

MARIANA MAZZINI MARCONDES

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS DE CUIDADO:

uma análise comparada das políticas de cuidado infantil
no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda

PRÊMIO AUGUSTO TAVARES DE
TESES, DISSERTAÇÕES E TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO
CAMPO DE PÚBLICAS

Mariana Mazzini Marcondes

**TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS
DE CUIDADO:** uma análise comparada das políticas
de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai
durante o giro à esquerda

Juazeiro do Norte
2022

CONSELHO EDITORIAL

Airton Cardoso Cançado (Universidade Federal do Tocantins)
Alcides Fernando Gussi (Universidade Federal do Ceará)
Breyner Ricardo de Oliveira (Universidade Federal de Ouro Preto)
Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro)
Carlos Bernardo Vainer (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Cibele Franzese (Fundação Getúlio Vargas)
Christiana Freitas (Universidade de Brasília)
Cláudia Torres Lopes (Fundação João Pinheiro)
Cibele Franzese (Fundação Getúlio Vargas)
Edgilson Tavares de Araújo (Universidade Federal da Bahia)
Fernanda Natasha Bravo Cruz (Universidade de Brasília)
Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas)
Geovani de Oliveira Tavares (Universidade Federal do Cariri)
Gustavo Costa de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Ives Romero Tavares do Nascimento (Universidade Federal do Cariri)
Jorgiene dos Santos Oliveira (Universidade Federal do Oeste do Pará)
Laura Hévila Inocencio Leite (Universidade Federal do Cariri)
Lindijane de Souza Bento Almeida (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
Lizandra Serafim (Universidade Federal da Paraíba)
Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Maria Aparecida Azevedo Abreu (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Maria Carolina Martinez Andion (Universidade do Estado de Santa Catarina)
Maria Isabel Araújo Rodrigues (Fundação João Pinheiro)
Natalia Brito Bessa (Universidade Federal do Cariri)
Paula Chies Schommer (Universidade do Estado de Santa Catarina)
Pedro de Moura Costa (Universidade Federal de São Carlos)
Raquel Maria da Costa Silveira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
Regina Claudia Laisner (Universidade Estadual Paulista)
Rodrigo Rossi Horochovski (Universidade Federal do Paraná)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (Universidade de Brasília)
Valdemir Pires (Universidade Estadual Paulista)
Vanessa Campagnac da Silva Barros (Instituto República)
Washington Luís de Sousa Bonfim (Universidade Federal do Piauí)

**COLEÇÃO PRÊMIO AUGUSTO TAVARES
DE TESES, DISSERTAÇÕES E TCC
DO CAMPO DE PÚBLICAS**

FICHA TÉCNICA

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS DE CUIDADO: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda

Coleção Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e Tccs do Campo de Públicas

ORGANIZADORAS(ES)

Fernanda Natasha Bravo Cruz
(Universidade de Brasília)
Edilson Tavares de Araújo
(Universidade Federal da Bahia)
Maria Isabel Araújo Rodrigues
(Fundação João Pinheiro)
Claúdia Torres Lopes
(Fundação João Pinheiro)

EDIÇÃO

Natália Brito Bessa
Ana Lúcia Lucio Pinheiro

CAPA

Gabriela Catunda

PROJETO GRÁFICO

Gabriela Catunda
Bárbara Larissa Alexandre F. Mota

DIAGRAMAÇÃO

Bárbara Larissa Alexandre F. Mota

IDEALIZAÇÃO

Universidade Federal do Cariri (UFCA)
Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPEC)

SOBRE O LIVRO

Formato: 210 x 297 mm
1ª Edição - 2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Cariri
Sistema de Bibliotecas

M321t Marcondes, Mariana Mazzini.
Transversalidade de gênero em políticas de cuidado : uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda / Mariana Mazzini Marcondes ; organizado por Fernanda Natasha Bravo Cruz ... [et al]. – Juazeiro do Norte : UFCA, 2022.
316 p. il. color

Coleção Prêmio Augusto Tavares de teses, dissertações e trabalho de conclusão de curso do campo de públicas

ISBN 978-65-88329-27-6

1. Transversalidade de gênero. 2. P Feminismo – América Latina. 3. Política pública. 4. Política Social. 5. Pesquisa comparada. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo. II. Título.

CDD 305.42

“

FORTALEZA BIPOLAR

Sol, praia, mar e vento
De Leste à Oeste imponente natureza
Pende à mão vil da avareza.
A cidade construída de cimento.

Vias abertas pelo asfalto
De Norte à Sul viadutos, túneis talham seu destino
A pressa dos carros em esfuziante lentidão
E o crescente medo de assalto.

Cidade shopping-center,
Cidade vias largas,
Cidade alagamentos,
Cidade explosão,
Cidade bipolar,
Cidade exclusão.

Capital capitalista vilipendiada
Com rugas à beira-mar, esquecida
Sobrevive ao fatal crescimento
A cidade luz, clama ofuscada.

Periferias sangram deslembadas
Centro histórico perece com o tempo
Se embeleza com luzes a avenida
Morrem os bairros ao relento.

De pirraça se mantém resistente
À revelia dos eventos elitizados
A arte indenitária que te traduz
É a inteligência irreverente da tua gente.

Resiste aos condomínios fechados e à especulação
Não se define pelo estigma do humor fuleiro
Fortaleza não é só mar – Fortaleza é de se amar
Para, na mudança necessária,
transformar a tua história.

Augusto Tavares

”

APRESENTAÇÃO

A configuração de um campo de conhecimentos interdisciplinar, aberto à articulação de múltiplas perspectivas das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas, voltado a desvendar e a aprimorar modos de fazer do Estado, da ação coletiva e das políticas públicas tem, no Brasil, se constituído enquanto Campo de Públicas. Esse campo, há quinze anos, é tecido entre pesquisadores, professores, estudantes e profissionais, que encontram sentido comum em suas dedicações para compreender e coproduzir a democratização do Estado e o aprimoramento da efetividade de suas políticas, estreitando laços socioestatais. O Campo de Públicas vem se consagrando, inclusive, com a formação de gestores, políticos e analistas de políticas públicas que colaboram com o reconhecimento e a solvência de questões públicas complexas, exigentes de capacidades e instrumentos de gestão qualificados.

Em 2015, a potente articulação em rede de um Fórum Nacional de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas, agregador de professores de cursos de administração pública, gestão pública, gestão social, políticas públicas, gestão de políticas públicas e correlatos, institucionalizou-se para conformar a atual Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), de modo a congregar sentidos e propósitos voltados a essa perspectiva ética, plural e transformadora para a gestão e as políticas públicas.

Desde então, bianualmente, um dos marcos do Campo de Públicas é a realização de Encontros Nacionais de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), que se configuram em tempo-espacos acolhedores da diversidade de trajetórias acadêmicas que se expressam em *papers*, sessões temáticas, rodas de conversa, mostras culturais, mesas redondas, conferências e outras iniciativas que se aperfeiçoam a cada edição.

Em 2021, a quarta realização do ENEPCP foi realizada em modalidade virtual, devido aos desafios impostos pela Pandemia de Covid-19. Na ocasião, o Encontro voltou-se ao tema “Sociedade, Estado e o Público: formação e ação por caminhos democráticos em contextos de crise” e acolheu mais de 1400 participantes, com 440 resumos submetidos para apresentação nas Sessões Temáticas do evento e a inscrição de 80 trabalhos acadêmicos inovadores que foram candidatos ao “Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas”. Nesta, que foi a primeira edição de um prêmio do Campo de Públicas, foi oportuna a

homenagem ao professor Augusto, do curso de Administração Pública, Gestão Pública e Social da Universidade Federal do Cariri. Ele, que participou ativamente da fundação da ANEPEC e foi diretor de Extensão da associação, também colaborou com colegas do Campo de Públicas visando a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública junto ao Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Augusto infelizmente foi acometido de um câncer que levou ao seu precoce falecimento em julho de 2020.

A Coleção “Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas” apresenta obras cuidadosamente selecionadas por acadêmicos notáveis do Campo de Públicas, considerando a colaboração de oitenta e oito avaliadores indicados pelo Comitê Acadêmico do Prêmio, vinculado à Diretoria e ao Conselho Consultivo da ANEPEC na Gestão 2020-2021. Tempos de crises simultâneas e imbricadas entre a política, a saúde e a gestão contextualizam os inovadores trabalhos selecionados, que referiram-se tanto a problemas públicos como a possibilidades de resolução efetiva, observando temas concernentes a políticas públicas de educação, cultura, saúde, assistência social, gênero, igualdade racial, economia solidária, ciência, tecnologia e inovação. Os estudos remeteram ainda a processos de gestão pública e social nos âmbitos do orçamento público, do trabalho no serviço público, da reforma agrária, do controle social, da transição de governo, da transversalidade e da experiência pública. O Prêmio considerou a relevância temática e prezou ainda pela acuidade metodológica, em investigações interdisciplinares concernentes ao Campo de Públicas. As pesquisas inscritas foram oriundas de instituições de prestígio das cinco regiões do país e houve representatividade de todas as regiões entre os trabalhos destacados para premiação ou menção honrosa, bem como diversidade de gênero e raça entre selecionadas e selecionados.

Duas teses de doutorado foram escolhidas para o Prêmio: de autoria de Mariana Mazzini Marcondes, “Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda”, orientada por Marta Farah, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e de autoria de Janaina Lopes Pereira Peres, “Reinterpretando o fluxo das políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF”, orientado por Luiz Fernando Macedo Bessa e Rosana de Freitas Boullosa, da Universidade de Brasília (UnB). Outras cinco teses foram destacadas para a Menção Honrosa: “Controle social e desenvolvimento na perspectiva da Gestão social e do Bem Viver: estudos de caso na Argentina, Brasil, Chile e Equador”, de Alex Luiz Barros Vargas, orientada por Cezar Augusto Miranda Guedes, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); “*Urban conflicts in Medellín and São Paulo: devices, courses of action and regimes of engagement towards the right to the city*”, de Morgana G. Martins Krieger, orientada por Marlei Pozzebon, da FGV; “Ações para enfrentamento a desigualdades na política estadual de ciência, tecnologia e inovação no Pará: abrangência e conformações nas temáticas de tecnologia assistiva e tecnologia social”, de Diana Cruz Rodrigues, orientada por Mário Vasconcellos Sobrinho, da Universidade da Amazônia (Unama); “A Influência dos Fatores Estruturais na Criação de Valor

Público no Governo Digital Brasileiro”, de Karen Maria Gross Lopes, orientada por Edimara Mezzomo Luciano, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS); e “Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014”, de Tatiana Dias Silva, orientada por Suylan de Almeida Midlej e Silva, da UnB.

No que tange aos trabalhos de mestrado acadêmico, a dissertação premiada foi de Dalila Martins Viol, “Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil”, orientada por Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Quatro trabalhos foram selecionados para menção honrosa nessa modalidade: “Política pública de assistência técnica e inclusão socioprodutiva: um olhar dos empreendedores da economia solidária da Rede Mata Atlântica no Território Baixo Sul da Bahia”, de Adriana Vilas-Bôas Borges, orientado por Sandra Adriana Neves Nunes, da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); “(Re) pensando a participação e o seu papel na democracia à Luz do Pragmatismo: um estudo junto ao Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis”, de Cíntia Moura Mendonça, orientado por Carolina Andion, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); “Existem princípios de justiça equitativa na educação? Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” Francymonni Yasmim Marques de Melo, orientado por Sandra Gomes, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); e “Tricotomia nas empresas sociais sob o invólucro da reforma agrária: um estudo de caso no Assentamento Che Guevara-Casserengue/PB”, de Adarlam Tadeu da Silva, orientado por Vanderson Gonçalves Carneiro, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Das dissertações de mestrado profissional do Campo de Públicas, destacou-se para a premiação o trabalho de Liz Vanessa de Oliveira, sobre o “Perfil de gasto público em saúde e sua influência sobre a curva da mortalidade infantil: uma análise dos municípios baianos”, orientado por Andrea Cardoso Ventura, da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foram selecionados para menções honrosas de mestrado profissional os seguintes estudos: de Mírian Lucia Pereira “Transição de Governo Municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão”, orientado por Francisco Ricardo Duarte e David Fernando de Moraes Neri, da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf); de Márcia Monalisa de Moraes Sousa Garcia, o trabalho “Trajetórias da internacionalização da universidade pública: avaliação do programa ciência sem fronteiras à luz da experiência da Universidade Federal Do Ceará”, orientado por Alcides Fernando Gussi, da Universidade Federal do Ceará (UFC); e de Iago Itã de Almeida Pereira, “Ocas Populares: Uma Interpretação Propositiva sobre a Gestão em Organizações Culturais Populares”, orientado por Genauto Carvalho de França Filho, da UFBA.

Entre os trabalhos de conclusão de curso recepcionados, foi selecionado para a premiação “Teletrabalho durante a pandemia de Covid-19: uma análise da percepção dos teletrabalhadores

e gestores sobre a experiência do estado de Minas Gerais”, de autoria de Maria Julia Moura Tolentino, e orientado por Kamila Pagel de Oliveira, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Para a Menção Honrosa de TCC, foram escolhidos os seguintes trabalhos: de Lidia Nicole dos Santos Ten Cate, “Quem recebe e que diferença fazem? Um estudo sobre alocação de emendas orçamentárias individuais nos municípios brasileiros”, orientado por André Marengo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); de Letícia Zamarion Campagnoli, “Coletiva “Roda das Minas” como experiência pública: uma avaliação axiológica das rodas de conversa feministas”, orientado por Janaina Lopes Pereira Peres, da UnB; e de Fernando Resende Anelli, “Teoria democrática e inclusão política: representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais”, orientado por Flávia de Paula Duque Brasil, da Escola de Governo da FJP.

Nesta oportunidade, a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas agradece às e aos participantes do Prêmio: candidatas, candidatos, avaliadoras, avaliadores e membros do Comitê Acadêmico; e agradece em especial a oportunidade ímpar de parceria com a Universidade Federal do Cariri e com a Comunitas para a viabilização da ampla divulgação dos trabalhos premiados, revisados e, desta vez, apresentados em formato de livro para todas e todos os interessados em pesquisas de excelência concernentes a administração pública, gestão social e políticas públicas — com reflexões tão oportunas quanto inspiradoras para as transformações indispensáveis ao nosso país.

Organizadoras(es)

Fernanda Natasha Bravo Cruz (Universidade de Brasília)
Edgilson Tavares de Araújo (Universidade Federal da Bahia)
Maria Isabel Araújo Rodrigues (Fundação João Pinheiro)
Cláudia Torres Lopes (Fundação João Pinheiro)

SUMÁRIO

NOTA À EDIÇÃO DIGITAL.....	18
PREFÁCIO.....	19
EPÍGRAFE.....	23
INTRODUÇÃO.....	24
1 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICA PÚBLICA:	
UMA ABORDAGEM CONCEITUAL.....	30
1.1 INTRODUÇÃO.....	30
1.2 ENQUADRAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:	
UM PROCESSO DISCURSIVO PERMEADO POR IDEOLOGIAS.....	31
1.2.1. <i>VIRADA ARGUMENTATIVA NOS ESTUDOS DE</i>	
<i>POLÍTICA PÚBLICA: IDEIAS (E ARGUMENTOS) IMPORTAM.....</i>	<i>31</i>
1.2.2 <i>POLÍTICA PÚBLICA COMO UM CAMPO</i>	
<i>DISCURSIVO PERMEADO POR IDEOLOGIAS.....</i>	<i>32</i>
1.2.3 <i>ENQUADRAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	<i>34</i>
1.3 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: UMA ABORDAGEM	
CONCEITUAL A PARTIR DA INTEGRAÇÃO DOS ESTUDOS	
DE POLÍTICA PÚBLICA E DE GÊNERO.....	38
1.3.1. <i>ESTUDOS FEMINISTAS: NOSSOS PONTOS DE PARTIDA.....</i>	<i>38</i>
1.3.2. <i>INCORPORAÇÃO DE PERSPECTIVAS DE IGUALDADE</i>	
<i>DE GÊNERO NO ENQUADRAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:</i>	
<i>TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO.....</i>	<i>40</i>
1.4 CONCLUSÕES.....	45
2 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA DE CUIDADO.....	47

2.1 O CUIDADO NOS ESTUDOS DE GÊNERO: UMA INTRODUÇÃO.....	47
2.2 CUIDADO: UMA DEFINIÇÃO INSCRITA NOS ESTUDOS FEMINISTAS.....	48
2.2.1. MATRIZES TEÓRICAS DE ESTUDOS DE GÊNERO SOBRE O CUIDADO: UM PANORAMA.....	48
2.2.2. CUIDADO: DEFINIÇÃO.....	53
2.3 TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS DE CUIDADO.....	56
2.3.1 PRÁTICAS SOCIAIS DE CUIDADO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	56
2.3.2 POLÍTICA DE CUIDADO.....	60
2.3.3 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS DE CUIDADO.....	62
2.4 CONCLUSÕES.....	65
3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS E PERCURSO DA PESQUISA.....	67
3.1 INTRODUÇÃO.....	67
3.2 CONHECIMENTO LOCALIZADO NAS PESQUISAS FEMINISTAS: A PESQUISADORA EM PRIMEIRA PESSOA.....	68
3.3 ESTUDO DE CASOS QUALITATIVO E COMPARADO: ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE CASOS.....	70
3.3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	71
3.3.2 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DE CASOS.....	72
3.4 CONSTRUÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE.....	81
3.4.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS.....	81
3.4.2 ANÁLISE DOS DADOS: MUITOS CAMINHOS, UMA NARRATIVA (DENTRE AS POSSÍVEIS).....	82

4	CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE COMPARADA DO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI, DURANTE O GIRO À ESQUERDA.....	84
4.1	INTRODUÇÃO.....	84
4.2	CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	86
4.2.1	ASPECTOS GERAIS.....	86
4.2.2	BRASIL.....	89
4.2.3	ARGENTINA.....	90
4.2.4	URUGUAI.....	91
4.3	CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: GIRO À ESQUERDA.....	91
4.3.1	ASPECTOS GERAIS.....	91
4.3.2	BRASIL.....	93
4.3.3	ARGENTINA.....	97
4.3.4	URUGUAI.....	99
4.4	CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS.....	102
5	ADERÊNCIA DOS SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA.....	106
5.1	INTRODUÇÃO.....	106
5.2	SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NO BRASIL.....	110
5.2.1	ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	110
5.2.2	GIRO À ESQUERDA.....	112

5.3 SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NA ARGENTINA.....	118
5.3.1 ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	118
5.3.2 GIRO À ESQUERDA.....	120
5.4 SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NO URUGUAI.....	124
5.4.1 ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	124
5.4.2 GIRO À ESQUERDA.....	125
5.5 CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS.....	130
6 ADERÊNCIA DO REGIME DE LICENÇAS PARA O CUIDADO POR NASCIMENTO ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA.....	136
6.1 INTRODUÇÃO.....	136
6.2 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NO BRASIL.....	140
6.2.1 ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	140
6.2.2 GIRO À ESQUERDA.....	142
6.3 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NA ARGENTINA.....	145
6.3.1 ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	145
6.3.2 GIRO À ESQUERDA.....	146
6.4 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NO URUGUAI.....	148
6.4.1 ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA.....	148
6.4.2 GIRO À ESQUERDA.....	148

6.5 CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS.....	151
7 ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA PERSPECTIVA DE GÊNERO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA	156
7.1 INTRODUÇÃO.....	156
7.2 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO URUGUAIO.....	158
7.2.1 CORRESPONSABILIZAÇÃO PELO CUIDADO PARA O DESENVOLVIMENTO INFANTIL.....	159
7.2.2 APOIO ESTATAL À FAMÍLIA TRADICIONAL PARA O CUIDADO INFANTIL.....	162
7.3 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO BRASILEIRO.....	165
7.3.1 DIREITO À EDUCAÇÃO E AO CUIDADO DAS CRIANÇAS.....	166
7.3.2 PROMOÇÃO DA AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES PARA SUPERAR AS DESIGUALDADES NO MERCADO DE TRABALHO.....	170
7.4 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO ARGENTINO.....	174
7.4.1 DIREITO À EDUCAÇÃO E AO CUIDADO DAS CRIANÇAS, COM MATERNALISMO.....	175
7.4.2 CORRESPONSABILIZAÇÃO PELO CUIDADO INFANTIL PARA O DESENVOLVIMENTO INFANTIL.....	180
7.5 CONCLUSÕES: TRAÇANDO COMPARAÇÕES ENTRE OS RESULTADOS.....	183
8 O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA PERSPECTIVA DE GÊNERO: UMA EXPLICAÇÃO.....	186

8.1	INTRODUÇÃO.....	186
8.2	UMA NARRATIVA DENTRE AS POSSÍVEIS: APRESENTAÇÃO DE NOSSA FUNDAMENTAÇÃO ARGUMENTATIVA E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS.....	188
8.2.1	ESTRUTURA OU AGÊNCIA: ALGUMAS POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES.....	188
8.2.2	ESTRUTURA E AGÊNCIA: AS INTERAÇÕES DISCURSIVAS CONTEXTUAIS NO PROCESSO DE ENQUADRAR.....	192
8.3	O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO URUGUAI: UMA COMUNIDADE DISCURSIVA EM TORNO DO CUIDADO, EM UM CONTEXTO DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	193
8.3.1	O ENREDO.....	193
8.3.2	O (RE)ENQUADRAR: COMUNIDADES DISCURSIVAS EM CONTEXTOS (RE)PRODUTORES DE SIGNIFICADOS.....	198
8.4	O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA ARGENTINA E NO BRASIL: UMA EXPLICAÇÃO PARA AUSÊNCIA E MARGINALIDADE DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO.....	200
8.4.1	ARGENTINA: ESFORÇOS DE CONSTITUIÇÃO DE UMA COMUNIDADE DISCURSIVA E AUSÊNCIA DE TRANSVERSALIDADE COMO RESULTADO.....	201
8.4.2	BRASIL: TRANSVERSALIDADE MARGINAL, ENQUADRAMENTOS E COMUNIDADES DISCURSIVAS COEXISTENTES.....	203
8.5	CONCLUSÕES.....	208
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	211
	REFERÊNCIAS.....	220
	APÊNDICE.....	261

NOTA À EDIÇÃO DIGITAL

Esta obra compreende a tese de doutorado realizada por Mariana Mazzini Marcondes, orientada por Marta Ferreira Santos Farah, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. O trabalho foi devidamente revisado e adaptado para livro digital pela equipe da Universidade Federal do Cariri, e recebeu criteriosa avaliação pela Comissão Acadêmica do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e Trabalhos de Conclusão de Curso do Campo de Públicas, por ocasião do IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, em 2021. Este texto, tal como os demais trabalhos selecionados para publicação pelo Prêmio Augusto Tavares, foi destacado devido à sua relevante vinculação ao Campo de Públicas, ao caráter inovador do estudo, à relevância temática, à acuidade metodológica, à qualidade da redação e à sua ampla capacidade de contribuição para o aperfeiçoamento de processos tecnopolíticos.

PREFÁCIO

É com grande alegria que escrevo o prefácio deste livro, resultado do reconhecimento da qualidade da tese de doutorado de Mariana Mazzini Marcondes pela ANEPCP. Como sua professora e orientadora, pude acompanhar de perto a qualidade de seu trabalho e seu interesse em articular dois campos do saber – o campo de estudos feministas e o campo de política pública. Uma articulação que envolve simultaneamente uma dimensão acadêmica, comprometida com a busca e a produção de conhecimento, e uma dimensão prática, comprometida com a transformação social.

A articulação entre compreensão da realidade e orientação para a ação é, aliás, um dos pontos de convergência entre o campo de estudos feminista e o campo de política pública. Não se deve dissociar o conhecimento sobre política pública (sobre problemas públicos) da mobilização de conhecimento para políticas públicas (para a resolução de problemas públicos). Da mesma forma, nos estudos feministas, não se concebem estudos sobre desigualdades de gênero que não tenham como leitmotiv o subsídio à ação – política - voltada à (para a) eliminação dessas desigualdades.

Este primeiro (?) livro de autoria de Mariana - “Políticas de cuidado em perspectiva comparada: Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda” – mostra que seu propósito de articular os dois campos de conhecimento foi bem-sucedido. A aproximação entre os dois campos já está presente na abordagem do conceito de transversalidade de gênero, um dos elementos centrais à análise que desenvolve. Mariana traz do campo feminista esse conceito, segundo o qual toda e qualquer política pública deve incorporar uma perspectiva de gênero (feminista), de forma a contribuir para a eliminação de desigualdades de gênero. Do campo de política pública, por sua vez, mais especificamente da vertente da “Virada Argumentativa”, Mariana mobiliza a ideia de que os problemas não são dados da realidade, não são “fatos”, e de que as alternativas não são o resultado de escolhas puramente racionais. Embora haja componentes objetivos nos problemas, a forma como esses são vistos pelos diversos atores (ou sujeitos) sociais e políticos exerce uma influência decisiva na forma como esses são enfrentados (ou ignorados). Ideias, valores, discursos e argumentação importam. Quadros interpretativos “enquadram” os problemas, influenciando a forma como os atores veem os problemas – até mesmo o que é percebido como problema – e o leque de alternativas que consideram para enfrentá-los. O conceito de transversalidade de gênero passa, assim, a ser definido neste livro como: “um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas,

tanto na construção do problema público, quanto na definição do curso da ação estatal” (p. ...). Além disto, a apreensão da transversalidade se dá por meio da análise de três dimensões: enquadramento, condições institucionais e aderência às agendas políticas feministas.

É com base nesta tridimensionalidade que Mariana operacionaliza a sua análise das políticas de cuidado nos três países estudados. Cabe aqui uma observação em relação à dimensão condições institucionais, envolvendo mais uma vez uma aproximação entre os dois campos. A questão da base institucional e organizacional tem sido central no debate feminista, em especial na discussão sobre a viabilização de políticas públicas com recorte de gênero, a partir da diretriz da transversalidade. Por outro lado, no campo de públicas, que integra o subcampo da política pública a outros subcampos como gestão pública e gestão social, este é também um tema crucial. Integra o debate sobre formulação e implementação de políticas públicas orientadas para a garantia de direitos de grupos negligenciados por políticas setoriais, ganhando, no período recente, ainda maior centralidade, diante do desmonte de estruturas e arranjos institucionais que davam sustentação a políticas públicas orientadas para direitos.

○ livro traz ainda duas outras importantes contribuições para o campo de públicas e para o estudo de políticas públicas. ○ fato de se tratar de um estudo comparado, o que ainda é relativamente pouco presente na literatura brasileira, e a escolha da política pública a ser analisada: a política de cuidado.

A escolha da política de cuidado foi particularmente feliz, uma vez que este tema – como tema independente e não como um tema secundário da literatura sobre divisão sexual do trabalho – tem sido relativamente pouco explorado na literatura brasileira, tendo se tornado mais presente apenas recentemente. Mas a relevância do tema não pode ser subestimada. A pandemia da COVID-19 tornou mais intensa a carga de cuidado que recai sobre as mulheres, sobretudo sobre mulheres em situação de vulnerabilidade, moradoras de favelas e da periferia, mulheres de baixa renda e mulheres negras. A naturalização da atribuição do cuidado a mulheres foi também um dos fatores a fazer recair o desemprego de forma desigual sobre mulheres, sobretudo sobre mulheres negras. Vários estudos e depoimentos sobre o impacto da pandemia revelam que as mulheres ficaram ainda mais sobrecarregadas pelo acúmulo dos papéis que habitualmente lhes cabiam à nova carga de cuidado que a crise trouxe. Segundo a pesquisa “Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia” realizada pela SOF Sempre Viva Organização Feminista e pela Gênero e Número em 2020, metade das mulheres passou a cuidar de alguém durante a pandemia. Embora a crise sanitária tenha aprofundado as desigualdades de gênero (e de raça) no exercício do cuidado, não se trata de algo novo. Havia, no entanto, invisibilização e naturalização dessa desigualdade, que a crise veio questionar. É possível que o agravamento da sobrecarga conduza a mudanças neste quadro, gerando pressões por novas políticas públicas e pela transformação das políticas existentes, “cegas” à desigualdade de gênero (e de raça).

Nesse processo, estudos e pesquisas poderão desempenhar um papel relevante, de um lado, por reunirem “evidências” sobre a gravidade desse problema público e, por outro, por contribuírem para a elaboração de alternativas de políticas públicas.

Este livro contribui para um melhor entendimento do “problema” do cuidado em uma perspectiva de redução de desigualdades de gênero, trazendo também subsídios para a construção de alternativas para seu enfrentamento. A análise da existência de um movimento de transformação de políticas de cuidado a partir de um processo de *gendermainstreaming* (estratégias de transversalidade de gênero) é uma contribuição original do livro, assim como o foco em países da América Latina. Essa contribuição deverá inspirar não apenas outros trabalhos de pesquisa, mas também reflexões sobre caminhos a serem trilhados para a transformação de políticas de cuidado.

A comparação, por sua vez, partiu de uma reflexão sobre a contribuição de governos de esquerda para a incorporação de perspectivas feministas por políticas públicas. Como o livro revela, estudos anteriores indicavam que o giro à esquerda, ocorrido na América Latina no início do século XXI, criou um ambiente favorável a políticas orientadas para a igualdade de gênero. No entanto, tais estudos também revelavam não haver uma agenda de gênero clara nos países que passaram pelo giro à esquerda e que os resultados em termos de maior equidade de gênero variaram significativamente de país para país. A pesquisa que deu origem a este livro procurou avançar nessa agenda de pesquisa, comparando países que compartilhavam alguns elementos comuns – capacidade estatal para estruturar políticas de cuidado, aproximação temporal da vigência de governos de esquerda e perfil de governo considerado moderado pela literatura. A escolha recaiu assim sobre Argentina, Brasil e Uruguai.

Na comparação, a autora procurou investigar se e como as políticas de cuidado desses países incorporaram a transversalidade de gênero, tendo por base as três dimensões do conceito de transversalidade indicadas anteriormente. O foco recaiu sobre políticas de cuidado infantil, especificamente sobre licenças (maternidade, paternidade e parental) e oferta de serviços de cuidado para crianças de zero a três anos e se baseou na análise de documentos governamentais e da sociedade civil e em entrevistas com atores governamentais, da sociedade civil e de organismos internacionais.

A leitora e o leitor poderão se encantar (sim, em trabalhos acadêmicos também podemos nos encantar) com a análise sobre diferentes tipos de enquadramento de políticas de cuidado e sobre as disputas em torno de tais enquadramentos no Brasil, na Argentina e no Uruguai. A análise da incorporação de perspectivas feministas nos enquadramentos das políticas de cuidado é outra contribuição importante do livro. Mariana apresenta uma tipologia de perspectivas feministas que inclui quatro diferentes perspectivas: autonomia econômica; feminismo maternalista; feminismo

interdependente e feminismo interseccional. Ao analisar os (re)enquadramentos das políticas de cuidado infantil, ela identifica que perspectivas foram incorporadas em cada caso.

A complexidade dos problemas públicos é amplamente reconhecida pelas teorias contemporâneas de política pública. No trabalho da autora, essa complexidade se reflete na densidade de sua abordagem analítica. Os quadros que elabora para facilitar a visualização das diversas dimensões da análise deixam clara não apenas a complexidade do problema – percebido de forma distinta a partir de diferentes perspectivas e enquadramentos - mas também a complexidade da própria análise. Análise que se dá em várias camadas que ela procura articular.

Sem antecipar aqui os “achados” de sua pesquisa, tão bem descritos no livro, acho importante registrar apenas mais uma importante contribuição do trabalho: a identificação de diferentes graus de incorporação da transversalidade de gênero por políticas de cuidado infantil: transversalidade integrada, no caso uruguaio; transversalidade marginal no Brasil e inexistente, no caso argentino. A ideia de gradação abre um caminho analítico promissor, por permitir apreender a incorporação de perspectivas feministas como algo processual e dinâmico. Além disto, sua análise também evidencia que a incorporação de perspectivas feministas pelas políticas de cuidado requer que o enquadramento da política reflita o diálogo com outras visões do cuidado além das feministas. Isto exigiu dos movimentos e entidades feministas não apenas argumentação a favor de um “olhar de gênero” (feminista) que reconheça a importância das necessidades de quem cuida, mas também a capacidade de compor com aqueles (e aquelas) que se preocupam predominantemente com quem é cuidado, as crianças no caso das políticas de cuidado infantil. Foi esta articulação entre distintas concepções de cuidado que, a partir de argumentação, diálogo, disputas e alianças políticas, permitiu que, no caso uruguaio, prevalecesse o enquadramento “corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil”.

Para concluir, o livro de Mariana permite afirmar, com base nos casos analisados, que, embora governos de esquerda propiciem um ambiente favorável a políticas orientadas para a igualdade de gênero, a incorporação de perspectivas feministas por políticas específicas não é algo dado, resultando de um processo complexo que envolve disputa de enquadramentos de cada política, composição com outros grupos portadores de diferentes prioridades e disputa de prioridades no interior do movimento feminista.

Dra. Marta Ferreira Santos Farah
Professora da Fundação Getúlio Vargas
Orientadora



“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 Rosemberg, 1984)

INTRODUÇÃO

Na virada para o Século XXI, um espectro rondava a América Latina (AL). Não era o espectro do comunismo, que Marx e Engels (1999) haviam vaticinado na Europa, no final do Século XIX. Mas, era um fenômeno igualmente novo. Naquele momento, cerca de dois terços da população latino-americana foi governada por coalizões de esquerda. Isso ocorreu no Brasil, na Argentina, no Uruguai, na Venezuela, no Chile e na Bolívia, entre outros países. E, mesmo naqueles em que a esquerda não se consagrou vitoriosa nas urnas¹, ela se tornou central para o jogo político, a exemplo do México (LEVITSKY; ROBERTS, 2011)².

Esses governos de esquerda apresentaram-se como um contraponto à hegemonia neoliberal, que se impusera, sobretudo, na década de 1990 (DAGNINO, 2004; MARTINEZ FRANZONI, 2008; DRAIBE; RIESCO, 2011). Como alternativa, eles defenderam a atuação estatal para efetivação de projetos políticos de redistribuição de renda, ampliação de direitos e promoção de justiça social, tendo sido as políticas sociais uma peça fundamental nesse processo (HUBER; STEPHENS, 2012; FIGUEIRA, 2013).

As coalizões de sustentação desses governos na AL transbordaram a clássica identificação da esquerda com a classe trabalhadora, que Marx e Engels (1999) haviam conclamado a unir-se, há mais de um Século atrás. Apesar das palavras de ordem contra o neoliberalismo, a necessidade de garantir a governabilidade aproximou-os de frações da elite tradicional e do capital financeiro, limitando a radicalidade de seus projetos (BEASLEY-MURRAY; MAXWELL; HERSHBERG, 2009). Entretanto, não apenas os conflitos e as pactuações entre capital e trabalho deram a tônica dessa dinâmica política. As forças que chegaram ao poder na AL incluíram, ainda que de forma assimétrica, outros grupos sociais, a exemplo de movimentos feministas e LGBTQ+³ (PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD, EWIG; PISCOPO, 2017).

1 Mesmo não sendo escopo deste trabalho, é importante assinalar que houve mudanças na dinâmica dos governos de esquerda, em alguns dos países que integraram o giro. Esse processo foi, em um primeiro momento, essencialmente democrático e inscrito nas regras do jogo institucional. O caso da Venezuela é emblemático dessas transformações mais recentes; o acirramento dos conflitos sociais durante o governo Maduro, e a forma que ele vem respondendo a eles, indica um rompimento da ordem social, praticado pela situação e pela oposição.

2 Com a candidatura de Andrés Manuel Lopez Obrador a esquerda elegeu-se no México, em 2018. Entretanto, entendemos que esse evento não se conecta ao momento histórico que abordamos nesse trabalho, uma vez que, atualmente, na região, há um giro à direita, do qual o México é uma exceção.

3 São múltiplas as designações utilizadas por esse movimento, em cada período e país. Optamos, contudo, pela fórmula mais inclusiva das múltiplas identidades e pertencimentos, dentre as que vêm sendo utilizada por esses movimentos no Brasil e na AL.

Antes do giro à esquerda, houve, na AL, episódios de aproximação entre partidos e movimentos das esquerdas e feministas. Isso ocorreu durante a redemocratização do Cone Sul, na década de 1980, e, ainda, no contexto de articulação de forças políticas contra os governos neoliberais, na década de 1990 (WOLFF, 2007; PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017). Em grande medida, essas atrizes e esses atores colocaram-se em oposição crítica e propositiva aos discursos hegemônicos, como os ditatoriais, os neoliberais e os patriarcais, denunciando como essas ideologias naturalizavam diferenças e hierarquias. Por conseguinte, discursos feministas e de esquerda desenvolveram algum nível de convergência, o que viabilizou que fossem compartilhadas percepções acerca dos diagnósticos dos problemas públicos e dos prognósticos da ação estatal para incidir sobre eles.

Pouco mais de uma década após sua emergência, o giro à esquerda na AL experimentou seu ocaso, e vem sendo substituído por um giro à direita. Nele, houve uma retomada de propostas políticas caras ao neoliberalismo, enfatizando-se a diminuição do Estado e do gasto público. E, em alguns casos, como o brasileiro, houve um recrudescimento das concepções conservadoras e fundamentalistas sobre as relações de gênero e sexualidade, de forte conotação religiosa⁴.

A despeito dessa reorientação política recente, o giro à esquerda despertou (e desperta) interesse em investigações sobre políticas sociais na AL, em decorrência da expansão e inovação que se deu em relação a elas, durante o período (HAGGARD; KAUFMAN, 2009; HUBER; STEPHENS, 2012; ARCIDIÁCONO, 2012; FILGUEIRA, 2013; ANTÍA *et al.*, 2013; MERCADANTE; ZERO, 2018), o que também inclui políticas de igualdade de gênero (PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017; BLOFIELD; FRAZONI, 2014). Partindo desse contexto empírico e da produção científica sobre ele, é possível questionar: independentemente de ter havido uma onda vermelha ou rosa na região⁵, houve também uma onda lilás? Em outras palavras, em que medida o giro à esquerda proporcionou um ambiente favorável para o desenvolvimento de políticas de igualdade de gênero?

Uma das formas de abordar essas questões baseia-se no conceito de transversalidade de gênero. Trata-se de uma tradução-ressignificação do *gender mainstreaming* (REINACH, 2013), uma concepção difundida, nos mais diversos países, principalmente a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 (PAPA, 2012; BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). Nos termos em que foi difundido, a transversalidade corresponde a uma estratégia para

4 Em 2018, Jair Messias Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil, sustentado por uma coalizão entre grupos evangélicos, militares, economistas liberais e segmentos empresariais, urbanos e rurais. Seu discurso foi marcado pelo antipetismo e pelo enfrentamento ao que ele e sua coalizão denominam de ideologia de gênero, que teria sido difundida por movimentos feministas e grupos de esquerda, produzindo a corrosão dos valores morais tradicionais.

5 Na literatura sobre o giro à esquerda, há uma discussão sobre ele ter significado uma onda rosa (*pink tide*), ao invés de vermelha. Isso porque esses projetos políticos não eram comprometidos com ideias revolucionárias, comunistas ou socialistas (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010; FILGUEIRA, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017).

implantação de políticas de igualdade de gênero, a fim de assegurar a inclusão de perspectivas de gênero no conjunto de políticas desenvolvidas em todas as esferas de atuação estatal (WALBY, 2005; BANDEIRA, 2005; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Como discutimos posteriormente, definimos transversalidade de gênero como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público, quanto na definição do curso da ação estatal. Esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas. Trata-se do que denominamos de conceito tridimensional da transversalidade, cujas dimensões (enquadramento, condições institucionais e aderência às agendas políticas feministas) são imbricadas, mas podem ser fracionadas, para finalidades heurísticas. Enquanto a dimensão do enquadramento é a que explicita as disputas discursivas em torno dos significados de gênero nas políticas públicas, as dimensões das condições institucionais e da aderência são as que evidenciam a materialidade do processo, ou seja, os efeitos concretos que a incorporação da transversalidade produz na ação estatal.

O conceito de transversalidade de gênero é recorrentemente mobilizado para discutir a incorporação de perspectivas de igualdade de gênero no conjunto das políticas públicas (FERREE; MERRILL, 2000; FUJIWARA, 2002; FARAH, 2004; WALBY, 2005; BANDEIRA, 2005). Entretanto, ele também pode subsidiar a investigação de determinadas políticas, como as de violência contra as mulheres, autonomia econômica ou representação política feminina (BACCHI, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007; PAPA, 2012). Dentre essas possibilidades, é possível empregá-lo para estudar políticas de cuidado.

A existência do cuidado nos estudos de gênero⁶ não é uma novidade contemporânea; ele esteve implícito em reflexões a respeito da divisão sexual do trabalho e da promoção de bem-estar social (AGUIRRE, 2009; GUIMARÃES; HIRATA; SUGITA, 2011; CARRASCO, 2013). Entretanto, nas últimas décadas, o cuidado paulatinamente adquiriu autonomia, projetando-se como uma questão de interesse político e teórico nos debates feministas sobre políticas sociais⁷, abrangendo o cuidado infantil e da população idosa e com deficiência em situação de dependência, além de valorização e profissionalização do cuidado (DALY; LEWIS, 2000; MARTINEZ FRANZONI, 2005; PAUTASSI, 2007; ESQUIVEL; FAUR; JELIN, 2012; SORJ, 2013).

Esse crescente interesse sobre políticas de cuidado associa-se à ocorrência do que algumas teóricas feministas denominaram de déficit de cuidado (AGUIRRE, 2009; CARRASCO, 2011).

⁶ Utilizamos estudos feministas e de gênero como sinônimos, assim como, em alguns momentos, o fazemos com feminista e igualdade de gênero (ex. perspectivas feministas e de igualdade de gênero).

⁷ Ainda que reconheçamos que há distinções entre as tradições dos estudos de política pública e de política social, entendemos, nos termos propostos por Pereira (2009), a política social como espécie do gênero política pública. Isso permite, em algumas passagens do texto, o uso intercambiável desses dois termos.

Em decorrência das transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, ampliaram-se as demandas por cuidado, mas se restringiu a disponibilidade de quem tradicionalmente cuidava. De um lado, a tendência de constituição de pirâmides demográficas invertidas, com o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de fecundidade. De outro, a consolidação da inserção das mulheres no mercado de trabalho, tornando-as menos disponíveis para o trabalho de reprodução social, que elas historicamente assumiram (BATTHYÁNY, 2009; HIRATA, 2016). Nesse contexto, a adoção de políticas de cuidado poderia melhorar as condições de vida de quem é cuidado, mas também de quem tradicionalmente cuida, promovendo-se práticas sociais de cuidado mais democráticas, do ponto de vista de gênero. Especificamente em relação às políticas de cuidado infantil, essa reorganização das responsabilidades sociais poderia contribuir para reverter a tendência de queda da taxa de fecundidade, e, por conseguinte, a crise demográfica.

É nesse cenário que este estudo se inscreve. Seu objetivo foi investigar a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado, durante o giro à esquerda latino-americano. Para isso, realizamos um estudo de casos qualitativo e comparado de pequeno “N”, com comparações dentro dos casos e entre eles (STAKE, 1998; YIN, 2001; BORGES, 2007; MYERS, 2009; MAHONEY, 2009; GERRING, 2010). Como detalhamos no terceiro capítulo, escolhemos duas políticas de cuidado infantil; os serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos e as licenças remuneradas por nascimento (maternidade, paternidade e parental). Elegemos, ainda, três países que experimentaram o giro à esquerda: Brasil, Argentina e Uruguai. Empregamos, sobretudo, análise documental e de 40 entrevistas semiestruturadas.

A partir do arcabouço teórico para a análise da transversalidade de gênero em políticas de cuidado, combinado com o design metodológico de nosso estudo de casos, estruturamos as perguntas orientadoras dessa pesquisa, quais sejam: i. Houve, nos três países analisados, durante o giro à esquerda, mudanças nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, em geral, e nas políticas de cuidado infantil, em particular? Se sim, quais? ii. Em que medida as iniciativas da política de cuidado infantil escolhidas para análise (serviços e licenças) aderiram às agendas políticas feministas para o cuidado, no período investigado? iii. Quais foram os (re)enquadramentos das políticas de cuidado infantil, nesses países e nesse período, considerando as perspectivas de gênero mobilizadas? iv. Houve variações entre os três casos? Se sim, o que contribui para explicá-las?

No início da pesquisa, partimos da suposição de que havia bons argumentos para sustentar que o giro à esquerda representou um ambiente favorável para a transversalidade de gênero nas políticas sociais, em geral, e de cuidado infantil, em particular. Nesse sentido, esperávamos que a pesquisa evidenciasse mudanças nessas políticas, no período, na perspectiva de igualdade de gênero. Mas, também supúnhamos que esse processo não seria homogêneo, nos diferentes países; que haveria nuances. E que essas nuances poderiam ser explicadas, em grande medida,

pelas diferenças entre os contextos históricos, culturais e institucionais, produtores de um efeito de path dependence nas políticas de cuidado infantil.

Os resultados de nossa pesquisa parcialmente confirmaram nossas expectativas, e parcialmente as desafiaram. Em nossa investigação das três dimensões da transversalidade de gênero (enquadramento, condições institucionais e aderência às agendas políticas feministas), identificamos uma variação notável, mesmo entre casos relativamente semelhantes. No Uruguai, houve maiores avanços, enquanto que a Argentina apresentou resultados bastante limitados. O Brasil, por fim, ocupou uma posição intermediária entre os dois outros casos. Ainda que nossa pesquisa tenha se limitado às políticas de cuidado, os dados que analisamos permitem questionar a existência de uma onda lilás generalizada nas políticas públicas dos governos de esquerda.

No que diz respeito à explicação desses resultados, nossa imersão no campo permitiu constatar que o contexto importava, mas que não era suficiente. Era necessário, ainda, reconhecer a agência de sujeitos em disputa nos processos analisados em cada um dos países. Por conseguinte, dentre as múltiplas explicações possíveis, elegemos focar os processos de (re)enquadrar ([re] framing) as políticas de cuidado infantil, considerando as mediações entre interações discursiva de sujeitos, ideias em disputa e contexto (SNOW; BENDFORD, 1986; GRAMSON; MODIGLIANI, 1989; HAJER, 1993; SCHMIDT, 2012; ALVES, 2013).

Este trabalho é composto de oito capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Seu referencial teórico encontra-se nos dois primeiros capítulos, e, por meio deles, buscamos integrar contribuições dos campos⁸ de gênero e de política pública. O primeiro capítulo é dedicado ao conceito de transversalidade de gênero em política pública, enquanto no segundo abordamos o cuidado, debatendo a incorporação da transversalidade de gênero na política de cuidado. O terceiro capítulo apresenta as estratégias metodológicas e o percurso trilhado na investigação. Ele é complementado pelo Apêndice, que contém o Diário Metodológico, material de consulta à tese.

A partir do quarto capítulo, enveredamos pelos meandros da análise dos dados. Nele, enfocamos a primeira dimensão de nosso conceito de transversalidade de gênero, as condições institucionais, analisando-a nas políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai, durante o giro à esquerda. Uma vez que essas condições institucionais são indissociáveis da dinâmica política, e também estão atreladas à dinâmica de institucionalização de políticas públicas de igualdade de gênero e para a infância, incluímos esses aspectos em nossa reflexão.

⁸ Não é objeto deste trabalho, discutir o conceito de campo. Partimos do entendimento de Farah *et al.* (2018, p. 429) que o define como: “a institucionalização de um campo científico requer a delimitação de um objeto específico, distinto do abordado por outros campos; a constituição de um discurso comum, que possibilite o debate de ideias e a construção de uma identidade entre as(os) integrantes do campo; e um suporte material, como revistas, instituições e controle de recursos estratégicos”.

Os capítulos quinto e sexto são reservados à segunda dimensão da transversalidade; a aderência às agendas políticas feministas. Enquanto no quinto analisamos os serviços diários de educação e cuidado infantil, no sexto contemplamos as licenças remuneradas por nascimento. O cerne do sétimo capítulo é a terceira dimensão, ou seja, a análise de enquadramentos na perspectiva de gênero, por meio da qual debatemos as narrativas que estruturaram, em cada um dos casos, a construção de problemas públicos e a definição do curso da ação estatal.

Em face dos resultados evidenciados na análise de cada uma dessas três dimensões, no oitavo capítulo apresentamos uma explicação para eles, enfocando o processo de enquadrar (framing), no qual sujeitos interagem discursivamente, disputando ideias de forma contextual. Por fim, nas considerações finais, trazemos uma síntese de nosso recorrido, indicando as principais limitações e as possíveis contribuições desse estudo. Por meio dele, esperamos produzir subsídios teóricos, metodológicos, empíricos e práticos para a compreensão da transversalidade de gênero em políticas de cuidado no Brasil e na AL, concorrendo para adensar as convergências entre estudos de gênero e de política pública.

É importante, antes de passarmos ao primeiro capítulo, fazermos um esclarecimento, referente à linguagem. A forma que a empregamos é perpassada por posicionamentos e visões de mundo. Nesse sentido, por entendermos que nossa pesquisa pertence à AL, e não apenas ao Brasil, adotamos o português e o espanhol como idiomas válidos. Por conseguinte, mantivemos nomenclaturas e trechos de documentos e de entrevistas nos idiomas de origem (ex. *Instituto de la Mujer*⁹), admitindo-se o uso intercambiável (ex. Uruguay e Uruguai). No que diz respeito às relações de gênero, empreendemos esforços para a construção de um texto menos generificado, ainda que, para isso, tenhamos lançado mão de construções que soam pouco familiares (ex. população idosa, ao invés de idosos). Entretanto, na hipótese de essa fórmula não ser suficiente, flexionamos os dois gêneros (ex. idosas e idosos ou idosas/os). Por fim, utilizamos a primeira pessoa do plural, por reconhecermos o caráter coletivo da produção do conhecimento, especialmente no campo teórico e político dos feminismos, em que nos inscrevemos.

⁹ Utilizamos o itálico para grafar expressões em espanhol.

1 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL¹⁰

1.1 INTRODUÇÃO

Análises de políticas de igualdade de gênero habitam as fronteiras entre dois campos do conhecimento científico; os estudos feministas e os de política pública. Segundo Paterson e Scala (2015), ainda que contribuições do primeiro com o último já ocorressem anteriormente, iniciativas sistêmicas de integração dos dois campos registraram-se a partir da década de 1990. Com isso, emergiu uma multiplicidade de abordagens teórico-metodológicas, tendo como denominador comum a atenção às conexões entre ações estatais e relações sociais de gênero.

No caso brasileiro, Farah *et al.* (2018) argumentam que a integração dos referenciais dos estudos feministas e de política pública ainda é um universo a ser explorado, sendo mais recorrente, nas investigações sobre políticas de igualdade de gênero, a mobilização de conceitos de gênero para compreender o Estado em ação. Compartilhando do diagnóstico dessas autoras, buscamos, com este capítulo, contribuir com esforços de desenvolvimento de instrumentais teóricos para análises de políticas de igualdade de gênero, integrando abordagens dos dois campos.

Para tanto, elaboramos uma proposta de abordagem conceitual da transversalidade de gênero nas políticas públicas, convergindo reflexões feministas sobre a transversalidade (GUZMÁN, 2001; BACCHI, 2005; BANDEIRA, 2005; WALBY, 2005; MONTAÑO, 2010; PAPA, 2012; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018) com as análises de enquadramentos em políticas públicas (frame) (REIN; SCHÖN, 1993; FISCHER, 2003; LODGE, 2007; BAUMGARTNER; DE BOEF; BOYDSTUN, 2008; HAWKESWORTH, 2012). Nosso empreendimento não se trata de uma novidade. Nos estudos de gênero há produções que integram transversalidade de gênero e enquadramento de políticas públicas (DUNCAN, 2002; BACCHI, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007; LOMBARDO; MEIER; VERLOO, 2013; PATERSON; SCALA, 2015). Buscamos, assim, com nossa reflexão, nos somar a essas iniciativas.

Este capítulo está dividido em quatro partes, incluindo esta introdução. Nosso caminho começa na segunda seção, na qual abordamos referenciais teóricos dos estudos de política pública. Nosso ponto de partida é uma breve contextualização da virada argumentativa (argumentative

¹⁰ Algumas das reflexões aqui desenvolvidas partiram de trabalhos anteriores, como Marcondes, Sandim e Diniz (2018) e Marcondes, Diniz e Farah (2018). Agradeço às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah, Ana Rodrigues Diniz, Fernanda Lima e Silva, Morgana Martins Krieger, Melina Risso, Fábio Grigoletto e Nina Madsen na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo.

turn). Com base nesse panorama, elegemos como nosso conceito central o de enquadramento (frame), compreendido como um processo discursivo permeado por ideologias. E, a partir dele, enredamos os outros conceitos que integram nosso arcabouço teórico; as agendas políticas, o processo de enquadrar (framing) e as comunidades discursivas.

Na terceira seção, reestruturamos esse arcabouço teórico, desenvolvido a partir dos referenciais de política pública, a partir dos estudos de gênero. Para isso, iniciamos com uma breve contextualização de nossos pontos de partida, ancorados nos estudos feministas. A partir deles e das contribuições dos estudos de política pública, construímos nossa abordagem conceitual da transversalidade de gênero. Ela é definida como um processo específico de estruturação de políticas de igualdade de gênero, em que há a incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção de problemas públicos, quanto na definição do curso da ação estatal. Esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais para a transversalidade, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas.

Por fim, a quarta parte é dedicada às nossas conclusões, na qual apresentamos uma síntese do recorrido, algumas distinções do conceito de transversalidade para outros conceitos do campo de política pública e, ainda, limitações de nossa reflexão teórica.

1.2 ENQUADRAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PROCESSO DISCURSIVO PERMEADO POR IDEOLOGIAS

1.2.1 Virada argumentativa nos estudos de política pública: ideias (e argumentos) importam

Em suas origens, a constituição do campo de política pública visava ao desenvolvimento de conhecimento técnico para subsidiar as práticas governamentais, com ênfase nos processos decisórios (CAPELLA, 2015; JOHN, 2003). Posteriormente, ampliou-se sua abrangência, tanto pelo enfoque em outras dimensões do processo de política pública, quanto pela emergência de novas abordagens (FARIA, 2003; FARAH, 2016).

Nesse contexto, sobretudo a partir da década de 1990, investigações acerca da influência de ideias e conhecimentos sobre políticas públicas tornaram-se uma tendência do campo (JOHN, 2003; FARIA, 2003). Múltiplas designações surgiram para nomear as diferentes contribuições que despontaram, a exemplo de estudos cognitivos (MULLER; SURREL, 2002), interpretativistas (WAGENAAR, 2014), virada argumentativa (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTWEIS, 2002) e institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2008). Um denominador comum a essas distintas abordagens é o reconhecimento de que sujeitos mobilizaram ideias, ao se engajarem em disputas

e negociações, e que isso (re)configura políticas públicas.

Dentre essas abordagens, há um conjunto que se aproxima mais do mainstream dos estudos de política pública, segundo John (2003) e Faria (2003). É o caso dos modelos de múltiplos fluxos (multiple streams approach) de Kingdon (2006); de coalizões advocatórias (advocacy coalition), de Jenkins-Smith e Sabatier (1994) e do equilíbrio interrompido (punctuated equilibrium) de Baumgartner e Jones (1993)¹¹. Em contrapartida, segundo Faria (2003), há contribuições que propõem uma ruptura mais profunda com os pressupostos epistemológicos, ontológicos e teórico-metodológicos desse mainstream, por identificá-lo com o positivismo. É o caso da virada argumentativa (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTWEIS, 2002; SARETZKI, 2013; JESSOP, 2013). É com essas contribuições que, prioritariamente, travamos nosso diálogo.

A virada argumentativa combinou elementos da virada linguística da filosofia ocidental, impulsionada pela Escola de Frankfurt, com contribuições do Pós-Estruturalismo, o Pragmatismo e a Análise do Discurso (FISCHER; FORESTER, 1993). Ela se caracterizou pelo intento de compreender o processo e análise de políticas públicas como essencialmente argumentativo, tomando a linguagem não como um instrumento neutro, mas como um sistema de significação que constitui e é constituído por relações de poder e de dominação (FISCHER; GOTWEIS, 2002; SARETZKI, 2013; JESSOP, 2013). Em seu horizonte, uma pluralidade de caminhos teóricos e metodológicos projetaram-se, para a incorporação da argumentação aos estudos de política pública, a exemplo de análises de discurso, retórica, narrativas ou enquadramentos (REIN; SCHÖN, 1993; FISCHER, 2003; VAN EETEN, 2007; WAGENAAR, 2011).

Para nossa pesquisa, interessa-nos especificamente a análise de enquadramentos, integrada à análise de discurso. Essa interface confere centralidade às relações de poder e de dominação, permeadas por disputas e alianças discursivas e ideológicas, o que converge com nossos referenciais dos estudos de gênero, como veremos a seguir. Para chegarmos nesse ponto, entretanto, é necessário, primeiramente, nos determos aos conceitos de enquadramento, discurso e ideologia, assim como às demais categorias que, enredadas neles, constituem o arcabouço teórico dos estudos de política pública dessa pesquisa.

1.2.2 Política pública como um campo discursivo permeado por ideologias

A Análise do Discurso pode ser compreendida como uma disciplina, um método ou um movimento que integra um conjunto de métodos (MUSSALIM, 2004; VAN DIJK, 2013; CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2016). Seu objeto é a palavra em movimento, o que transborda a compreensão da análise da linguagem em sua função descritiva, ou seja, o que é comunicado

¹¹Não é objeto desse trabalho um inventário exaustivo das classificações sobre estudos das ideias em política pública. Para isso, vide: Muller e Surrel (2002), John (2003), Faria (2003), Wagenaar (2014) e Fischer (2015).

(ORLANDI, 2000). Ao revés, sua finalidade é compreender a linguagem em uma perspectiva crítica, histórica, interdisciplinar e multidimensional, a fim de explicar e transformar realidades sociais, desnaturalizando relações de poder e evidenciando conexões entre micro eventos e estruturas macro (FAIRCLOUGH, 1989; 2001). O papel de analistas do discurso é conferir uma interpretação possível aos efeitos de sentido produzidos na interação entre sujeitos, mediada pela língua, relacionando texto e contexto (FAIRCLOUGH, 1989; MELO, 2009; CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2016).

Nesses termos, compreendemos por discurso as interações contextuais de sujeitos que, por meio da linguagem (falada e escrita), (re)constroem representações de mundo, (re)produzindo efeitos de sentido (FAIRCLOUGH, 1989; ORLANDI, 2000)¹². Essas representações de mundo são permeadas por ideologias; uma palavra que encerra múltiplas (in)definições e até mesmo estigmas (EAGLETON, 1991; VAN DIJK, 1998; FISCHER, 2013). Partindo das contribuições de Thompson (1990), Van Dijk (1998; 2003), Fairclough (2001) e Eagleton (1991), entendemos por ideologia um padrão de significação que articula um conjunto de ideias socialmente compartilhadas, e individualmente apropriadas. Ela fundamenta as interações discursivas entre sujeitos, tanto para estabelecer e sustentar relações de poder e de dominação, quanto para contestar, resistir e transformar essas relações. Ideologias não existem em abstrato (EAGLETON, 1991). Elas ganham concretude nas interações discursivas, que não apenas as reproduzem, mas dialeticamente as transformam. Discurso e ideologia são, portanto, conceitos imbricados (FISCHER, 2003).

Essas interações discursivas, que mobilizam ideologias, inscrevem-se em contextos históricos (MAINGUENEAU, 2015). Esses contextos são socioculturais, e também políticos e institucionais. A agência de sujeitos é estruturada por esses contextos, mas também os transforma, em uma dinâmica dialética entre estrutura e agência, mediada por práticas sociais. Para Fairclough (1985), essas práticas, que podem ser linguísticas e não linguísticas, remetem a uma área específica da vida social e possuem certa estabilidade no tempo.

Partindo dessas definições, e com base no conceito de campo discursivo de Maingueneau (2015), entendemos políticas públicas como campos discursivos permeados por ideologias. Esses campos se constituem das interações discursivas entre sujeitos, ou seja, das disputas e alianças travadas em relação à construção de problemas públicos e da definição do curso da ação estatal para lidar com eles. As ideologias mobilizadas servem tanto para estabelecer e legitimar relações de dominação, quanto para contestá-las e transformá-las.

¹² Para conferir ênfase à interação entre sujeitos, damos preferência, ao longo do trabalho, à expressão “interação discursiva”, ao invés de “discurso”, inclusive em decorrência da ambiguidade que esse último termo comporta, ao servir tanto para designar a interação, quanto o conteúdo dessa interação.

Para operacionalizar a análise desses processos o conceito de enquadramento é uma ancoragem fundamental, razão pela qual nos debruçamos sobre ele.

1.2.3 Enquadramento de políticas públicas

Em suas origens, a definição de enquadramentos esteve enraizada na sociologia de Goffman (ALVES, 2013). Ele os compreendia como quadros interpretativos; esquemas que, ao mesmo tempo, guiam a percepção da realidade, representam-na e viabilizam a ação de sujeitos no mundo. Posteriormente, a análise de enquadramentos disseminou-se por diferentes campos, a exemplo dos estudos de movimentos sociais e de política pública (SNOW; BENDFORD, 1988; FERREE; MERRILL, 2000; CAMPBELL, 2005).

Nos estudos de política pública, a análise de enquadramentos visa a acessar valores, expectativas e crenças subjacentes a políticas públicas (REIN; SCHÖN, 1993; LODGE, 2007; BAUMGARTNER; DE BOEF; BOYDSTUN, 2008). Nos primeiros esforços de incorporação do conceito a esse campo, os enquadramentos foram definidos como perspectivas ou pontos de vista utilizados para organizar, interpretar e conferir sentido a uma realidade complexa, fornecendo uma diretriz para compreender os problemas públicos e incidir sobre eles (REIN; SCHÖN, 1993; HAWKESWORTH, 2012). Os frames envolvem, portanto, uma estratégia de criar, compartilhar e mobilizar significados para ação, mas também são estruturas sociais com certo grau de inconsciência, forjados nas dinâmicas comunicacionais (BACCHI, 2005; ALVES, 2013).

Para Gramson e Modigliani (1989), por sua vez, esses enquadramentos podem ser compreendidos como pacotes interpretativos que disputam, em determinadas culturas, a construção de significados de políticas públicas, por meio de competições e alianças. Essa construção envolve visões de mundo, mas também interações entre sujeitos (HAJER, 1993; BAUMGARTNER; DE BOEF; BOYDSTUN, 2008; WAGENAAR, 2011; BRAUN, 2015).

Segundo o inventário de Braun (2015), há uma diversidade de abordagens dos enquadramentos na análise de políticas públicas, e uma possibilidade é associá-los ao conceito de ideologia. Partindo dela, definimos enquadramento como um padrão de significação ideológico, que permite construir narrativas estruturadas acerca de problemas públicos e do curso da ação estatal para lidar com eles, conferindo coerência a agendas políticas. O enquadramento fundamenta as interações contextuais entre sujeitos, em uma dinâmica de disputas e alianças, para que haja aderência de políticas públicas a essas agendas, podendo tanto contribuir para estabelecer e legitimar relações de poder e de dominação, quanto para contestá-las e transformá-las.

Essas narrativas envolvem um diagnóstico sobre o “ser” do problema público, suas causas e quais

são os grupos sociais que o causam e quem se prejudica com eles. Ou seja, uma representação sobre a realidade social. E, também, expressam um prognóstico, de caráter normativo, que abarca qual “deveria ser” a ação estatal para solucioná-lo, como operacionaliza-la e quem é responsável por ela (SNOW *et al.*, 1986; CAMPBELL, 2005; BIRKLAND, 2007; BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015). O encadeamento de uma narrativa causal, que associa um diagnóstico e um prognóstico, é uma simplificação da realidade social. Ela não reproduz a realidade, em suas complexidades e contradições, mas propicia a sujeitos condições para navegarem socialmente por ela, e, inclusive para incidirem sobre ela.

As agendas políticas expressam a materialização dessa narrativa estruturada, às quais o enquadramento confere coerência. Elas abrangem um rol de questões identificadas como problemas públicos e propostas de soluções para resolvê-los. Essa compreensão da agenda compartilha de alguns elementos teóricos consagrados no campo de política pública (COBB; ELDER, 1993; KINGDON, 2006). Entretanto, seus contornos não são sequenciais e lógicos, tampouco aleatórios. A dinâmica de sua constituição é dialética e não-linear, além de integrativa das “etapas” da política pública (agenda, formulação, implementação etc.) (WAGENAAR, 2011; BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015). Ademais, diagnóstico e prognóstico resultam em um nós dificilmente desatável; é esperado que quem atue para definir problemas, também proponha soluções. É, inclusive, recorrente que um problema seja expresso em termos de soluções (ex. falta de creches) (FUKS, 2000; BIRKLAND, 2007). Por fim, elas incluem tanto as iniciativas que incidem diretamente sobre esses problemas (como a oferta de serviços públicos, diretos ou conveniados), quanto atividades de regulamentação, que definem padrões de intervenção para outras instituições (ex: mercado e família).

Para ilustrar, podemos recorrer ao que denominamos, nesse trabalho, de agendas políticas feministas. Nelas, há diagnósticos sobre problemas públicos (ex. mortalidade materna por abortos clandestinos) e de prognósticos para lidar com eles (ex. legalização do aborto). O que confere coerência e articula ambos é uma narrativa estruturada (ex. mulheres sofrem mortalidade materna por não terem autonomia sobre seus corpos; o Estado deve garantir como um direito das mulheres a interrupção da gravidez). Sua estruturação comporta nuances; as agendas políticas podem compartilhar um enquadramento mais geral, mas também divergências. No exemplo do aborto, ele pode ser enquadrado como saúde pública ou como autonomia das mulheres sobre seus corpos.

As políticas públicas podem ter ou não aderência a essas agendas (FARAH, 2004). No caso de enquadramentos que estabelecem e legitimam relações de dominação, é possível que suas narrativas se tornem opacas, ou seja, imperceptíveis, confundindo-se com o senso comum (FAIRCLOUGH, 1989). Com isso, as agendas políticas e seus respectivos enquadramentos cristalizam-se no curso da ação estatal (BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015), permeando

legados institucionais, históricos e culturais, o que produz um efeito de aprisionamento dos padrões de significação do presente pelos do passado. Recorrendo ao tema do aborto, é possível que um enquadramento de criminalização dessa prática, por razões religiosas, seja percebido em determinada sociedade como algo natural ou não problematizado, ou, ainda, como não ideológico. Sem que seja questionado em que medida esses valores são compatíveis com as dinâmicas de gênero contemporâneas.

Por outro lado, essa aderência às agendas políticas pode levar à mudança no curso da ação estatal. No exemplo do aborto, isso pode ocorrer com a eleição de um governo que se compromete com as reivindicações de feministas para regulamentar essa prática. Nessa dinâmica de aderência, o conteúdo dessas agendas e os padrões de significação ideológico desses enquadramentos podem ser transformados (FUKS, 2002), inclusive para minorar contradições com políticas existentes ou, ainda, com agendas políticas defendidas por outros sujeitos. Contradições e heterogeneidades permeiam esse processo, em que o Estado se constitui em múltiplas arenas (MORGAN; ORLOFF, 2014). Isso pode envolver, por exemplo, diferenças entre a agenda governamental e a judiciária, ou entre áreas setoriais, como a educação e assistência social (BIRKLAND, 2007).

Na hipótese de aderência às agendas políticas, podem ser desenvolvidas condições institucionais para a estruturação de direitos e implantação de políticas públicas. Isso se dá, por exemplo, pela aprovação de um marco regulatório, criação de um ministério ou definição de um plano de ação com orçamento. Nesse caso, as condições institucionais e a aderência à agenda política são os elementos que conferem materialidade à incorporação do enquadramento na construção do problema público e na definição do curso da ação estatal.

Esses processos de definição e mudanças de enquadramentos não flutuam no ar. Contrariamente, eles se inscrevem na dinâmica contextual de alianças e disputas entre sujeitos (HAJER, 1993). Em outras palavras, o enquadramento (frame) é indissociável do processo de enquadrar (framing). No enquadrar, podem emergir comunidades discursivas, em torno de agendas políticas, congregando sujeitos que compartilham determinados enquadramentos e agendas políticas, disputando com outras a sua predominância (HAJER, 1993; LODGE, 2007; SCHMIDT, 2010)¹³. Elas não apenas se constituem em torno dessas agendas, mas também são construtoras delas.

As comunidades discursivas podem abarcar membros de governos, partidos, academia, movimentos sociais e empresariais, entre outros. Ainda que elas possam ser coesas, elas não são homogêneas, podendo haver controvérsias em seu interior (GRAMSON; MODIGLIANI, 1989). Consequentemente, ainda que essas comunidades possam parecer compartilhar de um mesmo enquadramento e defender a mesma agenda, em comparação com outras, em suas entranhas

¹³ Existem múltiplas denominações, a exemplo de coalizões discursivas, comunidades interpretativas e comunidades discursivas. Nos termos propostos por Lodge (2007), entendemos todas como sinônimos.

podem haver fraturas e dissensos.

É esperado que comunidades discursivas sejam mais bem-sucedidas à medida em que construam o que denominamos, a partir de Snow *et al.* (1986), de macro enquadramento. Ele opera como um enquadramento de larga escala, que constitui mediações entre mais de um frame (ALVES, 2013). Isso confere um padrão de significação abrangente para a aglutinação de sujeitos e seus pontos de vista (CAMPBELL, 2005; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007). Voltando ao exemplo do aborto, é possível argumentar que enquadrar essa problemática como autonomia das mulheres de decidir sobre seus corpos pode restringir as possibilidades de construção de mediações com outros enquadramentos. Por outro lado, enquadrá-la como uma questão de saúde pública pode ser mais exitoso, por permitir, por exemplo, que preocupações com mortalidade de mulheres por causas evitáveis sejam abrangidas por esse padrão de significação.

Essas interações entre sujeitos estão inscritas em contextos socioculturais e político-institucionais, que propiciam condições para legitimar determinados enquadramentos, garantindo-lhes maior ressonância, ou seja, maior reverberação entre sujeitos, e até mesmo na sociedade como um todo (GRAMSON; MODILIANI, 1989; SNOW; BENDFORD, 1988; HAJER, 1993; SCHMIDT, 2010; SARETZKI, 2013). Enquadramentos cujo padrão de significação seja permeado por ideologias dominantes tendem a se aproximar mais do senso comum e, com isso, soarem como mais familiares, e, por conseguinte, legítimos. No exemplo do aborto, é o que observamos anteriormente, acerca da criminalização dessa prática, por razões religiosas, e sua percepção como algo natural ou não problematizado.

Em contrapartida, enquadramentos que ativam perspectivas contestadoras tendem a soar como dissonantes, o que traz a sujeitos que os mobilizam o desafio de incidir também sobre esses contextos, renegociando discursivamente seus termos, para poder produzir ressonância. No caso do aborto, posicionamentos feministas, que defendam a legalização dessa prática como exercício de autonomia das mulheres sobre seus corpos, enfrentam inúmeros desafios na ressonância de seus argumentos. Dentre eles, o de desconstruir o contexto religioso como produtor de significados de políticas públicas.

Os contextos nos quais sujeitos interagem são, portanto, produtores e legitimadores dos padrões de significação, mas eles também podem ser reconstruídos pelas narrativas dos enquadramentos. É possível, por exemplo, que a simbologia de uma grande liderança do passado seja invocada para legitimar mudanças em políticas públicas do presente, mesmo que não haja, a princípio, uma conexão direta entre ambos os elementos. Os contextos são, portanto, constituídos de facetas não discursivas, mas também discursivas.

A imagem a seguir sintetiza o arcabouço teórico construído nesse percurso. É com base nele que

passamos à etapa de sua integração aos estudos de gênero.

Figura 1 - Arcabouço teórico construído a partir dos estudos de política pública para análise de enquadramentos



Fonte: Elaboração própria, a partir da literatura revisada.

1.3 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL A PARTIR DA INTEGRAÇÃO DOS ESTUDOS DE POLÍTICA PÚBLICA E DE GÊNERO

1.3.1 Estudos feministas: nossos pontos de partida

O desenvolvimento de teorias feministas orienta-se pelo objetivo de, a partir da produção de conhecimentos críticos e propositivos, desnaturalizar diferenças e opressões, atribuindo-lhes conteúdo social e político, o que as tornavam passíveis de mudanças (HARAWAY, 2004; MATOS, 2008). O conceito de gênero é central para a consecução desse objetivo. Segundo Scott (1995, p. 21): “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais, baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”. Ou seja, as desigualdades de gênero operam por meio da naturalização de diferenças, que são socialmente construídas. Isso se dá como se as diferenças anatômicas e biológicas pudessem determinar os mais variados atributos sociais e as múltiplas trajetórias de vida, abarcando desde as formas de expressar sexualidade, desejo e afetividade, até a inserção no mercado de trabalho e em espaços de poder (GUILLAUMIN, 1995)¹⁴.

Gênero pode ser compreendido como uma relação social. Isso significa, nos termos propostos por Kergoat (2010, p. 94), tomá-lo como “uma relação antagônica entre dois grupos sociais, instaurada em torno de uma disputa (enjeu). É uma relação de produção material e ideal”. Para a autora, as relações de gênero, dotadas de alto nível de abstração, possuem uma base material;

¹⁴ Há um debate nos estudos feministas sobre a complementaridade ou sobreposição entre conceitos como os de “gênero”, “relações sociais de sexo”, “divisão sexual do trabalho” e “patriarcado” (RUBIN, 1975; HARTMANN, 1981; KERGOAT, 2009). Nesse trabalho, optamos por usar a expressão relações sociais de gênero – ou relações de gênero (HIRATA, 2014). E reservamos o termo patriarcado para designar o discurso ideológico que legitima e estabelece essas relações. Por fim, utilizamos, frequentemente, igualdade de gênero e feminismo como sinônimos.

a divisão sexual do trabalho (KERGOAT, 2009). Com base em Kergoat (2009), entendemos a divisão sexual do trabalho como uma forma de divisão social do trabalho, baseada nas relações sociais de gênero, que se caracteriza pela separação e hierarquização dos espaços produtivos e reprodutivos. As presenças nesses espaços são profundamente marcadas pelas relações de gênero; a primeira é socialmente construída como masculino, e a segunda, como feminina¹⁵.

Ainda que a divisão sexual do trabalho tenha se modificado nos últimos cinquenta anos, com a consolidação feminina no mercado de trabalho, isso não alcançou a reorganização de responsabilidades pela reprodução da vida humana. Isso sugere que as relações de gênero não apenas possuem uma base material, mas são permeadas por ideologias sobre a feminilidade e a masculinidade. Com isso, a despeito das mudanças, as fronteiras entre esferas pública e doméstica seguem organizando o mundo do trabalho e, por conseguinte, suas práticas sociais. É o que leva Hirata e Kergoat (2007) a concluírem que, nas novas configurações da divisão sexual do trabalho, tudo muda, mas nada muda.

Relações de gênero, divisão sexual do trabalho e interações sociais cotidianas integram-se em uma totalidade contraditória, cuja dinâmica não é mecânica ou homogênea, mas é mediada por práticas sociais. É por meio dessas práticas que sujeitos inscrevem-se nessas relações, mas também agem e interagem sobre elas, transformando tanto sua materialidade, quanto as ideologias que as permeiam (HIRATA; KERGOAT, 1994; CARLOTO, 2001).

As críticas e proposições dos estudos feministas não se limitaram a uma forma de compreender e incidir sobre a realidade social, mas também se voltaram contra as bases do conhecimento científico hegemônico. Dessa forma, os estudos de gênero não apenas introduziram novos temas nas agendas de pesquisa de diversos campos do conhecimento. Ao revés, as epistemologias feministas também propuseram uma ruptura radical com o fazer ciência tradicional, gerando instabilidades em métodos e categorias consolidadas, além de agregar uma pluralidade de perspectivas multidimensionais e críticas (HARDING, 1993; BORDO, 2000; MATOS, 2008).

As epistemologias feministas posicionam-se de maneira crítica em relação a axiomas fundantes do positivismo científico, a exemplo da separação sujeito-objeto, da neutralidade científica e da existência de uma verdade a ser revelada (HARDING, 1993; HARAWAY, 1995; BORDO, 2000). Em contrapartida, elas ofertaram outras fundamentações epistemológicas, valorizando a complexidade, a subjetividade, a reflexividade, os saberes práticos e a compreensão das relações de poder que demarcam os lugares de fala dos sujeitos (MATOS, 2008).

Essa dupla crítica dos estudos feministas (à realidade social e ao fazer ciência) não se limita

¹⁵ Feminino e masculino não são entendidos, nesse trabalho, apenas em seu sentido heterossexual (cis), mas também em sua expressão trans.

às relações de gênero. Nas últimas décadas, especialmente impulsionadas por reflexões de feministas negras, ganhou importância nesse campo as abordagens interseccionais. Elas apontam que as relações de gênero se articulam às relações de classe, raça, entre outras (LORDE, 1984; HOOKS¹⁶, 2000; CRENSHAW, 2002; HILL COLLINS, 2015)¹⁷. Nos termos propostos por Hill Collins (2015), a interseccionalidade não se limita a evidenciar a ocorrência de uma somatória de opressões. Tampouco se propõe à hierarquização de desigualdades, embora possa haver a primazia de uma ou mais relações em determinado tempo, lugar ou situação específica. Trata-se, principalmente, de compreender os mecanismos que permitem que essas relações possam manifestar-se paralelamente, mas também estejam imbricadas.

Considerando esses pontos de partida, ancorados nos referenciais dos estudos feministas, é possível traçar alguns paralelos entre eles e as abordagens dos estudos de política pública que assumimos como nossa interlocução privilegiada, principalmente identificadas com a virada argumentativa. Primeiramente, em ambos, evidencia-se esforços de crítica, mas também de transformação social, nos quais os pressupostos positivistas são refutados. Além disso, eles compartilham a centralidade conferida às relações de poder e dominação, compreendidas como permeadas por disputas ideológicas e discursivas. E, ainda que eles reconheçam as constrições produzidas pelas estruturas (a exemplo das relações sociais), a potencialidade das ações e interações de sujeitos não é negligenciada, sendo o conceito de práticas sociais uma importante esfera de mediação entre estrutura e agência.

São esses denominadores comuns que nos permitem propor uma definição conceitual de transversalidade de gênero que integre contribuições dos estudos de gênero e de política pública, a qual dedicamos as próximas páginas.

1.3.2 Incorporação de perspectivas de igualdade de gênero no enquadramento de políticas públicas: transversalidade de gênero

No campo dos estudos feministas, registraram-se, nas últimas décadas, esforços para desenvolvimento de instrumentais teóricos e metodológicos para a análise de políticas de igualdade de gênero (PATERSON; ESCALA, 2015). Essa integração entre referenciais de estudos de gênero e de política pública representou oportunidades e desafios; há complementaridades e convergências entre os dois campos, mas também especificidades e tensões (LOMBARDO; FOREST, 2013). Nesse contexto, a análise sobre a incorporação de perspectivas de gênero ao

¹⁶ Mantivemos seu nome integralmente minúsculo em respeito à grafia adotada pela autora.

¹⁷ Há um debate, no campo feminista, acerca do uso do conceito de interseccionalidade (CRENSHAW, 2002) ou consubstancialidade (KERGOAT, 2010). Nos termos propostos por Hirata (2014), entendemos que o uso de ambas é intercambiável, embora optemos pelo termo interseccionalidade. Primeiramente, por sua maior aderência às teorias e práticas feministas brasileiras, mas, também, como uma forma de reconhecer a fundamental importância do feminismo negro na constituição desse campo.

enquadramento de políticas públicas despontou como uma alternativa e, nela, enfocou-se o conceito de transversalidade de gênero (FERREE; MERRILL, 2000; BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; VERLOO, 2008).

A transversalidade de gênero é uma forma de tradução e adaptação do *gender mainstreaming*, que, por sua vez, foi difundido, nos mais diversos países, principalmente a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 (REINACH, 2013; PAPA, 2012; BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). O *gender mainstreaming* tornou-se, a partir de então, uma estratégia para a (re)estruturação de políticas públicas, e também de culturas e práticas organizacionais do Estado, orientando-as pelo compromisso com a igualdade de gênero (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 1995; BANDEIRA, 2005; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Desde então, essa estratégia tem sido adotada nos níveis internacional, nacionais e subnacionais (SHAW, 2002; WALBY, 2005; PAPA, 2012). Sua rápida disseminação não significou, entretanto, que não tenha surgido dissensos e disputas em torno de seu delineamento conceitual (DALY, 2005; CARVALHO, 2018).

A noção de transversalidade não é monopólio dos estudos e práticas de políticas de igualdade de gênero. No caso brasileiro, ele esteve associado a essas políticas, mas também a outras, como as políticas de igualdade racial, juventude, infância e direitos humanos (REINACH, 2013). Em linhas gerais, nesses casos, transversalizar seria introduzir uma perspectiva específica (ex. gênero, infância, juventude) ao conjunto de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Há, ainda, algumas sobreposições entre essa noção de transversalidade com outras, empregadas nos estudos de coordenação governamental em política pública. É o caso da intersetorialidade, o que leva autoras como Bronzo (2007) a sugerirem seu uso intercambiável (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Para Cunill-Grau (2014), a intersetorialidade corresponde a uma integração não-hierárquica de diversos setores, principalmente governamentais, que se colocam de acordo para trabalharem juntos, visando à solução de problemas sociais complexos. É possível argumentar, em face dessa definição, que a transversalidade pode implicar a adoção de arranjos intersetoriais, mas que não necessariamente a ação intersetorial é também transversal. A adoção de uma política que busque integrar áreas de saúde e educação, por exemplo, não é transversal, necessariamente, mas pode ser intersetorial.

Tendo em vista as zonas cinzentas que demarcam as fronteiras desse conceito, é necessário explicitar o entendimento de qual partimos nesse trabalho. Por transversalidade de gênero na política pública, compreendemos um processo específico de estruturação das políticas de igualdade de gênero, no qual perspectivas feministas são incorporadas ao enquadramento de políticas, para construir problemas públicos e definir o curso da ação estatal (GUZMÁN, 2001; FARAH, 2004; BACCHI, 2005; BANDEIRA, 2005; WALBY, 2005; VERLOO; LOMBARDO,

2007; MONTAÑO, 2010). A transversalidade materializa-se no desenvolvimento de condições institucionais que propiciem a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas.

É possível classificar nossa abordagem conceitual como tridimensional. Isso porque a transversalidade de gênero, como definimos, é composta por três dimensões imbricadas: enquadramento das políticas em perspectivas feministas; condições institucionais para a transversalidade; e aderência às agendas políticas feministas. Por estarem imbricadas, essas dimensões são indissociáveis. Entretanto, para finalidade heurísticas, é possível fracioná-las, o que tem consequências metodológicas, como veremos no terceiro capítulo. A imagem abaixo representa cada uma dessas dimensões.

Figura 2 - Transversalidade de gênero: conceito tridimensional



Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão do enquadramento são explicitadas as disputas discursivas, em torno dos significados de gênero, nas políticas públicas. Já as condições institucionais e a aderência evidenciam a materialidade do processo, ou seja, os efeitos concretos que a incorporação da transversalidade produz na ação estatal. Passamos, a seguir, a refletir sobre cada uma delas.

As análises de enquadramentos de políticas públicas apontam que perspectivas de gênero, interseccionadas com outras relações sociais, permeiam a construção de uma narrativa que articula a construção de problemas públicos (diagnóstico) a uma definição do curso da ação estatal (prognóstico), ainda que isso seja imperceptível. Com efeito, perspectivas patriarcais de gênero podem cristalizar-se como ausência de políticas públicas (BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015), relegando questões centrais da opressão de gênero às esferas privada e doméstica (PATERSON; SCALA, 2005). Consequentemente, essas questões não chegam a ser vistas como um problema público legítimo. Um exemplo pode ilustrar nosso argumento. Os cuidados de crianças e pessoas idosas, dentre outras, são, em diferentes países e períodos históricos, assumidos como uma responsabilidade primária das famílias e subsidiária do Estado.

No âmbito familiar, são, sobretudo, as mulheres que assumem esse trabalho de cuidado, como um reflexo da divisão sexual do trabalho. E, ainda que isso gere sobrecarga sobre elas e dificulte a autonomia econômica feminina, a legitimação dessa questão como um problema público é um processo em disputa.

Não apenas pela inação o Estado reproduz desigualdades, mas também pela ação. Com efeito, a estruturação de políticas públicas pode ser orientada por perspectivas patriarcais. Ilustrativas são as políticas de assistência social, que frequentemente priorizam o cuidado familiar e a construção ou reparação desses vínculos familiares, deixando de evidenciar as dinâmicas de dominação e de sobrecarga das mulheres que essa orientação da política contribui para gerar.

Por outro lado, a incorporação de perspectivas de igualdade de gênero no enquadramento de problemas públicos e de políticas pode ser assumida como um compromisso estatal. Nesse caso, empreende-se um esforço para romper com o congelamento de perspectivas patriarcais no senso comum das práticas governamentais, além de fomentar iniciativas de igualdade de gênero, em articulação à igualdade de classe, raça, entre outras. Para isso, é necessário que as políticas em curso sejam reorientadas, aderindo às agendas políticas feministas. Essas agendas integram questões e temas priorizados, por meio de uma narrativa estruturada sobre os problemas de gênero e o curso da ação estatal em relação a eles (ex. legalização do aborto, corresponsabilização estatal pelo cuidado, paternidade responsável etc.).

O que se depreende dessa reflexão é que a definição que adotamos possui uma carga normativa; a transversalidade é um processo orientado por um princípio normativo (igualdade de gênero). Conseqüentemente, sua realização comporta gradações, nuances e contradições. Ademais, essa proposição normativa conflita com a orientação consolidada no curso da ação estatal, comprometida com a reprodução e legitimação de desigualdades. Assim, é de se esperar que a “transversalização” de políticas seja conflituosa e não-linear. Nesse contexto, partindo de Shaw (2002) e Daly (2005), entendemos que, caso haja incorporação da transversalidade, ela pode ser integrada ou marginalizada, além de comportar gradações entre essas possibilidades. Em ambas, a transversalidade coexiste, conflituosamente, com enquadramentos patriarcais cristalizados. A diferença é que, na transversalidade integrada, esse conflito resulta em um esforço de reorganização do curso da ação estatal, orientando-se pelo objetivo da igualdade de gênero. Na marginal, esse objetivo é acoplado à dinâmica existente, sem reestruturá-la.

Ademais, ao enfatizarmos, em nossa definição, a dimensão processual da transversalidade, buscamos não a comprometer com uma única perspectiva de igualdade de gênero (PATERSON; SCALA; JOHNSON; BERENQUER; BENITEZ, 2009). As perspectivas feministas devem ser entendidas no plural; múltiplas são as compreensões e formas de incidência sobre as relações de gênero (BACCHI, 2005; LOMBARDO, 2008; VERLOO, 2008). Dessa forma, elas podem se

restringir a mulheres, ou abarcar as relações de gênero. Também podem representar a mulher como um sujeito universal, ou interseccionado com outras relações sociais (STAUDT, 2003; DALY, 2005). Por fim, também pode conferir níveis diversos de legitimidade para as vozes dos movimentos feministas e de mulheres (WALBY, 2005; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Não são, contudo, todas as políticas para as mulheres que incorporam uma perspectiva de igualdade de gênero. Políticas para mulheres são aquelas cujas beneficiárias são mulheres; exclusivas ou prioritárias (FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005). Elas podem mobilizar perspectivas patriarcais, à medida em que se baseiem em estereótipos de gênero, contribuindo para reproduzir desigualdades e garantir a divisão sexual do trabalho. Seria possível argumentar que se trata do caso de um programa de qualificação para o mercado de trabalho que beneficiasse mulheres e cuja oferta fosse apenas para trabalhos feminizados e mal remunerados (ex. manicure, cabeleireira etc.).

Por outro lado, o enfoque em políticas para as mulheres pode ser uma estratégia para a construção da igualdade de gênero, entendendo que, ao se garantir direitos e inclusão social das mulheres, também se modifica as relações de gênero (FUJIWARA, 2002; FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Um exemplo foi a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), no âmbito do Governo Federal brasileiro, em 2003, que se orientou por essa concepção.

A complexidade que permeia essas reflexões e as múltiplas possibilidades das perspectivas de igualdade de gênero não inviabilizam a análise de enquadramentos de políticas públicas. Em sentido contrário, essa análise pode contribuir com a compreensão de nuances nas ações estatais comprometidas com a igualdade de gênero (VERLOO; LOMBARDO, 2007; LOMBARDO; MEER, 2008), uma vez que distintas perspectivas podem ser mobilizadas nessa “transversalização”.

Enquadramentos que incorporam perspectivas feministas conferem coerência às agendas políticas de igualdade de gênero (FARAH, 2004), que são mobilizadas pelas atrizes que, em determinados contextos, interagem, por meio de alianças e disputas, para incidir sobre o processo de políticas públicas. Essas agendas integram questões e temas priorizados, por meio de uma narrativa estruturada sobre os problemas de gênero e o curso da ação estatal em relação a eles. Em torno delas, constituem-se comunidades discursivas de movimentos feministas e de mulheres, mas que também podem congrega atrizes e atores de outros movimentos, partidos, organismos internacionais, academia, governo e Estado.

Políticas públicas podem ter aderência a agendas políticas feministas. À medida em que isso ocorra, políticas de igualdade de gênero são estruturadas. Um exemplo seria, no caso das políticas de cuidado, deslocar a orientação da ação estatal da subsidiariedade para a corresponsabilidade.

Esses princípios, por sua vez, devem ser efetivados por meio de um redesenho dessas políticas (ex. expansão de creches e instituição de licenças paternidade e parental), de priorização orçamentária dessas medidas e, ainda, de formação e qualificação do corpo de profissionais do serviço público, para internalizar a igualdade de gênero como um princípio que oriente suas práticas.

Em relação a esse aspecto, nossa definição da transversalidade de gênero como um processo também tem implicações. Iniciativas isoladas de igualdade de gênero podem ser implantadas, mas, se elas não integrarem um processo transversal, não resultam em políticas de igualdade de gênero. Nesses termos, a criação de um equipamento de enfrentamento à violência contra as mulheres, desarticulado de outras iniciativas para o tema, não seria uma política pública.

O compromisso com a transversalidade de gênero deve permear o conjunto das ações estatais, mas, como observa Staudt (2003), é necessário começar por algum lugar. Isso nos introduz à dimensão das condições institucionais. Com efeito, para a efetivação da transversalidade são necessárias instituições que estruturem esse processo no âmbito do Estado (STAUDT, 2003), a exemplo de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs)¹⁸, planos de ações com orçamentos, além de iniciativas para a participação social na gestão da transversalidade (GUZMÁN, 2001; MONTAÑO, 2010; GONZALEZ, 2018). Com isso, criam-se condições para que a disputa do curso da ação estatal seja feita, deslocando para seu interior a tensão de disputa desses enquadramentos.

Ainda que essas três dimensões sejam imbricadas, elas não são resultantes uma das outras, podendo haver alguma autonomia entre elas. Com efeito, a criação de condições institucionais não garante a aderência de políticas públicas às agendas políticas de igualdade de gênero (FUJIWARA, 2002; FARAH, 2004). É possível que sejam criados OPMs, mas que eles não influenciem as políticas públicas. Por outro lado, iniciativas de igualdade de gênero podem emergir, garantido, em alguma medida, a adesão de políticas à agenda política feminista, sem que isso resulte na institucionalização de um processo transversal.

1.4 CONCLUSÕES

Nesse capítulo, delineamos um conceito de transversalidade de gênero para a análise de políticas públicas, convergindo contribuições dos campos de gênero e de política pública. Para tanto, evidenciamos conceitos instrumentais à nossa análise, como os de discurso e ideologia,

¹⁸ Usamos a nomenclatura OPM, mais comum no Brasil, mas reconhecemos a multiplicidade de designações. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), por exemplo, utiliza Mecanismos de Adelanto de Políticas para las Mujeres (MONTAÑO, 2010).

enquadramento e enquadrar, agendas políticas e comunidades discursivas. Eles foram enredados em um único arcabouço teórico, por meio do conceito de transversalidade de gênero.

Definimos transversalidade de gênero como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público (diagnóstico), quanto na definição do curso da ação estatal (prognóstico). Esse processo se materializa no desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas. É o que denominamos de conceito tridimensional da transversalidade, cujas dimensões, imbricadas, podem ser fracionadas, para finalidades heurísticas.

Por meio dessa definição, esperamos contribuir com a convergência dos estudos de política pública e de gênero, subsidiando teorias e práticas sobre políticas de gênero, tanto para focar a ação estatal como um todo, quanto políticas específicas. Há, contudo, algumas limitações em nossa reflexão. Nosso enfoque foi, fundamentalmente, na política pública, ainda que a transversalidade envolva outros aspectos, como a cultura institucional, práticas organizacionais e formação de pessoal. É importante destacar, ainda, que a transversalidade de gênero não esgota o conceito de transversalidade, que também pode ser empregado para analisar e incorporar outras perspectivas às políticas públicas (ex. igualdade racial, juventude e direitos humanos). E, tampouco, esgota o conceito de gênero, inclusive porque as lutas feministas transbordam os limites da ação estatal.

2 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA DE CUIDADO¹⁹

2.1 O CUIDADO NOS ESTUDOS DE GÊNERO: UMA INTRODUÇÃO

A existência do cuidado nos estudos de gênero, enquanto um tema de pesquisa, não é uma novidade contemporânea (GUIMARÃES; HIRATA; SUGITA, 2011). Ao contrário, reflexões sobre ele estiveram implícitas em debates tradicionais desse campo, a exemplo da teorização dos trabalhos doméstico e reprodutivo (CARRASCO, 2013) e da crítica feminista aos estudos sobre bem-estar social (DALY; LEWIS, 2000; RAZAVI, 2007). A novidade das últimas décadas é a autonomia que o conceito adquiriu em relação àqueles que o trazia implícito, tornando-se, progressivamente, uma categoria central e multifuncional. Sua teorização nesse campo congregou diferentes áreas do conhecimento, como a sociologia do trabalho e da família (HIRATA; GUIMARÃES, 2012; SORJ, 2013), economia feminista (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007; CARRASCO, 2011), política social (DALY; LEWIS, 2000; MARTINEZ FRANZONI, 2005; CARLOTO; MARIANO, 2010), direito (PAUTASSI, 2007; 2011), ciência política (YOUNG, 2002; TRONTO, 2009), filosofia (KITTAI, 1999; FRASER, 2013) e psicologia (GILLIGAN, 1982; MOLINIER; PAPERMAN, 2015).

Sua resiliência evidencia-se em sua circulação no tempo e espaço, por múltiplas tradições teóricas e dimensões da vida (acadêmica, cotidiana, política etc.). Mas, também, explica sua fragilidade, cristalizada em (in)definições, ambiguidades e polissemia (GUIMARÃES; HIRATA; SUGITA, 2011; ESQUIVEL, 2011). A simplicidade de um termo usado na fala cotidiana esconde a complexidade de um signo empregado para significar uma multiplicidade de áreas da realidade social, como a ação estatal, o amor, as relações de trabalho e as responsabilidades políticas (MOLINIER; PAPERMAN, 2015). Sua complexidade provém, ainda, das tensões e transbordos que o cuidado traz a algumas das fronteiras mais caras ao pensamento ocidental, como as dicotomias público-privado²⁰ e trabalho-família (GEORGES, 2017).

No Brasil e na AL, na primeira década do XXI, a crescente atenção conferida ao tema do cuidado no campo feminista enfatizou sua interface com as políticas sociais. Isso legitimou sua abordagem enquanto uma questão política e teórica de interesse (MARTINEZ FRANZONI, 2005; PAUTASSI, 2007;

¹⁹ Essas reflexões iniciaram-se no mestrado, tendo Silvia Cristina Yannoulas e as pesquisadoras Anabelle Carrilho e Talita Oliveira contribuído decisivamente com elas. Agradeço, também, às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah, na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Uma versão preliminar foi apresentada como trabalho de disciplina ofertada por Helena Hirata e Nadya Araujo Guimarães, na USP. Elas gentilmente discutiram essa proposta, o que foi fundamental para seu desenvolvimento. Por fim, uma versão resumida e preliminar foi apresentada no 11º Fazendo Gênero e 13º Mundo das Mulheres, razão pela qual agradecemos às participantes do grupo de trabalho pelo debate, coordenado por Cassia Maria Carloto.

²⁰ Entendemos por privado tanto as relações familiares, quanto as mercantis.

AGUIRRE, 2009; BATTHYÁNNY, 2009). Conseqüentemente, apareceram esforços de teorização das políticas de cuidado, assim como reivindicações por sua implantação, convergindo teoria e prática.

Nesse contexto, partindo de reflexões anteriores (MARCONDES, 2013a; 2013b; 2017), construímos, neste capítulo, o arcabouço teórico para analisar a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado. Iniciamos, na segunda seção, com um panorama da produção feminista sobre o cuidado, organizado por meio do que denominamos de matrizes teóricas de estudo do cuidado. Em seguida, apresentamos nossa definição de cuidado. A terceira seção é dedicada à política de cuidado e à incorporação da transversalidade de gênero a ela. Situamos, primeiramente, a interface entre cuidado e política social. Em seguida, definimos política de cuidado. Por fim, apresentamos nossa proposta de aplicação do conceito de transversalidade de gênero à política de cuidado, considerando uma tipologia de perspectivas de gênero desenhada para essa análise. Por fim, nas conclusões, sintetizamos nosso percurso, indicando algumas de suas limitações.

2.2 CUIDADO: UMA DEFINIÇÃO INSCRITA NOS ESTUDOS FEMINISTAS

2.2.1 Matrizes teóricas de estudos de gênero sobre o cuidado: um panorama

Desde as décadas de 1960 e 1970, os estudos de gênero vêm abordando a problemática do cuidado de forma indireta, por meio de estudos sobre a divisão sexual do trabalho, articulação trabalho e família, trabalho doméstico remunerado, feminização de profissões e ocupações e economia feminista (CARRASCO, 2011; YANNOULAS, 2011; SORJ, 2013). Na década de 1980, o cuidado despontou como uma categoria autônoma nos estudos de gênero anglo-saxões. A obra de Gilligan (1982) foi um de seus marcos inaugurais (PEREIRA, 2016; HIRATA, 2018).

No Brasil e na AL, o interesse pelo tema é mais recente e remonta à primeira década do Século XXI, momento em que o estado da arte sobre o cuidado ainda indicava um debate incipiente (AGUIRRE, 2009). Desde então, contudo, ele ganhou prestígio nas pesquisas feministas, inclusive em decorrência do financiamento delas por organismos internacionais, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (PAUTASSI, 2010; RICO, 2011), Onu-Mulheres (AGUIRRE, 2009), Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) (FASSLER, 2009) e Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BATTHYÁNY, 2004). Em 2018, foi realizado o “*Primer Congreso Latinoamericano de Estudios de Género y Cuidado*”, no Uruguai.

No Brasil, o ano de 2012 foi um marco do crescente interesse sobre o tema, segundo Hirata (2018). Nele, o cuidado foi objeto de mesas específicas em congressos nacionais e latino-americanos sediados no país (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências

Sociais [ANPOCS] e *Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo* [ALAST]). Houve, ainda, a publicação de uma coletânea, resultante de um seminário internacional sobre trabalho de cuidado, realizado na Universidade de São Paulo (USP), em 2010 (HIRATA; GUIMARÃES, 2012). A circulação dessas ideias no país envolveu a publicação de livros acadêmicos (ABREU; HIRATA; LOMBARDI, 2016; DEBERT; PULHEZ, 2017), edições especiais de revistas científicas (REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015; HIRATA; DEBERT, 2016) e produções dos movimentos feministas (FARIA; MORENO, 2010; CFEMEA, 2011; SOS CORPO; DATAPOPULAR; ÁVILA; FERREIRA, 2014).

A emergência da problemática do cuidado nos estudos de gênero inscreveu-se em um processo de transformações sociais, em curso em países capitalistas ocidentais nas últimas décadas (RAZAVI, 2005; AGUIRRE, 2009; CARRASCO, 2011). Nele, a presença feminina no mercado de trabalho consolidou-se, tendo havido, ainda, a profissionalização de atividades de cuidado, ultrapassando as fronteiras das famílias. Essas, por sua vez, diminuíram de tamanho e se ampliaram em diversidade. O modelo normativo da instituição familiar nuclear e heterossexual foi desestabilizado pela emergência de outros arranjos, como as famílias LGBTQ+ e monoparentais chefiadas por mulheres. A reconfiguração da pirâmide demográfica também se projetou como uma realidade nos mais distintos países, com a diminuição da taxa de fecundidade e o aumento do envelhecimento populacional (DURÁN, 2010; DEBERT; PULHEZ, 2017). Por fim, outro fator característico desse processo são os deslocamentos (voluntário e involuntário) de populações, constituindo-se cadeias globais de cuidado, na qual a imigração e a provisão de cuidado tornaram-se conectadas em alguns países, especialmente do Norte Global (TODARO; ARRIAGADA, 2012; HIRATA, 2016).

Como um efeito desse conjunto de transformações, tornou-se visível o que algumas teóricas feministas denominaram de déficit de cuidado (DALY; LEWIS, 2000; AGUIRRE, 2009; CARRASCO, 2011). De um lado, a consolidação da participação feminina no mercado de trabalho colocou em xeque a suposição de que há uma ou mais mulheres nos domicílios disponíveis para atender as necessidades familiares (BATTHYÁNY, 2009). Por outro lado, ampliou-se a população idosa em situação de dependência, enquanto que a diminuição da taxa de fecundidade aponta para um agravamento desse quadro de desequilíbrio populacional, com sociedades ainda mais envelhecidas. Para contrabalancear o déficit dessas práticas tradicionais, entretanto, não foram estruturadas políticas públicas que respondam por essa provisão e, tampouco, modificaram-se as práticas familiares, com a maior responsabilização masculina (BRUSCHINI; RICOLDI, 2012; PAUTASSI, 2016). Com isso, esse quadro agravou-se, recaindo desproporcionalmente a responsabilidade por equalizar esse déficit sobre pessoas e grupos populacionais “vulnerabilizados”, a exemplo de mulheres negras e imigrantes.

Inseridas nesse contexto, mas ultrapassando fronteiras, barreiras linguísticas e atravessando

décadas, consolidaram-se o que denominamos de matrizes teóricas sobre o cuidado. Por elas, circulam uma multiplicidade de pesquisadoras, áreas de conhecimento e abordagens, ora se interpenetrando, ora se distanciando. Essas matrizes não são estanques, servindo para evidenciar diferentes abordagens – e ênfases – sobre o mesmo objeto, e que podem, inclusive, combinar-se em um mesmo estudo. As próximas páginas são dedicadas a esse panorama.

Matriz teórica “Trabalho de cuidado”

A primeira dessas matrizes aborda o cuidado como um trabalho. Nela, localizamos principalmente contribuições da economia feminista (DURÁN, 2010; CARRASCO, 2011; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007), estudos sociológicos sobre trabalho e família (HIRATA; KERGOAT, 1994; BATHYÁNY, 2004; BRUSCHINI; RICOLDI, 2012; SORJ, 2013) e pesquisas psicológicas e sociológicas sobre trabalho e emoções (HOCHSCHILD, 1979; MOLINIER; PAPERMAN, 2015; SOARES, 2016). Essas diferentes abordagens compartilham o despontar da questão do cuidado, através das fendas abertas por sucessivas desestabilizações do conceito de trabalho, produzidas pelas críticas feministas.

Nessa matriz, o cuidado surgiu a partir da década de 1960, implícito nos debates teóricos e políticos sobre o trabalho doméstico não remunerado (DALY; LEWIS, 2000; CARRASCO, 2013; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007) e sobre divisão sexual do trabalho (HIRATA; KERGOAT, 1994; 2007; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000; KERGOAT, 2009). Essas contribuições buscaram demonstrar que apenas uma forma de trabalho foi identificada como o trabalho no modo de produção capitalista: o trabalho assalariado (AMORÓS, 1991; ÁVILA, 2011). Com isso, negou-se à reprodução social o estatuto de trabalho, identificando-a como uma atividade naturalmente exercidas pelas mulheres (CARRASQUER OTO, 2009; ÁVILA; FERREIRA, 2014). Em resposta, os estudos feministas buscaram fazer visível o invisível, como assinala Razavi (2005). Para tanto, propuseram a reformulação do conceito de trabalho, incorporando a ele a reprodução social e superando as fronteiras entre público-privado e trabalho-família (FARIA; MORENO, 2010; ESQUIVEL; FAUR; JELIN, 2012; SORJ, 2013).

A consolidação da presença feminina no mercado de trabalho, ocorrida nas últimas décadas do Século XX, ampliou e deu visibilidade a múltiplos arranjos de articulação trabalho e família, para além do modelo tradicional do homem provedor e da mulher dona de casa (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000; HIRATA; KEROGAT, 2007; ÁVILA; FERREIRA, 2014). Além disso, ampliaram-se as atividades de trabalho de cuidado exercidas de forma remunerada, dando mais um passo na diluição das fronteiras entre público, mercantil e doméstico (DALY; LEWIS, 2000; FARIA; MORENO, 2010; GUIMARÃES, 2012; FRANCO PATIÑO, 2013).

Nesse contexto, a partir da década de 1990 (CARRASCO, 2015), o cuidado adquiriu autonomia

nos estudos sobre trabalho, nas reflexões sobre a economia do cuidado (CARRASCO, 2013; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007), trabalho de care (GUIMARÃES, 2012; KERGOAT, 2010; HIRATA, 2016) e vínculo entre trabalho e emoções (MOLINIER; PAPERMAN, 2015; SOARES, 2016). Com isso, o cuidado tornou-se um conceito explicitado nessa matriz teórica, em conexão com outras categorias centrais, como a divisão sexual do trabalho e o trabalho doméstico.

Matriz teórica “Ética do cuidado”

Uma segunda matriz teórica remete ao trabalho seminal de Gilligan (1982). Nele, a autora questiona que os padrões morais e éticos de conduta, geralmente compreendidos como universais, são, na verdade, um reflexo de experiências e interpretações masculinas. As experiências e interpretações femininas, por sua vez, envolveriam outra racionalidade, associada a relações interpessoais e de responsabilidades concretas com o outro.

Suas reflexões foram bastante criticadas por teóricas feministas, a exemplo de Tronto (1987; 2009), que desloca sua escuta de uma voz das mulheres para uma voz do cuidado. Para suportar seu contraponto, a autora questiona que a associação entre cuidado e mulher não reside no nível psicológico, mas remete às desigualdades decorrentes de relações sociais de raça, etnia, classe e origem, em que as mulheres se inserem. O cuidar é inerente à manutenção dessas relações de dominação. Por conseguinte, sua transformação é fundamental para redesenhar a repartição de responsabilidades entre membros da sociedade e Estado, revisando a concepção de justiça social, para que tenha em conta a reprodução social da vida (FRASER, 2013).

No mesmo sentido, diferentes autoras criticam a concepção liberal de democracia e justiça (RUDDICK, 1989; KITTAY, 1999; FRASER, 2013). A ética do cuidado, segundo Gómez (2010), valoriza as responsabilidades concretas com outras pessoas e o universo afetivo e emocional na concepção de uma nova teoria democrática. E, como assinala Kittay (1999), essa nova teoria deve ser formulada a partir do reconhecimento de que todas as pessoas são vulneráveis e dependem de cuidados, em algum momento da vida.

Matriz teórica “Política pública e direito ao cuidado”

Essa terceira matriz teórica reúne produções em que esse conceito é mobilizado para criticar e promover mudanças na atuação estatal, com ênfase nas políticas públicas e garantia de direitos (RAZAVI, 2007; BATTHYÁNY, 2009; PAUTASSI, 2011; ESQUIVEL; FAUR; JELIN, 2012; MARTINEZ FRANZONI, 2005). Nela, a naturalização da responsabilização das mulheres pela promoção do bem-estar cotidiano é tanto o ponto de partida para explicar a ausência do tema na agenda governamental, quanto para indicar a realidade que se pretende transformar, por meio da ação estatal (RICO, 2011). Por sua aproximação com a gramática do direito, há, nessa matriz, forte

conteúdo normativo, relativo ao que o Estado deveria fazer em relação ao cuidado.

Nesses termos, o cuidado deveria ser formulado como um direito, em que a tríade “o cuidar, quem cuida e quem é cuidado” fosse a pedra angular (PAUTASSI, 2007). Outra discussão inscrita nessa matriz é a que conecta cuidado e regimes de bem-estar, considerando a inter-relação entre macro instituições provedoras (Estado, mercado, família e organizações comunitárias) (MARTINEZ FRANZONI, 2005; AGUIRRE, 2011; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007)²¹.

Outra abordagem destacada é a dos estudos sobre uso do tempo no trabalho de cuidado e suas formas de mensuração, subsidiando diagnóstico para políticas públicas (TORNIS, 2004; AGUIAR, 2010; DURÁN, 2010; FONTOURA; ARAÚJO, 2016; PINHEIRO, 2018). Esse é um caso emblemático para assinalar a porosidade das fronteiras dessas matrizes teóricas, uma vez que essa tendência de pesquisa se aproxima da matriz do trabalho de cuidado.

Matriz teórica “Interseccionalidade e cuidado”

Essa quarta e última matriz corresponde às análises do cuidado que partem do conceito de interseccionalidade (LORDE, 1984; HOOKS, 2000; CRENSHAW, 2002; HILL COLLINS, 2015). Nela, reconhece-se que as relações de gênero são estruturantes da forma de cuidar, mas que também o são outras relações sociais, como as de classe, raça e etnia (SORJ; FONTES, 2012; ÁVILA; FERREIRA, 2014; HIRATA, 2014; PEREIRA, 2016). Destarte, torna-se importante articular múltiplas relações sociais produtoras de desigualdades e diversidades para compreender o cuidado.

A interseccionalidade é uma chave teórica estratégica para analisar o cuidado remunerado, em suas articulações com o cuidado não remunerado. São ilustrativas investigações acerca da feminização de profissões e ocupações que respondem por necessidades sociais tradicionalmente atendidas por mulheres dentro das famílias (TRONTO, 2009; YANNOULAS, 2011; 2013). Em países como o Brasil, é o caso do trabalho doméstico remunerado. É por meio da contratação dele que mulheres, sobretudo brancas e de classes médias e altas, conseguem dispor de tempo para se inserir em postos de trabalho formalizados e com prestígio social, sem que as responsabilidades domésticas tenham que ser reorganizadas (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000; HIRATA; KERGOAT, 2007; BRUSCHINI; RICOLDI, 2012; PEREIRA, 2016).

A interseccionalidade contribui, ainda, para refletir sobre cadeias globais de cuidado, em que imigrantes, empobrecidas, negras ou indígenas, assumem esse trabalho (TODARO; ARRIAGADA,

²¹ Autoras como Esquivel, Faur e Jelin (2012) preferem o conceito de organização social do cuidado, em substituição ao de regimes de bem-estar. Trata-se de uma adaptação do “social care” de Daly e Lewis (2000), traduzido como organização social do cuidado (FRANCO PATIÑO, 2013).

2012). A AL se insere nessas cadeias, seja por meio das imigrações para o Norte Global, seja por aquelas entre países da região (CERRUTTI; MAGUID, 2010).

O quadro a seguir sintetiza cada uma dessas quatro matrizes teóricas mapeadas.

Quadro 1 - Matrizes teóricas de estudos feministas sobre o cuidado: síntese

Matriz Teórica	Marco	Principais contribuições	Referências bibliográficas*
Trabalho de cuidado	Estudos sobre gênero e trabalho – 1960/1970 (implícito)	Divisão sexual do trabalho, economia feminista e trabalho doméstico	Hirata e Kergoat, 1994; Ávila, 2011; Kergoat, 2009
	Estudos sobre trabalho de cuidado – 1990 (explícito)	Economia do cuidado; trabalho do care; trabalho emocional	Batthyány, 2009; Carrasco, 2011; Rodríguez Enríquez, 2007; Guimarães, 2012; Molinier e Paperman, 2015; Hirata, 2016
Ética do cuidado	Gilligan (1982)	Cuidado como um padrão moral e ético de relacionamento humano; crítica à ética da justiça liberal e à dicotomia autonomia/dependência	Gilligan, 1982; Tronto, 1987; 2009; Ruddick, 1989; Kittay, 1999; Fraser, 2013
Política Pública e Direito ao Cuidado	Primeira década de XXI (AL e Brasil)	Análise do estado (direitos e políticas públicas); política social e regimes de bem-estar	Daly e Lewis, 2000; Martinez Franzoni, 2005; Pautassi, 2007; Razavi, 2007; Aguirre, 2011; Esquivel, Faur e Jelin, 2012
Interseccionalidade e cuidado	Estudos interseccionais (anos 1990)	Incorporação de classe, raça, etnia e outras formas de desigualdade (ex. migrações, idade)	Lorde, 1984; hooks, 2000; Crenshaw, 2002; Hirata, 2014; Hill Collins, 2015
		Trabalho doméstico remunerado (quem faz?) e cadeias globais de cuidado	Tronto, 2009; Todaro e Arriagada, 2012; Sorji, 2013; Pereira, 2016; Kergoat, 2016

Fonte: Elaboração própria, a partir das referências consultadas. Nota: Esse não é um inventário exaustivo, mas ilustrativo, de autoras que mobilizam essa abordagem. Elas não pertencem a apenas uma classificação, mas podem transitar entre elas.

2.2.2 Cuidado: definição

Partindo das distintas contribuições mapeadas acima, e da definição que adotamos em trabalhos anteriores (MARCONDES, 2013a; 2013b; 2017), entendemos por cuidado as práticas sociais que articulam trabalho, emoções e padrões éticos, que se concretizam na interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado. Seu objetivo é atender necessidades humanas (objetivas e subjetivas), contribuindo para garantir a sustentabilidade da vida humana.

Passamos a detalhar cada um dos elementos dessa definição que, em alguma medida, refletem algumas das polêmicas sobre a definição do cuidado (HIRATA, 2016).

Práticas e relações sociais, divisão sexual do trabalho, discursos e ideologias

Práticas sociais de cuidado correspondem a um nível de mediação entre relações de gênero (e outras relações sociais interseccionadas) e ações cotidianas. Nessas práticas, pensamento e ação se relacionam, orientados por um objetivo; atender necessidades humanas (CARLOTO, 2001; KERGOAT, 2009; TRONTO, 2009; CARRASCO, 2011). Elas encarnam uma complexa trama, situada historicamente, tecida pelas especificidades de quem é cuidado, quem cuida e de como se estabelece essa interação. Cada fio dessa textura constitui e é constituído por relações de gênero, classe e raça, cujos fundamentos materiais são a divisão sexual, racial e social do trabalho. O ato de cuidar não é plenamente espontâneo e criativo, por ser constricto por práticas que possuem um nível de institucionalização e que condensam regras e saberes e, ainda, discursos e ideologias.

Esses discursos e ideologias podem estabelecer e legitimar relações de dominação, construindo a problemática do cuidado como uma questão privada, como aqueles fundados nas ideologias patriarcal. Mas, também, podem desafiar e transformar práticas vigentes, a exemplo das ideologias feministas, que constroem o cuidado como um problema político, engajando Estado e sociedade como um todo.

Trabalhos, emoções e padrão ético

O cuidado é uma forma de trabalho reprodutivo, que provê necessidades sociais (BATTHYÁNY, 2009; TRONTO, 2009; HIRATA, 2016). Trata-se de uma forma de trabalho cujos contornos são profundamente marcados por seus vínculos com as emoções (SOARES, 2016), sejam elas valoradas positivamente (amor) ou negativamente (violência).

Práticas sociais de cuidado são integradas por práticas emotivas, como salienta Hochschild

(1979). O vínculo emocional pode tornar o trabalho de cuidado mais gratificante do que outros trabalhos assalariados (YOUNG, 2002). Entretanto, essas emoções também podem ser exploradas, especialmente quando alguns grupos são socializados para desproporcionalmente assumirem a gestão emocional das relações, como é o caso das mulheres, e, dentre elas, especialmente as indígenas, negras e imigrantes (BUBECK, 2002).

Por fim, o vínculo entre trabalho e emoções é um ponto nevrálgico, em algumas definições, para definir as fronteiras entre trabalhos de cuidado e domésticos não remunerado, valorizando-se a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado para a caracterização dos primeiros (BUBECK, 2002; SOARES, 2016). Com isso, excluem-se dessa definição formas indiretas de trabalhos reprodutivos, a exemplo da limpeza da casa (RAZAVI, 2005). Há, contudo, autoras, como Pereira (2016), que ponderam que isso pode gerar um desvalor de trabalhos reprodutivos que não sejam compreendidos como de cuidado, contribuindo para aprofundar desigualdades.

A despeito desse alerta, assumimos o critério de interação face a face como parte de nosso conceito, por entendemos que, quando nos atemos às práticas sociais, é fundamental demarcarmos fronteiras no amplo universo da reprodução social. Dessa forma, nem todos os trabalhos de reprodução social estão abrigados em nossa definição (excluem-se serviço de limpeza ou preparação de alimentos). O cuidar pode se revestir de cuidado familiar, trabalho doméstico remunerado, atividades profissionalizadas, entre outras, mas, em todas essas modalidades, deve haver interação face a face. Todavia, essas fronteiras não são demarcadas de forma estanque, especialmente considerando que diferentes formas de trabalho se imbricam. Como pondera Bubeck (2002), atividades abstratamente consideradas se (con)fundem no cotidiano, e há sempre atividades que não se encaixam perfeitamente na definição.

Por fim, uma segunda especificidade do trabalho de cuidado é a que remete à ética do cuidado. Com efeito, as práticas sociais de cuidado envolvem um padrão de julgamento de valores e de definição normativa de obrigações, no qual são valorizadas as responsabilidades concretas com o outro (RUDDICK, 1989; GILLIGAN, 1992; KITTAY, 1999; GÓMEZ, 2010). Assim, o cuidado é trabalho material, mas também é emoção e ética de conduta.

Necessidades atendidas e quem responde por elas: quem cuida e quem é cuidado

As práticas sociais de cuidado relacionam necessidades de quem é cuidado e quem cuida. Em relação a quem é cuidado, limitamos seu alcance às pessoas, o que é mais restrito do que algumas definições, como as de Tronto (2007), para quem o cuidado pode incluir não só pessoas, mas também animais e o meio ambiente. Por outro lado, não o restringimos às pessoas ditas dependentes, como fazem Kittay (1999) e Bubeck (2009). Para elas, o cuidar refere-se a quem não pode fazê-lo por si, a exemplo de crianças e de pessoas idosa e deficientes, em

situação de dependência. Para essas autoras, o atendimento de necessidades de pessoas ditas autônomas são serviços.

Entendemos que a restrição do cuidado à dependência fragmenta práticas e oculta aspectos relevantes da interpenetração entre cuidado e poder. É o caso do que Tronto (2009) denomina de irresponsabilidade privilegiada, conduta na qual pessoas que podem cuidar, mas não o fazem, beneficiando-se desproporcionalmente das práticas vigentes para atender suas necessidades (TRONTO, 209). Buscamos, com essa solução, reconhecer que, em algum momento da vida, todas as pessoas demandam cuidado e, em sua maioria, também são aptas para cuidar. Além disso, a não restrição à dependência permite incluir no conceito o autocuidado (ou cuidar de si).

Entendemos, contudo, que é necessário diferenciar entre essas demandas por cuidado. Para tanto, partimos da diferenciação de Tronto (2007; 2009), entre duas formas de cuidado; o necessário e o serviço pessoal. O primeiro é relativo a quem não pode fornecer a si mesmo, como no caso das crianças. Já o segundo, consiste naquele que as pessoas podem fazer por si mesma, mas não o fazem, a exemplo de um homem adulto, dito independente.

Em relação às necessidades atendidas pelo cuidado, incorporamos as considerações de Carrasco (2011), para quem o cuidar atende necessidades objetivas (ou materiais) e subjetivas (ou imateriais). Do primeiro grupo são exemplos a alimentação e a higienização. Do segundo, os afetos e as emoções. Isso não significa que cada ato isolado responda pela totalidade dessas necessidades, mas que as práticas sociais de cuidado, consideradas em seu conjunto, o fazem. O cuidado pode envolver amor e afetividade, como é esperado, por exemplo, do cuidado familiar. Mas, embora essas práticas emocionais também possam ocorrer no cuidado profissional, isso não é exigível.

Nossa definição de cuidado é suficientemente ampla para ser mobilizada por diferentes campos de pesquisa. Entretanto, a depender do objeto investigado, é esperado que se lance mais luz ou sombra sobre alguns de seus elementos. É o caso de nossa pesquisa, na qual interessa-nos especialmente a política de cuidado.

2.3 TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS DE CUIDADO

A política de cuidado inscreve-se nas intersecções entre práticas sociais de cuidado e política social e, por conseguinte, na convergência entre estudos de gênero e de política pública. Para darmos mais esse passo em nossa aproximação sucessiva, retomamos, nessa seção, algumas das contribuições do que denominamos de matriz teórica “Política pública e direito ao cuidado”, com a qual preferencialmente dialogamos nesse trabalho.

2.3.1 Práticas sociais de cuidado e políticas sociais

A política social é um tipo de política pública que garante o atendimento de necessidades humanas básicas, materializando-se em direitos, serviços ou prestações sociais, a exemplo da aposentadoria ou serviços de saúde e educação. Elas se integram a regimes de bem-estar, que propiciam a equalização de riscos sociais, por meio do qual se relacionam macro instituições provedoras de bem-estar (Estado, família e mercado), como propõe Esping-Andersen (1991).

Para o autor, o grau de mercadorização do bem-estar reflete o nível de dependência de quem não detém os meios de produção, da venda da força de trabalho ao mercado, para viabilizar o atendimento dessas necessidades básicas. Em contrapartida, a estruturação de sistemas de proteção social abrangentes resulta na desmercadorização, realizando direitos universais de cidadania (ESPING-ANDERSEN, 1991). Nessa abordagem, a política social está primordialmente conectada com as relações sociais de classe, o que converge com grande parte das abordagens desse campo (MARSHALL, 1967; SUNKEL, 2006; FALEIROS, 2008; PEREIRA, 2009).

Modelos teóricos como o de Esping-Andersen (1991) foram objeto de inúmeras críticas (ESPING-ANDERSEN, 2000)²². Foi o caso das críticas feministas, segundo as quais não apenas as relações de classe são centrais para a estruturação de regimes de bem-estar e de política social, mas também as relações de gênero, articuladas com outras formas de desigualdade (PATEMAN, 1987; SKOCPOL, 1992; ORLOFF, 1996; GAMA, 2008). Na formulação dessas críticas, o cuidado teve centralidade, enquanto uma problemática implícita ou explícita. Com efeito, regimes de bem-estar são inextricáveis das práticas sociais de cuidado, vez que é por meio dessas que as necessidades humanas são atendidas. Em decorrência, essas práticas constituem e são constituídas por uma trama de relações que ocorre em cada uma das instituições provedoras de bem-estar (Estado, família e mercado) e entre elas (DALY; LEWIS, 2000; AGUIRRE, 2011).

Por essas razões, é possível compreender o cuidado, nos termos propostos por Daly e Lewis (2000), como um conceito dos estudos sobre bem-estar e, por conseguinte, das análises de política social. As contribuições desse conceito para esses estudos não apenas lançam luzes sobre condições de vida das mulheres, mas também iluminam aspectos centrais sobre a sustentabilidade da vida humana. Tomando essas considerações como ponto de partida, elegemos duas das contribuições dos estudos feministas à análise de política social para incorporarmos em nosso trajeto; o familismo e o maternalismo. São elas que contribuem para o delineamento de nossa definição de política de cuidado e para operacionalização da aplicação da transversalidade de gênero a elas.

²² Por meio dessa obra, o autor reconheceu essas críticas e reviu parcialmente seu modelo.

Familismo, políticas sociais e práticas sociais de cuidado

Análises sobre o familismo nas políticas sociais evidenciam que não apenas a dinâmica de mercadorização é fundamental para compreender regimes de bem-estar, mas também a de familização. Em regimes de bem-estar familistas, a instituição familiar é central para o atendimento de necessidades básicas, quer porque parte da provisão é realizada no âmbito doméstico, quer porque esse vínculo é condição para acessar a provisão ofertada pelo Estado ou mercado (ESPING-ANDERSEN, 2000; AGUIRRE, 2011; MIOTO, 2008).

Essa lógica de política social assenta-se na pressuposição normativa de que, em toda família, há um homem provedor e uma fêmea cuidadora (PATEMAN, 1987). À mulher cuidadora cabe, total ou parcialmente, o trabalho doméstico e de cuidado no âmbito familiar, fundamental para a provisão do bem-estar. Como um efeito da divisão sexual do trabalho, o trabalho que elas realizam não é reconhecido como tal e, por conseguinte, não é abrangido pelos sistemas de proteção social, que se limita ao trabalho dito produtivo (KERGOAT, 2009).

Por detrás dessa foto do álbum de família, há uma concepção homogeneizadora da instituição familiar, fundamentalmente nuclear, cristã, branca e heteronormativa (DI MARCO, 2005; MONTAÑO, 2007). Entretanto, essa imagem era (e é) desafiada pela realidade cotidiana, nos diversos países capitalistas e ocidentais. Isso porque mulheres (empobrecidas, negras e indígenas) exerciam atividades remuneradas, ainda que precárias e informais. Isso resultava em outra forma de exclusão delas dos sistemas de proteção social, para além da desvalorização do trabalho doméstico não remunerado (DAVIS, 1981; HOOKS, 2000).

Durante a segunda metade do Século XX, esse padrão rígido de divisão sexual do trabalho se reconfigurou (HIRATA; KERGOAT, 2007). De um lado, a consolidação da presença feminina no mercado de trabalho colocou-se em marcha acelerada, congregando as mulheres em sua pluralidade. De outro, os arranjos familiares tornaram-se ainda mais diversos. Isso não levou, todavia, a uma reestruturação radical das relações sociais de gênero, uma vez que a divisão sexual do trabalho se manteve em sua essência. Com efeito, a presença das mulheres na esfera pública e laboral não gerou uma corresponsabilização, pelo cuidado, nem dos homens e nem do Estado (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007; BATTHYÁNY, 2009). Ou seja, a esfera da reprodução social não foi reconfigurada, permanecendo as fortes conexões entre cuidado, espera privada e feminilidade (DALY; LEWIS, 2000). Além disso, a exteriorização para a esfera pública do cuidado, por meio do trabalho remunerado, foi fortemente feminizada, uma vez que, majoritariamente, foram as mulheres que ocuparam esses postos de trabalho (ex. professora de educação infantil, enfermagem e serviço social) (YANNOULAS, 2011; 2013).

Com isso, múltiplas práticas sociais de cuidado despontaram. Foi o caso da dupla jornada, ou,

ainda, das jornadas flexíveis e parciais, para responderem à dupla presença (ou dupla ausência) (CARRASQUEROTO, 2009). E da prática do “se virar”, em que uma rede de mulheres é acionada para atender essas necessidades dentro das famílias extensas, ou nas relações de vizinhança e comunitárias (HIRATA, 2008). Assim como a prática da delegação da reprodução social às trabalhadoras domésticas (HIRATA; KERGOAT, 2007). Em sua essência, portanto, essas práticas seguiram permeadas pelo familismo.

Como uma resposta às práticas sociais familistas, o que as teorias e práticas feministas reivindicaram foi a desfamilização parcial do cuidado, construindo-o como uma questão política (TRONTO, 2009). Isso implica a corresponsabilização do Estado pelo cuidado, por meio de garantia de direitos, além de políticas que os efetivem.

Maternalismo, políticas sociais e práticas sociais de cuidado

De forma complementar às contribuições da análise do familismo, a reflexão sobre o maternalismo desloca o olhar da centralidade do homem-provedor na estruturação de sistemas de proteção social, para focar a importância da mulher-cuidadora. Trata-se de um conceito escorregadio, como observam Plant e van der Klein (2012). O maternalismo é empregado em múltiplos contextos, servindo para nomear tanto práticas políticas de mulheres organizadas, quanto um padrão de proteção social. Suas ideias foram empregadas por atrizes e atores de um amplo espectro ideológico, a exemplo de feministas, religiosos, racistas, conservadores, liberais, fascistas, nazistas e socialistas (KOVEN; MICHEL, 1993; BOCK; THANE, 1996; DI MARCO, 1997a).

Sua principal contribuição para a análise de política social foi evidenciar que os sistemas de proteção social não se fizeram apenas à imagem e semelhança do homem-provedor. Também a relação materno-infantil foi constitutiva deles, por meio de políticas sociais que reconheceram as mulheres como beneficiárias, enquanto mães, para a proteção da infância. Sua principal expressão foi o salário maternidade, para remunerar mulheres pelo trabalho de cuidado (BOCK; THANE, 1996; BRUSH, 1996). Seus efeitos são sentidos até a atualidade. Com efeito, em muitos países, como o Brasil, o benefício previdenciário correspondente à licença maternidade denomina-se salário maternidade.

Esse recorte maternalista não representou a inclusão das mulheres nos sistemas de proteção social, enquanto um reconhecimento de seu estatuto de trabalhadoras. Ao contrário, a intervenção estatal estimulou que elas exercessem os cuidados maternos, especialmente se elas fossem pobres, ou provenientes de uma família sem homem-provedor (SKOCPOL, 1992; KOVEN; MICHEL, 1993; BRUSH, 1996). Assim, em caráter subsidiário, caberia ao Estado substituir a autoridade masculina e patriarcal e responder pelo sustento de famílias tidas como disfuncionais (SANDERS, 2012). O

maternalismo contribuiu para reforçar a concepção normativa de feminilidade e cuidado como duas faces da mesma moeda, na expressão de Batthyány (2009).

O maternalismo foi também evocado por mulheres organizadas para, usando de seu lugar tradicional, legitimar sua atuação na esfera pública, a partir das experiências decorrentes da feminilidade. Com isso, elas se propunham a aportar uma visão alternativa para a organização societária, fundada em uma maternidade social (SKOCPOL, 1992; BOCK; THANE, 1996).

Em síntese, as análises sobre o maternalismo apontam que nem as mulheres, tampouco suas reivindicações, estiveram excluídas do processo de construção do Estado de Bem-Estar Social, sobretudo no que diz respeito ao cuidado infantil. Ademais, a concepção de uma maternidade social contribuiu para desestabilizar rígidas fronteiras entre esferas privadas, domésticas e públicas, legitimando a atuação estatal em relação ao cuidado. Em suas contraditórias expressões, o maternalismo tornou-se uma marca indelével no processo de constituição e transformação de políticas sociais em geral, e daquelas que envolvem o cuidado, em particular. A crítica a ele, articulada em bases feministas, aponta para a necessidade de garantir as condições para o exercício da maternidade, mas também para corresponsabilizar os homens e o Estado pelo cuidado.

Nesses termos, práticas sociais familistas e maternalistas de cuidado constituíram políticas sociais e também foram constituídas por elas. Tanto na divisão sexual do trabalho mais tradicional, quanto na contemporânea. Em face desse diagnóstico, as reflexões feministas apontaram que essas práticas contribuem para aprofundar desigualdades, inclusive em relação à inserção no mercado de trabalho. E, em resposta, formularam alternativas para ancorar práticas que valorizem a sustentabilidade da vida humana. Nesse processo, o conceito de cuidado ganhou, progressivamente, maior centralidade para análises críticas e propositivas de regimes de bem-estar e das políticas que são (ou não) implantadas pelo Estado (AGUIRRE *et al.*, 2014; BATTYÁNY, 2015). À medida em que essa questão se constitui em um problema público, que pressupõe a ação estatal, é que se legitimam políticas de cuidado.

2.3.2 Política de cuidado

Partindo de nossa definição de cuidado, apresentada na seção anterior, e dos conceitos de familismo e maternalismo, que agregamos nessa, é possível darmos mais um passo, na definição da política de cuidado. Entendemos essa política como uma modalidade de política social que tem como objetivo propiciar condições para o atendimento de necessidades objetivas e subjetivas, por meio interações face a face entre quem cuida e quem é cuidado, articulando trabalhos, emoções e padrões éticos de conduta.

Nas práticas sociais vigentes, a narrativa de construção de problemas públicos e de definição do curso da ação estatal é permeada pelo familismo e pelo maternalismo. Seria possível, entretanto, que políticas de cuidado fossem reestruturadas, incorporando-se uma perspectiva de igualdade de gênero em seu enquadramento. Dessa forma, o cuidado seria reconhecido como um problema público, reorientando o curso da ação estatal pela sustentabilidade da vida humana. Com isso, o Estado poderia ser corresponsabilizado, inclusive por forjar novas práticas sociais, para além da provisão estatal, a exemplo do fomento, no âmbito das famílias, da corresponsabilização masculina (AGUIRRE, 2009; BATTHYÁNY, 2015).

A política de cuidado tende a priorizar o atendimento à população dita dependentes, como a infantil, idosa e deficiente. É o que denominamos, partindo de Tronto (2009), como cuidado necessário. Todavia, uma definição de cuidado mais ampla, como a que adotamos, também poderia abarcar necessidades de outros sujeitos, a exemplo de iniciativas como restaurantes comunitários ou serviços psicológicos para pessoas adultas. Com isso, não apenas as necessidades de quem é cuidado estariam incluídas, mas também de quem cuida (KITTAY, 1999; PAUTASSI, 2007).

Essa política propicia condições para que as necessidades de cuidado sejam atendidas, por meio de provisão de serviços, regulação de atividades ou transferência de recursos para seu exercício. Um exemplo de provisão (direta ou indireta) são os serviços de educação e cuidado infantil, instituições de longa permanência para a população idosa ou restaurantes comunitários. O direito do trabalho é, por sua vez, um importante exemplo da ação regulatória, garantindo ou ampliando direitos de trabalhadoras domésticas, assistentes sociais e educadoras, entre outras (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005; VIEIRA, 2018). Por fim, as transferências de recursos públicos para cuidar podem envolver tanto licenças remuneradas, quanto benefícios previdenciários e assistenciais, sendo as transferências condicionadas de renda ilustrativas dessas últimas²³ (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013).

Políticas de cuidado podem, ainda, envolver um amplo conjunto de iniciativas setoriais (ou intersetoriais), a exemplo da educação, saúde e assistência social (BATTHYÁNY, 2015). Essas, por sua vez, relacionam-se com outras políticas, como a macroeconômica e com o planejamento orçamentário (ESQUIVEL, 2011). Para isso, são necessários arranjos intersetoriais, nos quais os diversos setores, principalmente governamentais, coloquem-se de acordo para trabalharem juntos na solução dessa problemática (CUNIL-GRAU, 2014). A política de cuidado demanda, portanto, uma visão integrada das ações estatais acerca do bem-estar (DALY; LEWIS, 2000; MONTAÑO, 2010), incluindo como a elas são financiadas e quais são as condições institucionais para a sua gestão (PAUTASSI, 2016). Para a consecução do objetivo de igualdade de gênero, entretanto, a

²³ É bastante recorrente na literatura latino-americana a classificação das políticas de cuidado em políticas de tempo, dinheiro e serviços. Nesse sentido, vide: Batthyány (2015).

intersetorialidade é insuficiente, o que nos remete à transversalidade de gênero.

2.3.3 Transversalidade de gênero nas políticas de cuidado

Como discutimos no capítulo anterior, entendemos como transversalidade de gênero o processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção de problemas públicos, quanto na definição do curso da ação estatal. O processo de transversalidade se materializa no desenvolvimento de condições institucionais para a transversalidade, propiciando a aderência dessas políticas às agendas políticas feministas. Esse conceito pode ser empregado para a análise da totalidade das políticas públicas (FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005) ou, ainda, de uma política específica. Nesse trabalho, mobilizamos essa noção para analisar a política de cuidado.

A incorporação da transversalidade de gênero em políticas de cuidado envolve uma dimensão material, o que também denominamos de efeitos de transversalidade. De um lado, isso implica o desenvolvimento de condições institucionais e, de outro, a aderência às agendas políticas feministas sobre o cuidado.

Condições institucionais para a transversalidade nessas políticas desenvolvem-se à medida em que se criam institucionalidades e estratégias para a gestão da transversalidade de gênero nelas, como planos de ações conjuntas, instâncias de coordenação da ação governamental, entre outras. Essa gestão pode, ainda, ser permeável às vozes feministas, por meio de iniciativas que permitam aos movimentos a participação social nelas, a exemplo de conselhos e consultas públicas. Por fim, ela pode abranger a esfera territorial e federativa.

As agendas políticas, por sua vez, variam no tempo, no espaço e entre grupos sociais que vocalizam as demandas, mas, em geral, elas implicaram (e implicam) algum nível de reivindicação de desfamíliação e de responsabilização estatal. Assim como de proteção à maternidade e fomento à responsabilização masculina. Dessa forma, a aderência a elas implica reorientar políticas de cuidado por esses objetivos. Trata-se de uma dinâmica bastante complexa, como observa Esquivel (2011), uma vez que há riscos de perspectivas feministas diluírem-se na agenda política das populações ditas dependentes (ex. infância) ou de setores (ex. saúde e educação), comprometendo a efetiva “transversalização”.

A transversalidade de gênero implica também uma disputa discursiva dos padrões de significação ideológicos do enquadramento dessas políticas, na perspectiva da igualdade de gênero. Essas perspectivas devem ser tomadas no plural, vez que não existe uma única, e, a depender de qual (ou quais) seja(m) assumida(s), o enquadramento do problema e do curso da ação é distinto

(BACCHI, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007).

Múltiplas abordagens dessas perspectivas são possíveis, mas, para fins de operacionalização desse estudo, partimos de Fraser (2013), e das dimensões do familismo e do maternalismo, para construirmos uma tipologia que subsidie a análise dos próximos capítulos, sem termos a pretensão de esgotar suas possibilidades, tampouco de representar a totalidade da realidade social. Ela é composta de quatro tipos ideais, na qual enfocamos a narrativa de construção do problema público e do curso da ação estatal.

Denominamos o primeiro tipo de “Autonomia econômica das mulheres”. Nele, a problemática do cuidado é articulada em termos das desigualdades das mulheres em relação aos homens, decorrente da divisão sexual do trabalho, que separa esferas produtivas e reprodutivas. A responsabilização das mulheres pelo cuidado compromete suas oportunidades para inserção no mercado de trabalho e, por conseguinte, para a conquista de sua independência. A resposta a esse problema seria a ação estatal promover práticas sociais de cuidado que universalizassem a condição de “trabalhador-cidadãos”, também tornando-a acessível a mulheres (FRASER, 2013). Esse seria o caminho para a construção de autonomia econômica para as mulheres. Para isso, seria necessária a desfamiliização, ainda que parcial, do cuidado, por meio de serviços públicos ou privados (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005; PÉREZ, 2014).

Intitulamos o segundo tipo de “Feminismo maternalista”. Nele, o problema central é a hierarquia na valorização da reprodução e produção, decorrente da divisão sexual do trabalho. Assim, não seria desejável que as mulheres se desvinculassem completamente do trabalho doméstico e do cuidado, o que significaria reconhecer a essa esfera um desvalor, reproduzindo a ideologia patriarcal (FRASER, 2013). A solução seria, portanto, menos de dissociar feminilidade e cuidado, e mais de valorizar esta associação, reconhecendo o cuidado como fonte de poder e de saberes (KITTAI, 1999). Para isso, investimentos públicos para o exercício da maternidade seriam necessários, tomando-a como uma função social que permite construir novos valores éticos e morais. Exemplos de medidas, nesse sentido, são as licenças maternidade e as jornadas de trabalho flexíveis, que possibilitam a conciliação entre trabalho produtivo e reprodutivo (DUNCAN, 2002).

A crítica a esses dois tipos é o fundamento de um terceiro; o “Feminismo interdependente”. Seu ponto de partida é que essas duas formulações são incompletas, mesmo se houvesse condições ideais para efetivá-las plenamente (FRASER, 2013). Para ele, enquanto a primeira é androcêntrica, prevendo o homem como norma e desvalorizando aquilo que foi construído socialmente como feminino, a segunda resvala na essencialização do feminino, reafirmando estereótipos (TRONTO, 1987; AMORÓS, 1991). Por meio desse tipo, busca-se articular uma abordagem que reconheça, simultaneamente, as contribuições e as limitações dos dois anteriores.

Nesse terceiro tipo, a construção do problema enfoca a relação do cuidado como um todo, vista como desvalorizada e permeada por relações de desigualdade de gênero. Seria necessário, portanto, que a ação estatal considerasse quem é cuidado e quem cuida. E, em relação a esse último, que transbordasse a atenção às mulheres, mas que também enfocasse os homens, para superar seu status de irresponsabilidade privilegiada (TRONTO, 2009). Com isso, essa abordagem busca superar a dualidade dependência/independência, propondo a interdependência. Para tanto, o curso da ação estatal deveria incorporar a desfamiliarização, corresponsabilizando o Estado, por meio de serviços como os de cuidado infantil. Mas, também, deveria apoiar o cuidado exercido pelas famílias, estimulando a corresponsabilização masculina, o que abrange não apenas a licença maternidade, mas também as licenças paternidade e parental e a redução de jornada laboral para mulheres e homens, sem redução salarial (AGUIRRE, 2009).

O quarto tipo é também uma proposta de abordagem para os demais. É o que denominamos de “Feminismo interseccional”. Nela, enfatiza-se a necessidade de articular, às relações de gênero, outras relações, como as de classe e raça. Preconiza, ainda, que políticas de cuidado só promovem igualdade à medida em que articulam, sistematicamente, ações para a superação dessas múltiplas formas de desigualdades. Políticas de ampliação de proteção social a trabalhadoras domésticas podem ser enquadradas por essa perspectiva, assim como medidas garantidoras do acesso a serviços de cuidado a populações empobrecidas, negras, indígenas e imigrantes.

Nesses termos, uma abordagem interseccional aponta que, ao reivindicar a autonomia econômica das mulheres, pode-se construir como um ideal o estatuto de homens da mesma classe e cor das mulheres que vocalizam essa demanda, e que essas não necessariamente correspondem à classe trabalhadora ou às mulheres negras e, portanto, suas demandas dissimulam privilégios (HOOKS, 2000; CRENSHAW, 2002). Igualmente, a valorização da maternidade pode ser homogeneizadora de experiências localizadas de algumas mulheres, como se fossem universais (TRONTO, 1987). Por fim, a abordagem interdependente, em uma perspectiva interseccional, deveria reconhecer que as irresponsabilidades privilegiadas e o desvalor do cuidado são perpassados por relações de classe, raça, etnia, local de origem e orientação sexual.

O esquema abaixo sintetiza esses quatro tipos ideais.

Quadro 2 - Tipologia de perspectivas para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil: proposta

Aspecto considerado	Autonomia econômica	Feminismo maternalista	Feminismo interdependente	Feminismo Interseccional
Problema	Desigualdade das mulheres no mercado de trabalho	Desvalorização do cuidado que as mulheres fazem	Relação de cuidado como desvalorizada e permeada por dominação (ex. irresponsabilidade privilegiada)	Desigualdades nas relações de cuidado perpassadas por outras relações, para além de gênero
Solução	Universalização da condição “trabalhador-cidadão”	Valorização do cuidado	Garantir direitos de quem cuida e quem é cuidado, em interdependência; gênero como relacional	Articular a atenção às múltiplas formas de desigualdades
Exemplo de políticas	Serviços de cuidado de crianças, população idosa e deficiente	Licenças maternidade; jornada laboral parcial para mulheres	Licença paternidade e parental; redução de jornada para mulheres e homens, sem redução salarial	Revisão de políticas em um marco interseccional; garantia de direitos a setores “precarizados” (ex. trabalho doméstico remunerado)
Ênfase	Desfamiliarização	Proteção à maternidade	Corresponsabilidade (macro e micro)	Intersecção

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão da literatura.

2.4 CONCLUSÕES

Nesse capítulo, refletimos sobre a transversalidade de gênero na política de cuidado. Para isso, percorremos um trajeto que se iniciou no debate das teorias feministas sobre o tema, por meio do que denominamos de matrizes teóricas dos estudos de cuidado. Nele, identificamos quatro matrizes, com as quais nos propusemos a estabelecer algum nível de diálogo teórico: Trabalho e cuidado; Ética do cuidado; Política pública e direito ao cuidado; Interseccionalidade e cuidado. Partindo dessas contribuições e de nossas reflexões anteriores (MARCONDES, 2013a; 2013b; 2017), definimos o cuidado como as práticas sociais que articulam trabalho, emoções e padrões éticos, que ganham concretude na interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, com o objetivo de atender necessidades humanas (objetivas e subjetivas), contribuindo para garantir a sustentabilidade da vida humana.

Em seguida, nos inscrevemos no que denominamos de matriz Política pública e direito ao cuidado, e, nela, empreendemos mais um esforço de integração de referenciais de estudos de gênero e de política pública. Para isso, buscamos, nos estudos feministas, duas contribuições críticas e propositivas para a compreensão da interface entre práticas sociais de cuidado e política social; a familização/desfamilização e maternalismo/proteção à maternidade/responsabilização masculina. Nesse contexto, definimos a política de cuidado como a política social que tem como objetivo propiciar condições para o atendimento de necessidades objetivas e subjetivas, por meio interações face a face entre quem cuida e quem é cuidado, articulando trabalhos, emoções e padrões éticos de conduta. Ainda que essa política seja permeada por práticas sociais de cuidado familistas e maternalistas, identificamos que a incorporação de perspectivas de igualdade de gênero ao seu enquadramento pode reorientá-la para o compromisso com a igualdade e com a sustentabilidade da vida humana. Isso nos remeteu à transversalidade de gênero.

A aplicação da transversalidade de gênero nessas políticas nos levou a refletir sobre as três dimensões desse conceito: condições institucionais; aderência às agendas políticas feministas e enquadramento em perspectivas feministas. Considerando a multiplicidade de perspectivas feministas que pode ser mobilizada para o enquadramento das políticas de cuidado, construímos uma tipologia para subsidiar sua análise, reconhecendo que elas não são estanques e nem totalizadoras. Ela abrangeu quatro tipos ideais: Autonomia econômica das mulheres; Feminismo maternalista; Feminismo interdependente e Feminismo interseccional. Em síntese, a diferença, em cada um dos casos, deveu-se a forma de construir o diagnóstico e o prognóstico.

É necessário reconhecer limitações de nossa reflexão. A ênfase em processos macro de política pública lança sombras sobre alguns aspectos de nossa definição de cuidado (ex: emocional e ético). Por fim, assim como observamos no capítulo anterior, é importante considerar que a garantia de direitos e de políticas públicas é apenas uma parte de um processo mais amplo de promoção de práticas sociais de cuidado mais igualitárias, não esgotando suas possibilidades. O campo político e teórico feminista sobre o cuidado transborda os limites da ação estatal.

3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS E PERCURSO DA PESQUISA²⁴

3.1 INTRODUÇÃO

Muitas são as formas de conhecer cientificamente, e diferentes são os objetivos e valores que orientam cada pesquisa. Tradicionalmente, as bases de legitimação do conhecimento científico hegemônico foram a neutralidade, a impessoalidade e a busca da verdade, articuladas como sinônimos de objetividade. Nesses termos, o sujeito (cientista) tem como missão conhecer - e trazer ao conhecimento público - a verdade sobre um objeto, evidenciada por meio dos dados coletados no mundo real, por meio de métodos universalmente válidos e generalizáveis (HARDING, 1993; BOURDIEU; CHAMBODERON; PASSERON, 2002; MATOS, 2008). Para enunciar um discurso científico, esse sujeito abdica de sua história pessoal, posicionamentos e desejos, transformando-se em um enunciador universal e, por essa razão, confiável. Esse processo está sacramentado, inclusive, no uso da linguagem acadêmica, em que os vestígios da primeira pessoa do singular ou do plural são convenientemente apagados, uma vez que os dados falam por si.

As epistemologias críticas partem de premissas diversas. Elas questionam essa pretensa engenharia científica, a fim de instabilizar as bases desse edifício. Segundo elas, por detrás dessa arquitetura positivista, logicamente estruturada, atuam, silenciosamente, as relações de poder e dominação. São essas relações que movimentam as engrenagens do pensamento científico, permeando cada palavra enunciada em nome da Ciência. Assim, a realidade social e a verdade não preexistem, mas se constituem nesse conflituoso processo. E o conhecimento científico serve tanto para legitimar as relações de dominação existentes, quanto para transformá-las.

Alternativas a epistemologias hegemônicas apontam para outra concepção de objetividade científica, combinando conhecimento crítico ao compromisso de transformação social. A objetividade, nessas bases, implica consciência de quem pesquisa sobre o processo de produção científica (BOURDIEU; CHAMBODERON; PASSERON, 2002). É fundamental, ainda, a transparência em relação às escolhas tomadas, trajetos percorridos e limitações encontradas.

²⁴ Agradeço às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah, Ana Rodrigues Diniz, Maria Camila Florêncio, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Bianca Mazzei pela leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Foram, ainda, fundamentais, as contribuições de Maria Rita Loureiro e Mário Aquino Alves durante a banca de qualificação. Assim como contribuiu decisivamente Wendy Hunter, durante o doutorado sanduíche, em Austin, e Juliana Martinez Franzoni, durante o curso "Seminário de Cuidados", organizado pela Flacso, em Montevideo. Parte dos resultados preliminares foram apresentados oralmente no Congresso Miradas Latinoamericanas al Cuidado, em 2018, em grupo de trabalho coordenado por Soledad Salvador. Agradeço às participantes pelas discussões.

Tendo essa discussão como pano de fundo e ancorando-nos no arcabouço teórico dos capítulos anteriores, o objetivo deste terceiro capítulo é apresentar as estratégias metodológicas escolhidas e o percurso metodológico trilhado. Para tanto, ele está organizado em quatro partes, incluindo esta introdução. Na segunda, fazendo jus às práticas das epistemologias feministas (HARDING, 1993; HARAWAY, 1995; BORDO, 2000; MATOS, 2008), situamos nosso lugar de fala na pesquisa. Na terceira parte, apresentamos a estratégia metodológica escolhida; o estudo de casos qualitativo e comparado. Além disso, debatemos os critérios para a seleção dos casos. A quarta e última seção é dedicada ao caminho percorrido. Nela, apresentamos o processo de construção e análise de dados, detalhado em cada um dos próximos capítulos.

Para efetivar nosso compromisso epistemológico com a transparência na construção de dados, esse capítulo é complementado pelo Apêndice - Diário metodológico. Trata-se de um material de consulta, que contém os detalhamentos de nosso percurso. Dessa forma, partindo da metáfora de Yannoulas (1995), entendemos não ser suficiente apresentar apenas o prato final, e, por isso, abrimos a cozinha da tese para visitação. Assim, quem a lê pode testar receitas, usando-as e modificando-as conforme seu gosto. Em outras palavras, esperamos que nossos instrumentais metodológicos possam contribuir com o desenvolvimento de outras pesquisas semelhantes, e que essas sirvam para criticá-los e aprimorá-los.

3.2 CONHECIMENTO LOCALIZADO NAS PESQUISAS FEMINISTAS: A PESQUISADORA EM PRIMEIRA PESSOA

O lugar social que ocupamos, permeado por relações de poder e de dominação, é um dos elementos definidores de nossos pontos de vista e dos conteúdos que enunciamos. Apesar da importância dele, nem sempre o deixamos à mostra, em nossas investigações científicas. Nas pesquisas inscritas nos estudos feministas, entretanto, a tradição é diversa. Nelas, o lugar de fala da pesquisadora é explicitado, entendido como determinante das escolhas tomadas no processo de investigação (HARDING, 1993; BORDO, 2000; OLESEN, 2005; RIBEIRO, 2017). É a partir do que Haraway (1995) denomina de saberes localizados que é possível reconstruir a noção de objetividade, na epistemologia feminista. Situar a estruturação de uma pesquisa e de seu processo metodológico, assim como os resultados evidenciados, em relação a esse lugar de fala, é, portanto, um mecanismo de efetivação tanto da objetividade científica, quanto da ética na pesquisa.

Observando essa liturgia, apresentamos nosso lugar de fala, lançando mão, nesta seção, da primeira pessoa do singular.

Os feminismos, como entendo, não se limitam nem a um movimento organizado, nem a um

campo de conhecimento, mas articulam ambos. Trata-se de concepções políticas sobre a realidade social, definidoras de “como” eu experimento e entendo minhas vivências, organizando o pensar e o agir de maneira coletiva. É essa, inclusive, a razão que escrevo essa tese na primeira pessoa do plural. Meus primeiros contatos com essas ideias feministas ocorreram durante meu processo de formação, enquanto pessoa e cidadã, ainda que de uma forma dispersa. Privilegiada por minha condição de mulher branca e de classe média, proveniente da maior cidade do Brasil, meu acesso à informação me permitiu algum contato com o tema desde jovem. Para isso, contribuiu, definitivamente, a condição de filha de militantes de esquerda, nascida durante a redemocratização, o que trazia as questões discutidas na rua para casa.

Foi, contudo, em 2009, com a minha inserção na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), do (então) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que o feminismo se colocou de forma mais estruturada em minha vida. Atuando nas Secretarias de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres (SEPPIR e SPM), eu me desenvolvi como uma femocrata. Segundo a literatura feminista, as femocratas são feministas que atuam no cotidiano governamental para influenciar que as políticas públicas e a sua gestão tenham um olhar de igualdade de gênero, atuando em interlocução com movimentos feministas (McBRIDE; MAZUR, 2013; AVELAR, 2013). E, ainda que a branquitude e a condição de classe que me situam tragam desafios para um posicionamento genuinamente interseccional, assumi o compromisso com ele.

Foi na prática governamental que a pesquisa sobre o cuidado surgiu. Quando trabalhava na SPM, o tema das creches despontou como uma prioridade para o Governo Federal petista. E, também, os movimentos feministas voltaram a discuti-lo mais intensamente; tratava-se de uma reivindicação histórica desses movimentos no Brasil que, se bem que nunca foi esquecida, não vinha sendo priorizada. Com isso, decidi retornar para a vida acadêmica, para o desenvolvimento de uma pesquisa no mestrado que contribuísse para subsidiar, por meio do conhecimento científico, tanto movimentos feministas, quanto a ação governamental, sobre esse tema.

Os feminismos são plurais, dada a diversidade de visões abrangidas por esse substantivo. Dentre elas, identifiquei-me com o feminismo materialista. Para ele, as problemáticas da divisão sexual do trabalho e da reprodução social da vida humana são fundamentais. Nesse sentido, estudar as creches no marco do cuidado pareceu-me crucial. Para isso, inscrevi-me no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade de Brasília (UnB), orientada pela professora dra. Silvia Cristina Yannoulas (MARCONDES, 2013a; MARCONDES, 2015). Reflexão essa que foi desenvolvida, posteriormente, em parceria com outras pesquisadoras (MARCONDES; CRUZ; SILVA, 2015; MARCONDES; CRUZ, 2016).

Ainda durante o período de elaboração da dissertação, participei da XI Conferência Regional

sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, em 2010, em Brasília. Nela, a temática do cuidado esteve presente nos painéis de discussão, e também nos documentos que sistematizaram os consensos da Conferência (CEPAL, 2010). Em 2011, integrei a delegação brasileira em uma das edições da Reunião Especializada de Mulheres do MERCOSUL (REM), no Uruguai. Nessa atividade, fui introduzida a experiência uruguaia de implantação de um Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), à época em fase de debates com a sociedade.

A comparação de experiências latino-americanas parecia um caminho promissor para o desenvolvimento teórico, metodológico e empírico sobre o tema de políticas de cuidado infantil, na perspectiva de igualdade de gênero, inclusive para subsidiar políticas públicas no Brasil e, ainda, na AL. Refletindo sobre isso, observei que a semelhança conjuntural aproximava diversos países latino-americanos, em decorrência do giro à esquerda. Mas isso contrastava com a minha percepção em relação à abordagem de gênero das políticas nesses países. De minha inserção profissional, política e acadêmica, eu conseguia identificar uma expectativa de que a emergência de um governo de esquerda significasse compromisso com a igualdade de gênero. Entretanto, também desse mesmo lugar, eu conseguia perceber que a realidade não parecia se comportar assim.

Partindo desses insights, inscrevi um projeto para a seleção de doutorado em Administração Pública da FGV/EAESP, cujo desenvolvimento iniciou-se em 2015, orientado pela professora dra. Marta Ferreira Santos Farah, com importantes contribuições da professora dra. Maria Rita Loureiro e do professor dr. Mário Aquino Alves, assim como da comunidade de pesquisa da FGV e dos feminismos como um todo. Minha opção pelo estudo de caso comparado entre países trouxe desafios. Buscando superá-los, realizei meu estágio doutoral em pesquisa comparada na América Latina, na Texas University at Austin, supervisionada pela professora Dra. *Wendy Hunter*, no *Department of Government*.

Uma pesquisa sobre gênero e política pública já nasce marcada pela interdisciplinaridade e, por conseguinte, por suas potencialidades e seus percalços. A opção por um caminho que articulava discursos e ideologias agregou mais um elemento de complexidade. Isso me levou a buscar elementos na Sociologia do Trabalho, da Universidade de São Paulo (USP), em curso ofertado pelas professoras dra. Nadya Araújo Guimarães e dra. Helena Hirata, que já eram minhas referências bibliográficas desde as primeiras leituras feministas. E, ainda, nos estudos de linguística da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em curso ofertado pela Professora Dra. Silma Ramos Coimbra Mendes sobre Análise do Discurso.

Foi a partir desse lugar de fala, e tendo percorrido esse trajeto, que as estratégias metodológicas dessa pesquisa foram construídas. Antes de passar a elas, contudo, é importante dedicar algumas linhas ao outro lado do diálogo; com quem se fala. A partir de nosso lugar de fala, nos propomos

a dialogar com teorias e práticas que articulam relações de gênero, interseccionadas com outras relações sociais, e políticas públicas. Como nossa localização mais precisa remete ao entrelugar de estudos de gênero, políticas públicas e administração pública, é com esses campos que estabelecemos nosso diálogo, primordialmente.

3.3 ESTUDO DE CASOS QUALITATIVO E COMPARADO: ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE CASOS

3.3.1 *Estratégia metodológica*

A estratégia metodológica adotada em uma pesquisa não consiste na definição da melhor técnica, abstratamente considerada. Mas no delineamento concreto de um caminho, cujas nuances são conferidas por pressupostos epistemológicos e teóricos, problemas investigados, objetivos e argumentos. Nesses termos, caracterizamos nossa estratégia metodológica como um estudo de casos qualitativo e comparado de pequeno “N”, com comparações dentro dos casos e entre eles.

A escolha da análise qualitativa deveu-se, primeiramente, aos nossos pressupostos epistemológicos críticos. Estratégias qualitativas de pesquisa ajustam-se melhor a eles, por valorizarem a abordagem em profundidade, contextual e complexa. Além disso, a análise qualitativa é mais propensa a contribuir com o refinamento de conceitos da teoria feminista sobre políticas públicas. E, ainda, permite adensar o conhecimento existente sobre essas dinâmicas sociais, partindo de resultados de outras pesquisas, inclusive quantitativas e mistas. Assim, pesquisas qualitativas podem elucidar questões suscitadas por outros estudos, inclusive quantitativos, ou, ainda, evidenciar novas questões, que possam subsidiar novas pesquisas.

Para a efetivação dessa pesquisa qualitativa, optamos pelo estudo de casos (STAKE, 1998; YIN, 2001; MAHONEY, 2009; GERRING, 2010). Ele consiste em um exame contextual e em profundidade de um ou mais casos, por meio do qual buscamos contribuir para o conhecimento de um conjunto maior de fenômenos ou unidades similares, articulando esforços exploratórios e explicativos. Essa abordagem não diz respeito, propriamente, a como se pesquisa, mas a uma forma específica de definir o que se pesquisa (STAKE, 1998; GERRING, 2010).

A valorização da complexidade, evidenciada em todos esses argumentos, adequa-se melhor a estudos de pequeno “N”, ou seja, de um número diminuto de casos, com muitas observações, em que a compreensão de ações e interações são indissociáveis do contexto em que essas ocorrem (BORGES, 2007; MYERS, 2009). Ademais, estudos que demandam uma imersão profunda em outras realidades possuem limitações operacionais, técnicas e financeiras para a ampliação da

amostra de casos (FERNANDES, 2002; MAHONEY, 2009).

A escolha de casos pode priorizar a similaridade ou a diferença (COLLIER, 1993). A seleção de casos com similaridades permite navegar pela complexidade (MAHONEY, 2009). A heterogeneidade pode tanto introduzir vieses, quanto dificultar explicações para fenômenos percebidos, em decorrência de possíveis variáveis omitidas ou intervenientes. Similar é diferente de igual. Embora processos históricos possuam especificidades que os tornam únicos, é possível identificar padrões de semelhança entre diferentes unidades (SKOCPOL; SOMERS, 1980).

Em contrapartida, variações e nuances são especialmente interessantes para o desenvolvimento de estudos de caso qualitativos. Isso sugere vantagens em agregar, à similaridade, a diferença. Ambas as abordagens possuem limitações e potencialidades e, unidas, conferem densidade à pesquisa. A combinação delas beneficia pesquisas que, como as nossas, buscam aquilo que é particular e o que é comum, como sintetiza Stake (1998).

As formas de comparar casos podem, segundo Mahoney (2009) envolver análises dentro de cada caso (within-case) ou entre um ou mais casos (cross-case). O within-case favorece o rastreamento de processos em diferentes momentos históricos, beneficiando a construção de explicações ou, como parte da literatura denomina, de inferências causais. O cross-case permite identificar contrastes e recorrências entre casos, o que pode fortalecer a formulação de suposições, além de auxiliar nas explicações. Buscamos, nessa pesquisa, combinar ambas as formas.

3.3.2 Critérios para a escolha de casos²⁵

Os critérios de escolha de casos são cruciais para a legitimação dos resultados de uma pesquisa (MAHONEY, 2009; GERRING, 2010). Embora a análise qualitativa não vise, necessariamente, à definição de uma amostra representativa de uma unidade de análise, a justificação de suas escolhas não é menos importante. Contrário sensu, ela contribui para a construção de narrativas plausíveis e coerentes, o que é fundamental para o exercício argumentativo que estrutura o fazer ciência. O desenho de nosso estudo de caso envolveu três variáveis; a política de cuidado, os países e o período. Passamos, a seguir, ao detalhamento de cada uma delas.

Políticas analisadas

Nesse trabalho, analisamos a transversalidade de gênero em uma política específica, a de cuidado. Mais especificamente, enfocamos aquilo que Tronto (2009) denomina de cuidado necessário, ou seja, aquele que não pode ser provido por si. Nessas bases, elegemos as políticas

²⁵ Para detalhamentos, vide Diário Metodológico (Apêndice).

para crianças de zero a três anos, por serem emblemáticas das agendas políticas feministas para os cuidados, reivindicada de forma emblemática no Brasil e na AL (ROSEMBERG, 1984; AGUIRRE, 2011; GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012).

Foram selecionadas duas políticas de cuidado infantil: serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos²⁶ e licenças remuneradas por nascimento (maternidade, paternidade e parental). Essas escolhas ancoraram-se na literatura revisada em capítulos anteriores e, especialmente, em Blofield e Franzoni (2014; 2015). Por meio delas, buscamos garantir contrastes em relação às dimensões teóricas de interesse, para a análise da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, quais sejam, a familização/desfamilização e proteção à maternidade/maternalismo/responsabilização masculina. Além disso, elas permitiram discutir diferentes ações estatais em relação ao cuidado; de provisão (direta ou indireta), regulação e transferência de recursos públicos para cuidar.

Escolhemos a faixa de zero a três anos porque, nela, há um alto grau de demanda por cuidado, considerando o nível de dependência de quem é cuidado. Ademais, essa etapa conta com menor aceitação social de que sua provisão seja efetuada fora das famílias, e por outra pessoa que não seja a mãe (BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2012; GHERALDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; IBGE, 2017). A forte carga de gênero nas representações sociais sobre o cuidado de crianças pequenas enriquece a discussão acerca da transversalidade em políticas de cuidado.

Há, ainda, uma tendência internacional de obrigatoriedade da inclusão das crianças, a partir de quatro ou cinco anos, nos sistemas de educação formal, o que apenas recentemente colocou-se para a faixa etária analisada em nosso trabalho (BLOFIELD; FRANZONI, 2014; 2015). Isso a torna de especial interesse para discutir o compromisso estatal com a agenda política feminista. Primeiro, por não ser uma obrigação estatal provê-la. Depois, por ser uma política em disputa entre diferentes atrizes e atores, com suas respectivas agendas políticas.

Serviços de educação e cuidado visam tanto ao apoio às famílias, quanto à promoção do desenvolvimento cognitivo das crianças. Eles integram, frequentemente, cuidado e educação e, eventualmente, assistência social, saúde e nutrição. Sua oferta pode ser provida pelo Estado, de forma direta ou indireta (convênio com organizações privadas), ou pela iniciativa privada. Essa pode visar ou não ao lucro. Em nossa análise, enfocamos, principalmente, a oferta estatal (direta ou indireta) e, secundariamente, incorporamos alguns dados que remetem à oferta privada (lucrativa e não lucrativa). Inclusive porque, sobre ela, a ação estatal também se coloca, por meio da regulamentação de suas atividades.

²⁶ Como no Brasil o nome dos serviços diários de educação e cuidado de zero a três anos denomina-se creches, adotamos essa nomenclatura ao tratar desse caso. Assim como o fazemos em relação à Argentina e ao Uruguai (*guarderías, salas cuñas, jardines*, etc.).

Analizamos, primordialmente, os serviços de oferta diária, vez que, aqueles que não tem essa frequência, não se prestam à desfamiliização do cuidado. Além disso, enfocamos, sobretudo, aqueles que buscam conciliar a educação ao cuidado, ainda que não estejam incluídos nos sistemas educativos formais (que denominamos de educação não formal²⁷). Nesse caso, há uma tendência de prevalecer uma concepção mais ampla de desenvolvimento infantil, abrangendo iniciativas de assistência social, saúde ou nutrição. Eventualmente, consideramos também serviços e estratégias que não tenham enfoque educacional, ou que não sejam de frequência diária, mas que visam à complementação de oferta dos serviços analisados, em relação ao tempo de atendimento.

Em síntese, esses serviços são emblemáticos das reivindicações feministas por desfamiliização do cuidado, com corresponsabilização do Estado, por meio de políticas públicas. Essa política escolhida, contudo, não permitiu discutir outros aspectos de agenda política feminista, como a proteção à maternidade, o maternalismo e a responsabilização masculina pelo cuidado. Para isso, optamos pela análise do regime de licenças remuneradas por nascimento.

As licenças (maternidade, paternidade e parental) são uma forma de regulamentação do mercado de trabalho, que pode envolver transferência de recursos públicos para cuidar. Sua finalidade é garantir tempo e recursos para que o cuidado possa ser exercido pelas famílias, prevendo-se um período de afastamento do trabalho para o exercício dos primeiros cuidados de bebês, sem perda de vínculo empregatício ou de remuneração. Esse subsídio pode ser integral ou parcial, podendo ser financiado com recursos estatais ou do empregador. Sua cobertura pode ser restrita a vínculos formais ou ampliada para outras formas de inserção laboral (BLOFIELD; MARTINEZ FRANZONI, 2014). A ação estatal em relação a licenças não é, em regra, a provisão direta, com exceção daquelas em benefício de servidoras e servidores públicos. Para os demais casos, a competência estatal diz respeito a sua regulamentação, fiscalização e, em alguns casos, financiamento, sobretudo por meio da Previdência Social.

Sua modalidade mais recorrente nos sistemas de proteção social capitalistas ocidentais é a licença maternidade. Ela é exercida, em regra, pela mãe e decorre, a princípio, do parto. Ela pode, conforme a legislação do país, ser iniciada antes do parto, ou ser gozada por adotante, inclusive por família LGBTQ+. Por meio dela, garante-se um número de dias de cobertura, em que a mãe se ausenta de seu trabalho para o cuidado infantil, sem perda de vínculo laboral ou de remuneração.

27 Educação não formal é uma expressão que emergiu no campo de pesquisa, especialmente nos casos argentino e uruguaio. As trajetórias desses serviços nos três países são distintas, o que tem efeito sobre as terminologias autóctones. Nesse sentido, fizemos um esforço de construir convergências, ainda que isso implique abrir mão das terminologias mais tradicionais em cada caso (ex. no Brasil, educação versus assistência, ao invés de educação formal e não formal).

As licenças paternidades estruturam-se de forma semelhante. Elas são exercidas pelos pais e, em regra, têm menor extensão do que as licenças maternidades, podendo incluir adotante ou família LGBTQ+, abrangendo, principalmente, o período posterior ao parto²⁸. Sua previsão como um direito trabalhista, em um primeiro momento, não visava à promoção de tempo para cuidar. Isso porque elas correspondiam, frequentemente, a um ou dois dias de ausência no trabalho, sem prejuízo salarial, com a finalidade de garantir o registro civil da criança recém-nascida.

A licença parental baseia-se em outro paradigma, podendo ser usufruída por mães ou pais, além de diferentes arranjos familiares, incluindo monoparentais e LGBTQ+ (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009; LANDWERLIN; BALSAS; SAURA, 2013; DÍAZ LANGOU; FLORITO 2016). Essa modalidade pode variar em relação à existência de obrigatoriedade de seu gozo por homens. Na hipótese de ser obrigatória para o pai, se ele não usufruir do benefício, não pode ser revertido em benefício da mãe. É possível, ainda, que ela não inclua o completo afastamento do trabalho, mas uma jornada parcial. Nesse caso, mães e pais ficam parcialmente à disposição do mercado e do cuidado familiar.

A formatação dos regimes de licença tangencia de forma distinta a proteção à maternidade, o maternalismo e a responsabilização masculina. A licença maternidade pode ter um duplice efeito; promover a proteção à maternidade e, a depender de sua extensão, reproduzir a lógica maternalista de cuidado. As licenças paternidade e parental, a depender de sua formatação, podem fomentar algum nível de responsabilização masculina (BLOFIELD; FRANZONI, 2015).

Na análise dessas duas políticas, priorizamos o instituído. A instituição de uma medida indica uma priorização e confere um sentido à ação estatal (BLOFIELD; FRANZONI, 2015), o que torna as visões de mundo mais perceptíveis. Entretanto, pode haver um gap entre instituir e implementar, razão pela qual, eventualmente, complementamos com a análise da implementação. Esse gap mostrou-se uma das limitações ao alcance de nossa análise. Mas não o único.

Outra limitação diz respeito às políticas escolhidas. Há, também, outras reivindicações feministas sobre o cuidado, assim como políticas que permitem discuti-las. É o caso da demanda pela valorização dos trabalhos de cuidado remunerado e não remunerado, por meio de garantia de direitos e da sua profissionalização, a exemplo da ampliação de direitos trabalhistas para trabalhadoras domésticas remuneradas e de previdência para as ditas donas de casa. Além disso, ao nos referirmos a sujeitos de cuidado, em regra, não abrangemos cuidadoras e cuidadores remunerados, o que indica outra limitação.

Especificamente em relação aos serviços, deixamos de debater a definição de padrões de

28 Em distintos países essa formatação das licenças vem sendo modificadas para adaptação à proteção de relações de adoção e famílias LGBTQ+.

qualidade. E, sobre as licenças, também é importante considerar que, se tratando de uma medida de regulação trabalhista, elas podem ser estendidas por acordos e convenções coletivas de categorias laborais. Assim como as empresas podem prever regimes mais vantajosos para suas empregadas e seus empregados. A regulamentação nacional deve ser tomada, portanto, como um mínimo, que comporta variações.

Países e período analisados

Em nosso trajeto, inúmeras vezes nos foi questionado o porquê de nos aventurarmos pelas águas turvas da pesquisa comparada na AL. Não são poucos os desafios para quem pretende enveredar por esse caminho. O idioma, a imersão em outras realidades culturais e a falta de recursos para a realização do campo somam-se aos constantes questionamentos sobre as escolhas em relação aos casos estudados, além das advertências sobre os riscos de que o gerenciamento de todos esses fatores não seja realizado de forma adequada, comprometendo os resultados da pesquisa.

A importância de pesquisas comparadas entre países de uma mesma região é bastante debatida na literatura de política comparada (DRAIBE; RIESCO, 2011; MAINWARING; LIÑÁN, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2009). Países abrangidos por fronteiras regionais não partilham apenas de uma localização geográfica, mas também de uma história e de padrões socioeconômicos, políticos e culturais. Especificamente em relação à AL, a literatura comparada evidencia a importância da dimensão regional para investigação de políticas sociais (FILGUEIRA, 2009), uma vez que a disseminação de ideias possui uma dinâmica regional (MAINWARING; LIÑÁN, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2009). Todavia, a AL não é homogênea. Ela é composta de um mosaico de experiências nacionais, o que desafia um olhar universalizante (DRAIBE; RIESCO, 2011). Nesse contexto, é que situamos os critérios de escolha dos países e do período analisado. A imagem a seguir ilustra as etapas percorridas.

Figura 3 - Etapas percorridas para definição de casos: países e período para análise



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, o Brasil foi o caso que serviu de parâmetro para a definição dos demais. A ele atribuímos algumas das propriedades do que Stake (1998) denomina de caso intrínseco. Ele não é escolhido por representar outros casos, ou porque contribui com alguma particularidade interessante para o conhecimento de um fenômeno mais geral, mas a pesquisa se constrói a partir dele. Com efeito, um dos objetivos da pesquisa era, a partir da pesquisa comparada, compreender melhor a experiência brasileira.

O recorte espacial de nossa pesquisa envolveu um recorte temporal, que destacamos desde as primeiras páginas: o giro à esquerda. Com base em Vilas (2005), Beasley-Murray, Maxwell e Hershberg (2009), Madrid, Hunter e Weyland (2010) e Figueira (2013), compreendemos o giro à esquerda na América Latina como um episódio iniciado durante a virada do Século XX para o XXI, que entrou em crise nos últimos anos. Nele, coalizões de esquerda foram eleitas em países da região, a exemplo da Bolívia, Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela e Equador (WEYLAND, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Esses governos de esquerda compartilharam as promessas de promoção de justiça social e redução de desigualdades (HUBER; STEPHENS, 2012; ARCIDIÁCONO, 2012; FILGUEIRA, 2013; ANTÍA *et al.*, 2013; MERCADANTE; ZERO, 2018). Tomando esse cenário como um ambiente favorável à ampliação de direitos, e de sua efetivação por políticas sociais, seria legítimo questionar se isso também significou maior incorporação da transversalidade de gênero, tanto em políticas, em geral, quanto nas políticas de cuidado infantil, em particular.

Historicamente, no Brasil e na AL, movimentos feministas e sujeitos de partidos, sindicatos e movimentos de esquerda aproximaram-se, no contexto de redemocratização e, ainda, de emergência do paradigma neoliberal, durante os anos de 1980-1990 (WOLFF, 2007; PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017). Isso contribuiu para que parte desses sujeitos compartilhassem diagnósticos dos problemas sociais, mas também prognósticos sobre qual deveria ser o papel das políticas sociais na promoção de bem-estar. Isso resultou em algum nível de convergência entre discursos feministas e de esquerda. Ambos se colocaram em oposição crítica e propositiva aos discursos hegemônicos, como os neoliberais e patriarcais, apontando que esses discursos naturalizavam diferenças e hierarquias.

Com base nesses elementos, seria possível sustentar uma expectativa favorável a uma maior transversalidade de gênero nas políticas sociais e de cuidado infantil, durante o giro à esquerda. Todavia, nós argumentamos que isso não necessariamente ocorreu, mesmo em países relativamente semelhantes. Essa nossa suposição parte de nossa pesquisa sobre a política de creches no Brasil durante os governos petistas (MARCONDES, 2013a; MARCONDES; CRUZ, 2016) e da literatura comparada sobre políticas de igualdade de gênero na AL (PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; FRANZONI, 2014; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017).

Tomando a conjuntura do giro à esquerda como um episódio de especial interesse para a pesquisa, foram definidos, a partir dela, os países para a comparação com o caso brasileiro. Para isso, orientamo-nos, primeiramente, pela seleção de casos contextualmente semelhantes. Com base nesse critério, mapeamos os países que, como o Brasil, experimentaram o giro de forma ininterrupta e em período compatível. Com isso, buscamos diminuir a intervenção de fatores produtores de complexidades, a exemplo da alternância entre governos de direita e de esquerda em um mesmo país. O resultado foi a identificação de cinco casos elegíveis: Argentina, Bolívia,

Equador, Uruguai e Venezuela. Eles foram classificados com base na tipologia desenvolvida por Madrid, Hunter e Weyland (2010), como consta a seguir.

Quadro 3 - Giro à esquerda: síntese do estudo para definição de casos

País	Período	Partido/Coalizão	Governante	Classificação Madrid, Hunter, Weyland (2010)
Brasil	2003-2016*	Partido dos Trabalhadores (PT) ²⁹	Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011); Dilma Rousseff (2011-2015; 2015-2016*)	Esquerda moderada
Uruguai	2005-Atual	Frente Amplio (FA) ³⁰	Tabaré Vázquez (2005-2010); José “Pepe” Mujica (2010-2015); Tabaré Vázquez (2015-)	Esquerda moderada
Argentina	2003-2015	Partido Justicialista (Frente para la Victoria-FPV) ³¹	Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015)	Intermediário
Bolívia	2006-Atual	Movimiento al Socialismo	Evo Morales (2006-2009; 2009-2014; 2014-)	Esquerda contestatória
Equador	2007-Atual	Alianza País	Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-2017); Lenín Moreno (2017-)	Esquerda contestatória
Venezuela	1999-Atual	Partido Socialista Unido de la Venezuela	Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-2013); Nicolás Maduro (2013-)	Esquerda contestatória

Fonte: Elaboração própria, com base na literatura revisada. Nota: (*) O segundo governo de Dilma Rousseff foi interrompido pelo que entendemos, nesse trabalho, por um golpe parlamentar. É necessário reconhecer, contudo, que há diversas posições sobre o tema no Brasil (GUERRA *et al.*, 2017; FALCÃO; Arguelhes; Pereira, 2017).

29 O PT governou em coalizão com outros partidos, mas essa variou em cada mandato, e chegou a incluir partidos de orientação à direita ou centro-direita, sendo o principal exemplo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que indicou o vice para a chapa de candidatura de Dilma (Michel Temer), e também participou da articulação de seu impeachment. Os principais partidos da oposição ao petismo foram os Partidos da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas.

30 O FA é composto de diversos agrupamentos, predominando dois: o Partido Socialista e o Movimiento de Participación Popular, sendo Tabaré Vázquez do primeiro e “Pepe” Mujica do segundo. Os principais partidos de oposição a ele são os Partidos Nacional (Blancos) e Colorado.

31 A FPV foi uma coalizão ampla, composta pelo Partido Justicialista (peronista) e por organizações partidárias de esquerda, a exemplo dos Partidos Intransigente e Comunista. O peronismo não tem uma orientação ideológica definida, sendo um exemplo de catch-all party. É ilustrativo que o concorrente com Néstor Kirchner durante o processo eleitoral de 2002 tenha sido Carlos Menem, também justicialista. Mais recentemente, quem se tornou a principal oposição à FPV foi o Proposta Republicana (PRO), que elegeu Mauricio Macri para a presidência, sucedendo Cristina Fernández de Kirchner nesse cargo.

A tipologia desenvolvida por Madrid, Hunter e Weyland (2010) classificou os países que integraram o giro à esquerda entre esquerda moderada e contestatória. O Brasil, assim como Uruguai, são exemplos da primeira categoria. Nesses países, em síntese, esses governos realizaram-se em menor confronto direto com o legado neoliberal e com as forças políticas dominantes, resultando em mudanças que, a despeito de serem menos radicais, pretendiam-se mais sustentáveis³². No extremo oposto identificamos a esquerda contestadora (ex: Venezuela e Bolívia). O caso argentino, por sua vez, possui traços de ambas as classificações.

Em seguida, realizamos uma segunda análise desses casos. Com base na revisão da literatura de políticas sociais comparadas na AL (MESA-LAGO, 1985; FILGUEIRA, 2009; BARBA-SOLANO, 2007; MARTÍNEZ-FRANZONI, 2007), identificamos semelhanças em relação ao contexto histórico de consolidação de sistema de proteção social (*vide* Apêndice). Nesse sentido, interessava-nos os países que, como o Brasil, tivessem melhores condições relativas para responder a transformação das relações entre trabalho e família na região, apresentando, entre outras similitudes, maior nível de formalização, de institucionalização de sistemas políticos e de capacidade estatal, como era o caso do Brasil (BLOFIELD; FRANZONI, 2014; 2016).

Assim, combinando esses dois fatores de semelhanças, relativos ao giro à esquerda e aos elementos históricos de constituição de sistemas de proteção social, foram selecionados Uruguai e Argentina, enquanto casos elegíveis. A última etapa percorrida para essa seleção foi o teste de contraste, por meio do qual identificamos se eles possuíam variações que tornassem justificada a realização de uma pesquisa comparada. Se para a semelhança interessava-nos os elementos contextuais, para o contraste era especialmente importante olharmos para o objeto de nossa análise, ou seja, a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil.

Para essa última etapa, realizamos uma pesquisa exploratória, com revisão da literatura especializada (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009; AGUIRRE, 2011; GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; BLOFIELD; FRANZONI, 2015; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015), complementada com atividades de campo, na qual analisamos documentos e realizamos entrevistas (*vide* Apêndice). Com base nessas fontes secundárias e primárias, identificamos, em análise preliminar, que essas variações estavam presentes, sendo que o caso uruguaio se destacou como o de avanços mais notáveis, durante o giro à esquerda.

Há limitações na escolha desses países, e na forma que os abordamos. Primeiramente, há elementos contextuais -sociodemográficos, políticos e históricos- que os tornam distintos (para um quadro comparativo de alguns indicadores dos três países, *vide* Apêndice). Apresentamos

³² Seria possível questionar se a interrupção do governo Dilma não invalida essa classificação. Entendemos que não, uma vez que o ocorrido não resultou de uma maior radicalização da experiência de governo de esquerda. Não é, contudo, objeto desse trabalho o aprofundamento desse tema.

um exemplo. Enquanto o Brasil era habitado, em 2015, por pouco menos de 207,7 milhões de habitantes, o que o tornava o país mais populoso da AL, a população uruguaia era de 3,4 milhões de habitantes, maior apenas do que a Guiana (CEPAL, 2016)³³. Ademais, Argentina e Brasil são Estados federativos, enquanto o Uruguai é unitário, e, embora seus entes subnacionais possuam algum nível de autonomia³⁴, essa é uma diferença notável, que tem efeitos sobre a estruturação de políticas públicas, sobretudo em relação à implementação.

Por fim, também houve restrições para a operacionalização da abordagem interseccional, no que diz respeito às relações raciais e étnicas, nos três países. Em partes, essas dificuldades não são específicas dessa pesquisa, mas dos desafios de operacionalizar um conceito de alta complexidade, como é a interseccionalidade. Mas, houve especificidades decorrentes dos casos escolhidos. Além das diferentes composições demográfica dos três países (Brasil majoritariamente negro, Argentina e Uruguai, majoritariamente branco e diferentes graus de participação das comunidades indígenas), houve entraves relativos a como o quesito raça/cor é coletado, e se é coletado periodicamente (HOPENHAYN; BELLO, 2001).

Entendemos, contudo, que a existência de diferenças, mesmo entre casos relativamente semelhantes, é intrínseca à metodologia de estudo de casos comparados. Como assinalam Skocpol e Somers (1980), as semelhanças não são perfeitas, porque processos históricos possuem especificidades. Argumentamos, portanto, que a semelhança não pode ser compreendida como um valor absoluto. O juízo de semelhança decorre de um comparativo entre diferentes casos elegíveis, em relação a critérios estabelecidos como relevantes para a pesquisa.

No que diz respeito às dimensões territorial e federativa, é importante explicitar que elas não se traduziram em variáveis de análise, em parte por nossa escolha de abordar o instituído (e não o implementado), em parte pela complexidade que isso traria ao estudo. Assim, nos restringimos a assinalar, na análise, algumas iniciativas emblemáticas dos níveis subnacionais. É importante ter em conta essa limitação, porque tanto podem haver serviços de educação e cuidado providos por entes subnacionais, quanto o regime de licença para o setor público nesse nível pode ser diferente do nacional.

33 Para detalhamentos sobre esses dados e o comparativo com países da AL, vide apêndice.

34 O Estado uruguaio também se organiza em três níveis (Governo Nacional, Departamental e Municipal), havendo eleições para os cargos de intendentess departamentales (similar ao cargo de governador/a de estados no Brasil e da província na Argentina), ediles (o poder legislativo departamental), alcaldes (semelhantes a prefeitos/as no Brasil e intendentess na Argentina) e consejos municipales.

3.4 CONSTRUÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE

3.4.1 Construção dos dados

A construção dos dados da pesquisa³⁵ envolveu três momentos (*vide* Apêndice). No primeiro, já mencionado, realizamos a etapa exploratória, que serviu para o teste de contraste dos casos selecionados. No segundo, o campo de pesquisa propriamente dito, efetuamos entrevistas semiestruturadas e levantamento de documentos. Por fim, foi realizado o compartilhamento de resultados preliminares, com checagem de dados e validação de análises com interlocutoras-chaves.

Nesse trajeto, desenvolvemos dois instrumentos. O primeiro, um diário de campo, no qual foram organizadas anotações, material imagético, percepções e insights, principalmente de atividades de observação e conversas exploratórias. O segundo, um banco de dados dos casos (YIN, 2001), composto de dados primários (documentos, entrevistas semiestruturadas e falas públicas), complementado por dados secundários (levantamento bibliográfico). O uso das informações contidas em cada um desses dois instrumentos foi distinto. Enquanto o diário de campo serviu de consulta, apoiando a confecção do pano de fundo da pesquisa, o banco de dados foi a fonte do que efetivamente analisamos.

No banco de dados dos casos, as principais fontes foram documentais e entrevistas. Os documentos compuseram um heterogêneo conjunto, considerado objetivo, formato e a autoria. Nele, buscamos representar múltiplas vozes: i. do Estado (Estado nacional ou um de seus poderes, como o Executivo); ii. da sociedade civil (movimentos feministas, ONGs da área da infância etc.); e iii. dos organismos internacionais (OIT, CEPAL, UNFPA etc.). A classificação desses documentos em 11 tipos consta no Quadro 4 e está detalhada no Apêndice A.

Quadro 4 - Documentos incluídos na base de dados da pesquisa, por tipo e autoria

Tipo	Autorias
Ato normativo vinculativo	Estado nacional (ou por um de seus três Poderes), incluindo tratados e convenções internacionais
Ato normativo não vinculativo	Estado nacional (ou por um de seus três Poderes), incluindo recomendações e consensos de conferências internacionais
Proposta de ato normativo	Órgão que integra o Estado ou representante de um dos três poderes (ex: projeto de lei, de autoria de uma deputada).

³⁵ Usamos essa expressão em substituição à “coleta de dados”, por entendermos que a realidade não tem uma verdade universal revelada pela pesquisa, cujas evidências são coletadas.

Relatório Oficial	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria)
Outras informações oficiais	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria)
Registro de eventos	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria) ou sociedade civil
Documento de subsídio	Especialistas
Programa de governo	Partidos políticos
Documento de incidência – propostas	Sociedade Civil (incluindo sindicatos)
Documento de incidência – diagnóstico	Sociedade Civil (incluindo sindicatos)
Notícias de jornal	Imprensa

Fonte: Elaboração própria.

Foram, ainda, realizadas 40 entrevistas semiestruturadas (MAY, 2004) Dessas, 12 foram na Argentina, 16 no Brasil e 12 no Uruguai. Elas foram classificadas em cinco vozes, para demarcar o lugar de fala das pessoas entrevistadas, ainda que essa divisão não seja estanque. São elas: governo (GOV), organismo internacional (OI), sociedade civil (SC), sociedade civil feminista (SCF) e sociedade civil acadêmica feminista (SCAF). O anonimato foi garantido, assim como outros procedimentos de ética na pesquisa, detalhados no Apêndice. A identificação da pessoa entrevistada nos próximos capítulos (ex. GOV 1–Uy [2017]) compõe-se da classificação da voz (ex. GOV), uma numeração (ex. 1), o país (ex. Uy) e o ano da entrevista (ex. 2017). Por fim, esse corpus foi, no caso do Uruguai, complementado pela transcrição de três falas públicas.

3.4.2 Análise dos dados: muitos caminhos, uma narrativa (dentre as possíveis)

A partir do banco de dados dos casos, efetuamos a análise. Seu fio condutor foi a definição tridimensional do conceito de transversalidade de gênero, aplicado à política de cuidado, como explicitado no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Análise tridimensional do conceito de transversalidade: síntese das etapas da pesquisa

	Condições institucionais	Aderência às agendas política feminista	Enquadramento, na perspectiva de gênero
Pergunta de pesquisa	Houve mudanças nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas em geral e nas políticas de cuidado infantil em particular? Quais? Houve variações?	Em que medida as iniciativas da política de cuidado infantil escolhidas para análise aderiram às agendas políticas feministas? Houve variações?	Quais foram os (re) enquadramentos das políticas de cuidado infantil, considerando as perspectivas de gênero que estruturaram seus significados? Houve variações?
Recorte temporal	Giro à esquerda, em relação aos antecedentes	Giro à esquerda, em relação aos antecedentes	Giro à esquerda
Dados	Primários (princip. normativos, complementados por entrevistas) e secundários (literatura)	Primários (documentos oficiais; normativos, registros e relatórios, complementados por entrevistas) e secundários (literatura)	Primários; corpus mais restrito de textos, composto por atos normativos, propostas de atos normativos e registros oficiais
Estratégia de análise	Indicadores e parâmetros, em cada caso e comparativamente	Indicadores e parâmetros, em cada caso e comparativamente	Análise enquadramentos; adaptação da metodologia do projeto MAGEEQ e uso do Atlas.ti
Apresentação	Cap. 4	Cap. 5-6	Cap. 7

Fonte: Elaboração própria.

A investigação da incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil em cada um e entre os países, considerou cada uma das três dimensões de nossa definição, fracionadas para essa finalidade heurística. As dimensões que envolvem os efeitos de transversalidade e que conferem a ela materialidade (condições institucionais e aderência), demandaram uma solução metodológica distinta da análise sobre as disputas discursivas acerca de significados ideológicos (enquadramento). Por fim, tendo como base os resultados encontrados, desenvolvemos uma explicação possível para eles, enfocando o processo de enquadrar. Ela consta no oitavo capítulo. O detalhamento do percurso metodológico percorrido em cada uma dessas etapas está descrito nos seus respectivos capítulos, constando, ainda, no Diário Metodológico.

4 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL: UMA ANÁLISE COMPARADA DO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI, DURANTE O GIRO À ESQUERDA³⁶

4.1 INTRODUÇÃO

Durante a primeira década do Século XXI, espalhou-se pela AL um fenômeno que ficou conhecido como giro à esquerda, um episódio marcado por mudanças e permanências, em relação a contextos políticos anteriores (BEASLEY-MURRAY; MAXWELL; MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010). Nos três países estudados, governos de esquerda foram eleitos, propondo um contraponto à hegemonia neoliberal, até então vigente, embora isso não tenha significado uma ruptura com ela (DAGNINO, 2004; FILGUEIRA *et al.*, 2012; ROBERTS, 2014; GENRO, 2017). Houve, contudo, um esforço de reorientar a ação estatal em prol da garantia e expansão de direitos, efetivando-os por meio de políticas públicas. Em alguns dos países que integraram esse giro, isso implicou a retomada, em alguma medida, de diagnósticos e propostas que haviam se disseminado durante a redemocratização, na década de 1980 (FARAH, 2001; BARBA-SOLANO, 2004). Atualmente, o giro entrou em declínio, com a ascensão de governos de direita e de extrema direita, a exemplo dos governos Macri, na Argentina, e de Bolsonaro, no Brasil.

A transversalidade de gênero em políticas, em geral, e em políticas de cuidado infantil, em particular, inscreveu-se nessa dinâmica política, nos três países. Agendas políticas de igualdade de gênero e de atenção à infância institucionalizaram-se, de forma não linear, durante os episódios da redemocratização e de hegemonia neoliberal, anteriores ao giro à esquerda. É nesses antecedentes, portanto, que situamos a linha de base de nossa pesquisa.

Nesse contexto, partindo de nosso conceito tridimensional da transversalidade de gênero, nosso propósito neste capítulo é analisar, comparativamente, a dimensão das condições institucionais, em relação às políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai, durante o giro à esquerda. Para tanto, argumentamos que o desenvolvimento de condições institucionais representa um avanço para a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. Não

³⁶ Agradeço a Rosario Aguirre, Izabel Peres de Sierra, Cecilia Capel, Sol Scavino, Laura Pautassi, Lucía Martelotte, Victoria Gallo, Carolina Aulicino, Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti, Regina Stela Correia Vieira, Renata (Tica) Moreno, Luana Simões Pinheiro e Natalia Oliveira Fontoura pela oportunidade de com elas compartilhar os resultados preliminares deste capítulo e discuti-lo. E, ainda, às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah e de Carla Bezerra na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Uma versão preliminar dos dados desse capítulo foi discutida com estudantes da disciplina “Administração Pública Comparada”, da graduação em Administração Pública e Governo da FGV, ministrada por Gabriela Lotta, razão pela qual sou grata pelo convite.

porque elas, per si, causem maior aderência dessas políticas às agendas políticas feministas, embora elas sejam estabelecidas para tanto. Mas porque seu desenvolvimento indica um compromisso com a estruturação de um processo de transversalidade. Trata-se, como observa Gonzalez (2018), um fator importante, porém não suficiente, para “transversalizar” políticas.

Em relação à dimensão das condições institucionais, destacam-se aspectos da materialidade do processo de transversalidade, ou seja, dos efeitos concretos que esse processo produz na ação estatal. Isso torna possível a construção de indicadores e parâmetros para auxiliar na investigação de cada caso e para compará-los. Para o desenvolvimento desse instrumental de análise, elegemos duas variáveis: a gestão da transversalidade de gênero e a participação social nela. A gestão da transversalidade de gênero abrange iniciativas governamentais estruturadoras dessa gestão, como OPMs, planos de ação e comitês intersetoriais para implantação desses planos. A participação social abarca iniciativas que propiciam a participação dos movimentos feministas e de mulheres nessa gestão, como os conselhos de políticas públicas, as conferências e as consultas públicas.

A instituição dessas iniciativas de gestão e de participação significa, em si, um avanço em relação ao compromisso com a transversalidade de gênero. Mas, ela pode vir desacompanhada da definição de competências ou de instrumentos que permitam que essa incidência sobre a política de cuidado infantil ocorra. É o que denominamos de incidência indireta. Situação diversa ocorre quando essas iniciativas gozam de dispositivos para garantir essa incidência, o que designamos como incidência direta. Essa incidência pode ser fraca ou forte, caso sejam (ou não) garantidas a essas iniciativas “paridade de armas”, em face das institucionalidades competentes para gestão e participação da política de cuidado infantil. Um exemplo da incidência forte é a garantia de assento a OPMs, como membros plenos, em instâncias gestoras da política de cuidado infantil. Na incidência fraca, esse assento poderia existir, mas com estatuto diferenciado dos órgãos responsáveis pela implantação dessa política (ex. direito a voz, sem direito a voto).

Em nossa análise desses indicadores, combinamos dados secundários (literatura revisada) e primários (sobretudo análise documental de normativos, complementada por entrevistas). As comparações foram realizadas dentro dos casos, considerando o giro à esquerda, em comparação a seus antecedentes. E, a partir desses resultados, efetuamos a comparação entre eles.

○ Quadro 6 a seguir apresenta o instrumental metodológico para essa análise.

Quadro 6 - Instrumental de análise da dimensão “condições institucionais”

Variáveis	Indicador	Parametrização (por grau)
Gestão da transversalidade	Iniciativas governamentais instituídas, por grau de incidência sobre a política de cuidado	Baixo: inexistência de iniciativas
Participação social		Intermediário: iniciativas com incidência indireta
		Intermediário alto: iniciativas com incidência direta e fraca
		Alto: iniciativas com incidência direta e forte

Fonte: Elaboração própria.

Este capítulo está estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução. A segunda e a terceira são dedicadas, respectivamente, aos antecedentes e ao giro à esquerda. Em cada uma dessas seções, situamos as condições institucionais no contexto político, tendo em vista os marcos de instituição de políticas de igualdade de gênero e para a infância. Assim, ainda que de forma não exaustiva, tangenciamos as interfaces dessas condições institucionais com os processos políticos e com a dinâmica das políticas públicas (FREY, 2000). Na quarta parte, em caráter de conclusão, discutimos os resultados comparativamente, classificando-os segundo os parâmetros adotados.

4.2 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: ANTECEDENTES AO GIRO À ESQUERDA

4.2.1 Aspectos gerais

Durante a década de 1980, Brasil, Argentina e Uruguai foram palco de um processo de redemocratização, com a crise dos regimes ditatoriais que haviam governado até então. Partidos, sindicatos e movimentos sociais ressurgiram, e, dentre eles, movimentos feministas e de mulheres³⁷ (DI MARCO, 1997b; SOUZA-LOBO, 1991; CRASKE, 1999; SAPRIZA, 2015; SILVA, 2016).

Nos três países, as mulheres em movimento (CARNEIRO, 2003) organizaram-se para reivindicar melhorias nas condições de vida. Para isso, elas protagonizaram a ação de movimentos feministas; integraram partidos e sindicatos; e politizaram a maternidade, por meio de clubes de mães e associações comunitárias e de bairro, inclusive para enfrentar a ditadura, como no caso das madres y las abuelas de la plaza de mayo argentinas (SOUZA-LOBO, 1991; DI MARCO, 1997b; SAPRIZA, 2015). Nessa dinâmica, o questionamento das relações de gênero também se articulou a outras relações, como de classe, raça e etnia, o que constituiu a base para uma

³⁷ Como discutimos em Marcondes e Diniz (2018), entendemos que essas fronteiras não são estanques, e, nesses termos, assumimos os movimentos feministas como integrados aos movimentos de mulheres. A diferença é a identificação daquele com o feminismo, em uma dinâmica na qual as relações de gênero são mobilizadas para a visão de mundo, crítica e transformativa (SILVA, 2016).

dupla ou tripla militância (ALVAREZ *et al.*, 2003; CARNEIRO, 2003; SILVA, 2016). Parte dos movimentos feministas surgiu marcada por esses múltiplos pertencimentos.

Nesse processo, constituíram-se agendas políticas feministas (FARAH, 2004). Elas articularam problemas e propostas compartilhadas com outros movimentos (ex: reivindicações por melhorias de serviços públicos) e questões específicas dos feminismos (ex: enfrentamento à violência contra as mulheres e a superação da divisão sexual do trabalho) (SOUZA-LOBO, 1991; BARRANCOS, 2010; SAPRIZA, 2015).

Se, em um primeiro momento, esses movimentos ressurgiram em contraposição ao Estado, por identificá-lo com o autoritarismo e com o patriarcado, os efeitos da redemocratização modificaram suas estratégias. Partindo do entendimento de que as arenas estatais eram múltiplas e estavam em disputas, os movimentos feministas e de mulheres incidiram sobre o curso da ação estatal para comprometê-lo com suas agendas políticas (McBRIDE; MAZUR, 2013; SARDENBERG; COSTA, 2010).

A atuação desses movimentos não se limitou aos níveis locais e nacionais, mas também alcançou o internacional. Nele, agendas políticas de igualdade de gênero ganharam relevância, a partir da década de 1970, à medida em que a ONU impulsionou o tema, por meio de tratados, convenções e conferências mundiais. Em 1975, foi realizada, no México, a I Conferência Mundial sobre Mulher, que lançou a Década da Mulher. Em 1979, foi elaborada a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) (GUZMÁN, 2001). Em 1995, foi realizada, em Beijing, a IV Conferência Mundial da Mulher (SILVA, 2016; SARDENBERG; COSTA, 2010) que, como vimos no primeiro capítulo, disseminou a transversalidade de gênero (gender mainstreaming), enquanto uma estratégia para a constituição de políticas de igualdade de gênero (VARGAS, 2009; BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). Em nível regional, também houve criação de estruturas dedicadas à articulação intergovernamental para a igualdade de gênero. Foi o caso da Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul (REM), instituída em 1998, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (GUZMÁN, 2001).

Em resposta a essas múltiplas pressões, ocorreu algum nível de institucionalização dessas agendas políticas feministas, nos países estudados. A criação de iniciativas governamentais para institucionalização de políticas para igualdade de gênero era uma reivindicação dos movimentos feministas nos três países (JOHNSON, 2003; BANDEIRA, 2005; BARRANCOS, 2010; GONZALEZ, 2018). E, para fazer frente a ela, a principal medida adotada foi a criação de OPMs (WAYLEN, 2007).

Como assinalam Paradis e Matos (2013), eles não eram inéditos, embora suas trajetórias haviam sido entrecortadas por interrupções e visões tradicionais sobre as mulheres³⁸.

Essas iniciativas contribuíram para impulsionar garantia de direitos e a implantação de programas e ações aderentes às agendas políticas feministas, a exemplo do enfrentamento à violência contra as mulheres, promoção de direitos sexuais e reprodutivos, ampliação de mulheres em espaços de poder e decisão e eliminação de medidas discriminatórias no mercado de trabalho (CRASKE, 1999; GONZALEZ, 2018). Um dos temas dessa agenda era o cuidado infantil. É ilustrativa a luta por creches, no Brasil, na década de 1980. Ela congregou movimentos feministas e de mulheres, de diferentes classes sociais, organizações religiosas, movimentos educacionais e de luta pelo direito das crianças (SOUZA-LOBO, 1991; TATAGIBA, 2011). Segundo Rosemberg (1984, p. 76), a reivindicação por creches se tornou uma “palavra de ordem consensual”.

As trajetórias das políticas de igualdade de gênero e para a infância estiveram, nesse percurso, entrecruzadas. Como vimos anteriormente, ao discutimos o maternalismo, a relação materno-infantil esteve nas raízes da constituição de mulheres e crianças como beneficiárias de políticas (SKOCPOL, 1992; KOVEN; MICHEL, 1993; BRUSH, 1996). Assim, ora a constituição dessas duas agendas esteve articulada, ora sujeitos que as impulsionaram envidaram esforços para conferir autonomia a uma e outra.

Nesse contexto, não apenas as questões de gênero se projetaram como uma problemática legítima para a garantia de direitos e de implantação de políticas públicas, mas também a infância. Para isso, contribuiu que, nos três países, tenham emergido reivindicações sociais pela garantia de direitos às crianças, e, ainda, que os três países tenham assumido compromissos em nível internacional em relação ao tema, principalmente a partir da década de 1980 (CARLI, 2003; TATAGIBA, 2011; ZAFFARONI, 2014).

O principal marco internacional da garantia de direitos infantis foi a Convenção sobre Direitos das Crianças, de 1989. Nela, foi previsto o dever estatal de garantir proteção e cuidado na infância, inclusive por meio de serviços de apoio a mães e pais que trabalham (ONU, 1989). Ainda que a criança fosse o sujeito central dessas orientações, as famílias eram incluídas. A Convenção sobre Direitos das Crianças foi ratificada por Brasil, Argentina e Uruguai em 1990 (ONU, 2019). Isso favoreceu a emergência de novos marcos legais e institucionais para a política para a infância, em sintonia com as reivindicações por direitos infantis em cada um desses países. No Brasil, a compatibilização do sistema de proteção à infância com a Convenção iniciou-se nos anos 1990,

38 Na Argentina, há registro de experiências desde os governos de Perón (BARRANCOS, 2010). No Brasil, houve iniciativas subnacionais durante a redemocratização, a exemplo do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, criados no estado de São Paulo, em 1983 (FARAH, 2004). No Uruguai, também em nível subnacional (BONINO, 2007), destacou-se a Comisión de la Mujer da Intendencia de Montevideo, criada durante a gestão do FA, na década de 1990, e que serviu de experiência prévia para os governos nacionais do partido.

com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990a). Na Argentina, a Convenção assumiu estatuto constitucional com a Reforma Constitucional de 1994 (ARGENTINA, 1994). No Uruguai, em 2004, foi promulgado o Código de la Niñez y la Adolescencia, que buscou atualizar e reorganizar o sistema vigente, em face da Convenção (URUGUAY, 2004).

Durante esse percurso de institucionalização de políticas de igualdade de gênero e para a infância, o processo político em curso nos três países alterou-se. Com a ascensão do neoliberalismo, sobretudo na década de 1990, instalaram-se contradições com a orientação de expansão de direitos e de políticas públicas, que ecoavam as reivindicações do período de redemocratização. Isso porque o neoliberalismo preconizou uma outra orientação política, em prol do Estado mínimo e de políticas sociais focalizadas. Sua emergência trouxe contradições também para o desenvolvimento de condições institucionais para a transversalidade de gênero. Por um lado, houve algum nível de continuidade na incorporação das agendas ao curso da ação estatal. Mas, por outro, as iniciativas que haviam sido instituídas não só não se fortaleceram, como, em alguns casos, fragilizaram-se, como discutimos a seguir.

Isso não significa, contudo, que as articulações dos movimentos feministas e de mulheres fora do Estado tenham submergido. Ao revés, outras formas foram colocadas em prática, inclusive em nível regional e local (FRIEDMAN, 2017). Essas articulações aproximaram movimentos feministas dos países que analisamos nessa pesquisa, a exemplo da Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e a Articulación Feminista Marcosur (AFM) (SILVA, 2016). Além disso, a resistência de parte dos movimentos feministas e de mulheres aos projetos neoliberais levou a sua participação em redes de contestação desse modelo. Um exemplo foi o Fórum Social Mundial (FSM), em que consensos foram negociados para a elaboração de projetos políticos alternativos ao neoliberalismo (ÁVILA, 2003; NOBRE; FARIA, 2003; VARGAS, 2009). Isso contribuiu para que agendas feministas integrassem agendas políticas de coalizões de esquerda, que se colocaram como um contraponto a governos neoliberais, e, uma vez vitoriosas, inauguraram o giro à esquerda.

Nesse cenário, discutimos, a seguir, as condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil em cada um dos países, no período enfocado.

4.2.2 Brasil

No Brasil, o marco da estruturação de condições institucionais para a transversalidade de gênero foi a criação, em 1985, do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM). Essa iniciativa tinha um caráter híbrido. De um lado, o CNDM tinha a função de promover políticas e desenvolver programas e projetos, tendo sido prevista uma estrutura administrativa e orçamentária para tanto. De outro, era uma instância de participação dos movimentos feministas, sendo que a esse competia indicar um terço das participantes de seu conselho deliberativo (PINTO, 2003;

PIMENTA, 2010; CARVALHO, 2018; SCHUMAHER, 2018).

O CNDM não foi dotado de competências ou instrumentos específicos para a incidência sobre a política de cuidado infantil, exercendo uma incidência indireta. Isso não impediu que sua atuação fosse decisiva para que as reivindicações feministas sobre o tema fossem incorporadas à CF-88, durante a redemocratização. Isso se deu por meio de campanhas como “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, “Filho não é só da mãe” e “Carta das mulheres brasileiras à constituinte” (BRASIL; CNDM, 1987; THURLER; BANDEIRA, 2010). Na “Carta”, o Conselho apresentou à Assembleia Constituinte uma plataforma de reivindicações feministas, abrangendo temas como o enfrentamento à violência, trabalho, direitos sexuais e reprodutivos (WAYLEN, 2007). Nos eixos dedicados aos temas de trabalho e educação constaram as demandas por creches, como uma garantia de educação universal, pública e gratuita, para crianças desde os primeiros anos e, ainda, como um direito ao trabalho de mães e pais. Também se reivindicou a proteção à maternidade e ao aleitamento e licença paternidade (BRASIL; CNDM, 1987).

Na década de 1990, o CNDM entrou em declínio, perdendo sua estrutura administrativa e orçamentária (PINTO, 2003; SCHUMAHER, 2018). Com isso, ele se debilitou, enquanto OPM, ainda que, pela inexistência de um, ele acabasse por assumir precariamente essas funções (PIMENTA, 2010; SARDENBERG; COSTA, 2010; CARVALHO, 2018). Enquanto conselho de participação social, tampouco ele se fortaleceu, sendo emblemático que a regra de indicação de participantes pelos movimentos tenha sido inobservada em algumas composições do Conselho nesse período, como observa Pimenta (2010)³⁹.

Durante a preparação para a Conferência de Beijing, o CNDM recuperou alguma relevância política (WAYLEN, 2007). Em 2002, último ano do governo FHC, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2002a). Sua instituição foi simbólica. Não foram garantidas condições mínimas para a sua atuação. Além disso, isso se fez durante o processo eleitoral, do qual saiu a candidatura opositora, do petista Luís Inácio Lula da Silva (PIMENTA, 2010; CARVALHO, 2018).

4.2.3 Argentina

A criação da Subsecretaría de la Mujer, em 1987, durante a presidência de Raúl Alfonsín (GUZMÁN, 2001), constituiu-se em um marco na estruturação de condições institucionais para a transversalidade de gênero na Argentina (BARRANCOS, 2010). Ela foi dotada de status ministerial e sua atuação considerou as reivindicações feministas, a exemplo daquelas relativas à violência, ao emprego e à educação.

³⁹ O primeiro mandato de FHC contribuiu para a reestruturação do CNDM. Entretanto, sua reativação foi realizada sem consulta ao movimento (PIMENTA, 2010).

Durante o governo Menem, em 1992, a Subsecretaría de la Mujer foi substituída pelo Consejo Nacional de La Mujer, perdendo o estatuto ministerial, ainda que tenha seguido atrelado à Presidência (CRASKE, 1999; BARRANCOS, 2010). Sua composição colegiada congregava membros dos ministérios e poderes Legislativo e Judiciário, devendo reunir-se ao menos duas vezes ao ano (ARGENTINA, 1992). Houve, assim, aquilo que SCAF1-Arg (2017) denomina de “*desjerarquización*”. Apesar dessa “des-hierarquização”, que ocorreu durante os governos neoliberais menemistas, houve alguns avanços na instituição de condições institucionais para a transversalidade de gênero. A reforma constitucional de 1994 conferiu à CEDAW o mesmo estatuto constitucional que estabeleceu para a Convenção sobre Direitos das Crianças (WAYLEN, 2007). E, em 1991, foram instituídas cotas para ocupação de assentos por mulheres no Legislativo, por meio da *Ley de Cupos* (BARRANCOS, 2010). Essas iniciativas, contudo, não ampliaram as condições institucionais para a incidência na política de cuidado infantil.

Apesar de sua nomenclatura, o Consejo não era um mecanismo de participação social. Tampouco contou com uma instância específica e permanente para a interlocução com movimentos. Era possível, contudo, que associações, entidades, sindicatos e partido, entre outros, fossem convidados a participar de comissões assessoras, que podiam ser dotadas de caráter permanente (ARGENTINA, 1992; BARRANCOS, 2010).

4.2.4 Uruguai

No Uruguai, assim como na Argentina, foi em 1987 que se instituiu o *Instituto Nacional de la Mujer*, vinculado ao *Ministerio de Educación y Cultura* (MEC). Sua estrutura era de uma comissão interministerial, ainda que com previsão de participação da sociedade civil (JOHNSON, 2001). Esse OPM uruguaio não tinha recursos orçamentários e humanos próprios e sua função era iminentemente de produção de diagnóstico e de propostas, para implementação por outros órgãos (JOHNSON, 2001; BAREIRO; QUESADA, 2006). Em 1992, ele foi substituído pelo *Instituto Nacional de la Familia y la Mujer*. Embora tenha seguido subordinado ao MEC, sua estrutura institucional fortaleceu-se, assumindo competências para promover, planejar, executar e coordenar políticas para as mulheres e para as famílias (JOHNSON, 2001; BAREIRO; QUESADA, 2006; BONINO, 2007). Entretanto, sua capacidade política seguiu frágil, e os recursos humanos e orçamentários, escassos (JOHNSON, 2001; CARDOSO, 2014).

Sua atuação era desarticulada da dos movimentos feministas⁴⁰, inclusive porque os traços familistas e maternalistas do Instituto se colocavam já em sua designação (“*de la Familia y la Mujer*”). Com efeito, parte expressiva das ações desse OPM voltaram-se para as mulheres na condição de mães (BONINO, 2007). Elas consistiram em uma assistência pontual, a exemplo da

40 Em 2002, foi criado o Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia de Género, com participação dos movimentos feministas. Mas ele era restrito ao enfrentamento à violência (JOHNSON, 2001; BONINO, 2007).

distribuição de cartões de desconto para compras de produtos infantis e instalação de telefones domiciliares (JOHNSON, 2001). Esses fatores, combinados, limitaram suas condições para incidência direta sobre políticas públicas, em geral, e nas políticas de cuidado, em particular.

4.3 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO: GIRO À ESQUERDA

4.3.1 Aspectos gerais

Durante o giro à esquerda, no Brasil, Argentina e Uruguai, ascenderam os governos petistas, kirchneristas e frenteamplistas, respectivamente. Como vimos no terceiro capítulo, o giro no Brasil correspondeu a pouco mais de 13 anos de governos petistas (2003-2016), em que presidiram o país Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Na Argentina, Néstor e Cristina Fernández de Kischner (2003-2015) estiveram à frente da coalizão FPV, o que ficou conhecido como kirchnerismo. Por fim, no Uruguai, os governos do Frente Amplio foram liderados por Tabaré Vázquez e José “Pepe” Mujica, de 2005 até os dias atuais.

As políticas sociais foram centrais nesses governos. Elas abrangeram a proteção ao emprego, atenção integrada à vulnerabilidade, esforços de universalização de políticas de saúde e educação e instituição de novos direitos e políticas transversais (HUBER; BOGLIACCINI, 2010; FAGNANI, 2011; LANZARO, 2011; ARCIDIÁCONO, 2012; ANTÍA *et al.*, 2013; HUNTER, 2011; VECINDAY, 2017). Esse último grupo integrou direitos e políticas de igualdade de gênero e para a primeira infância

Também em nível regional, os direitos e as políticas de igualdade de gênero adquiriram maior institucionalidade. No âmbito do Mercosul, a REM, criada em 1998, foi elevada hierarquicamente em 2011, tornando-se *Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer*. No âmbito da política para a infância, foi criado o projeto *Niña/o Sur*, vinculado à *Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías* (MERCOSUL, 2017). A CEPAL exerceu um papel estratégico na disseminação de políticas de igualdade de gênero na região, enfocando o cuidado em suas ações. Para impulsionar o tema, em uma perspectiva de gênero, contribuíram, decisivamente, as Conferências Regionais sobre as Mulheres da América Latina e do Caribe⁴¹. No período do giro à esquerda, houve quatro Conferências, que resultaram nos seguintes acordos: o Consenso do México (CEPAL, 2004), o Consenso de Quito (CEPAL, 2007), o Consenso de Brasília (CEPAL, 2010) e o Consenso de Santo Domingo (CEPAL, 2013).

41As Conferências são realizadas com periodicidade triannual, congregando as autoridades a cargo das políticas para as mulheres de todos os países membros.

O tema do cuidado adquiriu importância crescente nessas Conferências. No Consenso do México, afirmou-se a importância de reconhecer o valor do trabalho não remunerado realizados pelas mulheres, especialmente de cuidado infantil e população idosa (CEPAL, 2004). Em Quito, recomendou-se a adoção de medidas pelo Estado para a promoção de corresponsabilidade entre mulheres e homens, compartilhando responsabilidades sem estereótipos de gênero. Essas medidas deveriam reconhecer a importância do cuidado para a superação da divisão sexual do trabalho (CEPAL, 2007). Em Brasília, o cuidado foi afirmado como um direito, devendo-se promover políticas e serviços universais para sua efetivação, com destaque para licenças parentais e outras políticas de corresponsabilização (CEPAL, 2010). Por fim, em Santo Domingo, reforçou-se a orientação da ação estatal em prol da corresponsabilização do cuidado entre mulheres e homens e famílias, Estados, mercado e sociedade, promovendo-se programas e medidas que liberassem tempo para quem cuida (CEPAL, 2013).

A CEPAL e agências do Sistema ONU atuaram, também, por meio da produção e disseminação de conhecimento sobre o cuidado. Isso se deu tanto por meio da División de Asuntos de Género e do Observatório de Género da CEPAL, quanto pelo fomento de produções de pesquisadoras feministas de países como Uruguai e Argentina, entre outros (PAUTASSI, 2007; RICO, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015).

Tomando esse contexto mais geral, passamos a análise de cada um dos casos.

4.3.2 Brasil

Durante os governos petistas, a transversalidade abrangeu um conjunto de direitos e políticas, a exemplo dos esforços de institucionalização de políticas para as mulheres, igualdade racial, direitos humanos e juventude (BANDEIRA, 2005; PAPA, 2012; REINACH, 2013; MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Nesse contexto, as agendas políticas feministas, que já vinham sendo construídas desde a redemocratização (FARAH, 2004), ganharam relevo. Seu principal marco foi a criação da SPM, em 2003, para coordenar, articular e implantar políticas de igualdade de gênero. Segundo os critérios do Observatório de Igualdade de Género da CEPAL, a SPM integrava o grupo de OPMs de maior nível hierárquico da América Latina. Isso porque, durante sua existência, ela teve status de ministério, em um primeiro momento, e depois foi reconhecida como um ministério (BRASIL, 2003; CEPAL, 2011).

A estratégia de transversalidade de gênero, entretanto, não se limitou a SPM, articulando também outras instâncias e mecanismos, inclusive para a participação social (BANDEIRA, 2005; PINHEIRO, 2011; MENICUCCI DE OLIVEIRA, 2013). O CNDM foi reestruturado para ser uma instância de participação dos movimentos nas políticas de igualdade de gênero (CARVALHO, 2018). Outra importante iniciativa foi a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

(CNPМ), realizada de quatro em quatro anos, que se tornou uma arena central de participação massiva dos movimentos nessas políticas (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018). Ao todo, foram realizadas quatro CNPMs (2004; 2007; 2011; 2016), que chegaram a mobilizar, em algumas de suas edições, cerca de 3.000 mulheres, na etapa nacional, e 200.000 mulheres, no processo como um todo (MATOS; ALVAREZ, 2018). A partir das diretrizes do CNDM e da CNPM, foi elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), totalizando três edições⁴². Para a sua gestão, foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano, integrado por órgãos governamentais, entes subnacionais, organismos internacionais e representantes do CNDM.

As políticas para as mulheres, que resultaram da integração dessas iniciativas de gestão da transversalidade e participação social, valorizaram a multidimensionalidade, ou seja, buscaram incidir, simultaneamente, sobre diferentes dimensões da realidade social (ex. saúde, educação, trabalho etc). E, progressivamente, comprometeram-se com a interseccionalidade, articulando múltiplas formas de desigualdade (BRASIL; SPM, 2004; 2008; 2013). Houve, contudo, prioridades. A política de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres foi a principal agenda política de igualdade de gênero, governamental e não governamental, sendo a Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres duas das principais iniciativas do período para o tema (PAPA, 2012; MENICUCCI DE OLIVEIRA, 2013).

Mas não houve avanços apenas em relação à violência. Também no âmbito das políticas de igualdade de gênero no mundo do trabalho, entre outras, registraram-se iniciativas relevantes. Principalmente em prol da organização produtiva de mulheres rurais, em resposta a mobilizações dos movimentos de mulheres rurais, como as Marchas da Margaridas (SILIPRANDI, 2017). Além disso, durante o governo Dilma, foi instituída a aposentadoria para donas de casa e ampliou-se a proteção trabalhista e social para as trabalhadoras domésticas remuneradas (MARCONDES; MORENO, 2018).

Creches e licenças emergiram como reivindicações feministas para a superação da divisão sexual do trabalho e promoção da autonomia econômica das mulheres, no âmbito das instâncias de participação social. Nas três primeiras edições da CNPM⁴³, enfatizou-se a necessidade de uma política de creches públicas e universal, para áreas urbanas e rurais, de jornada integral (incluindo finais de semana e período noturno) (BRASIL; SPM, 2004; 2007; 2011). Em resposta, equipamentos de cuidado foram reconhecidos, nas três edições do PNPM, como contribuições para a superação da divisão sexual do trabalho e disponibilização de tempo livre para as mulheres, sobretudo a partir do II PNPM (BRASIL; SPM, 2005; 2008; 2013).

42 Eles foram instituídos em 2004 (I PNPM), 2008 (II PNPM) e 2013 (PNPM: 2013-2015).

43 Houve, ainda, uma 4ª CNPM, cuja etapa nacional ocorreu em 2016, durante a votação do Impeachment/ golpe da presidenta Dilma.

Em relação às licenças, a 1ª CNPM mencionou apenas a garantia de direitos para casais que optassem pela maternidade e paternidade, enquanto que a 2ª CNPM propôs a expansão da licença maternidade para seis meses, em todos os tipos de trabalho. A 3ª CNPM também previu essa extensão, além de mencionar a ampliação da licença paternidade e o estímulo ao debate da licença parental, para fomentar o compartilhamento das responsabilidades domésticas (BRASIL; SPM, 2004; 2007; 2011). Conseqüentemente, o PNPM previu iniciativas específicas de ampliação da licença maternidade em suas duas últimas edições e para a paternidade, na última, mencionado, ainda, a promoção de debates sobre a licença parental (BRASIL; SPM, 2008; 2013).

Os ministérios responsáveis pelas políticas de cuidado infantil no país - a exemplo do MEC e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) - compuseram tanto o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, quanto o CNDM. Além disso, eles se responsabilizaram por ações específicas de cuidado infantil, nas três edições do Plano. O tema das creches foi objeto de reuniões do Comitê (BRASIL; SPM, 2010). Assim, havia condições para a incidência direta, tanto na gestão da transversalidade, quanto na participação social nela.

Entretanto, a SPM não integrou as principais instâncias de coordenação intersetorial das políticas de cuidado infantil. Como veremos no próximo capítulo, em relação às creches, duas importantes iniciativas para a ampliação da cobertura dessa política foram a Segunda Edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2) e o Brasil Carinhoso, coordenados, respectivamente, pelo MPOG e MDS. Nelas, as creches foram incluídas como prioridades. Para a gestão de ambos, foram criadas instâncias específicas, como os grupos executivos e salas de situação do PAC-2 ou os comitês e grupos interministeriais do Brasil Sem Miséria, que abrangeu o Brasil Carinhoso (COSTA; FALCÃO, 2014)⁴⁴. As falas das entrevistadas do MDS e da SPM, respectivamente, indicaram a (não) participação da SPM no Brasil Carinhoso:

Entrevistadora: E as outras secretarias, Direitos humanos, mulheres, participavam?

Entrevistada: Zero (GOV1 – Br [2017])

Entrevistadora: No diálogo com o MDS chegava a ter essa discussão do Brasil Carinhoso ou...

Entrevistada: Não. Nada (GOV9 – Br [2017])

O mesmo se evidencia nas mudanças no regime de licenças, por meio da criação do programa Empresa Cidadã, que discutimos no capítulo sexto. Segundo a entrevistadas da SPM:

Entrevistadora: E quando teve projeto da licença paternidade para o programa de infância não teve relação com o SPM?

44 No Brasil Sem Miséria, eram três instâncias: Comitê Gestor Nacional, Comitê Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento. Participavam de pelo menos uma delas: MDS, Casa Civil, Ministério da Fazenda (MF), MPOG, Secretaria Geral e ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, MEC e da Integração Nacional (COSTA; FALCÃO, 2014). No PAC-2, as instâncias eram integradas por Casa Civil, MF, MPOG e órgão setorial (no caso das creches, o MEC). A SPM não era parte de nenhuma delas.

Entrevistada: Então. Não teve relação com o SPM, não é? A SPM não foi chamada (GOV9 – Br [2017]).

Em relação à participação social, os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de cuidado infantil tinham assento no CNDM e se engajaram na CNPM. Entretanto, não houve participação dos movimentos feministas em instâncias estratégicas para a participação nas políticas de creches, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) (MARCONDES, 2013).

Em síntese, ampliaram-se as condições institucionais para a transversalidade de gênero na política de cuidado infantil, durante os governos petistas. Com efeito, foram criadas iniciativas de gestão da transversalidade e de participação social nelas, com incidência direta. Entretanto, essas iniciativas não tiveram “paridade de armas”, nem com órgãos responsáveis pelas políticas de cuidado infantil, nem com as instâncias de participação social nessas políticas.

Houve exceções. Uma delas foi uma resposta governamental à mencionada Marcha das Margaridas, especificamente a edição de 2011, que priorizou as creches em sua pauta reivindicativa. Foi a criação de um Grupo de Trabalho (GT), no âmbito do MEC, em 2013, para propor medidas para a expansão da educação infantil no campo, incluindo a promoção da autonomia econômica das mulheres no campo (BRASIL; MEC, 2014b). Ele contou tanto com a participação da SPM, quanto dos movimentos feministas e de mulheres e, assim, garantiu-se a incidência direta e forte, em relação às políticas de educação infantil para o campo. Entretanto, foi uma experiência isolada da estruturação das condições institucionais política como um todo.

○ Quadro 7 a seguir sintetiza os principais resultados de nossa análise.

Quadro 7 - Análise da dimensão “condições institucionais” no Brasil: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Elementos	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2016)
Gestão da transversalidade	CNDM e SEDIM*	SPM, PNPM, Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, GT educação no campo
Participação social	CNDM*	CNDM (com assento no Comitê), CNPM, GT educação no campo

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa. Nota (*) O CNDM tinha natureza híbrida, razão pela qual ele foi considerado como relacionados aos dois elementos. A SEDIM foi criada apenas ao final do mandato de FHC, não chegando a ser plenamente implementada.

4.3.3 Argentina

No âmbito das políticas transversais, a garantia de direitos humanos foi a prioridade do kirchnerismo, com destaque para a punição de crimes ocorridos na ditadura militar (ETCHEMENDY; GARAY, 2011; BONNET, 2017). Durante os governos de Cristina Kirchner, uma agenda de novos direitos também despontou, a exemplo do matrimônio igualitário e a Ley de Identidad de Género, em benefício da população travesti e transexual. Essas medidas tornaram o país referência na garantia de direitos LGBTQ+ (RODRÍGUEZ, 2015; FRIEDMAN, 2017).

Esses avanços, todavia, não abrangeram o fortalecimento institucional da transversalidade de gênero. O Consejo Nacional de las Mujeres⁴⁵ teve pouca relevância política no período (RODRÍGUEZ, 2015). Ademais, à medida em que a ministra do Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Alicia Kirchner, assumiu a presidência do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales⁴⁶, o Consejo Nacional de las Mujeres passou a funcionar, na prática, no âmbito do MDS, como observou Gov1-Arg (2016). Com isso, seguiu-se a tendência de “des-hierarquização”, que constatamos durante os antecedentes, devendo o Consejo responder hierarquicamente a um ministério, e não à Presidência, diferentemente do caso brasileiro (CEPAL, 2011).

Em sua atuação, esse OPM não adotou uma estratégia de atuação transversal, por meio de elaboração de planos e ações integradas (SCAF1- Arg [2017]; GONZALEZ, 2018), como destacou a entrevistada Gov4- Arg (2017), acerca de sua atuação:

Tampoco tuvo la tarea importante de generar una agenda compartida en la Administración Pública, ¿no? En relación a género, como un plan integral (...) No, no hay. Y es fundamental. Un plan integral que cada ministerio, cada repartición publica, sepa cuál debe ser su aporte, con quien coordinar, como articular, eso está pendiente...

Isso não significou, entretanto, a exclusão das agendas feministas das políticas kirchneristas. Ao revés, elas foram inscritas no marco das garantias de direitos humanos que, como observou Gov1 – Arg (2016), era o que se assumia como o DNA desses governos. Durante a presidência de Néstor, foi criado o Programa Nacional de Educación Sexual Integral, comprometendo o serviço educacional com a promoção de igualdade de gênero (ARGENTINA, 2006). E, como comentamos anteriormente, durante os governos de Cristina, houve avanços notáveis na agenda de garantia de direitos LGBTQ+, a exemplo das garantias de matrimônio igualitário e do reconhecimento da identidade de gênero.

Em relação às agendas dos movimentos feministas do período, a ação kirchnerista foi diversa.

45 O nome do OPM foi alterado de *Consejo Nacional de la Mujer para Consejo Nacional de las Mujeres*, em 2010 (ARGENTINA, 2010).

46 Em 2002, o OPM passou a integrar o *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*, um espaço de articulação intersetorial de políticas sociais criado no âmbito da Presidência da República (ARGENTINA, 2002).

Foram, principalmente, o enfrentamento à violência e a descriminalização do aborto que levaram as mulheres argentinas às ruas, em 2015, marcando o surgimento do movimento #NiUnaMenos, que se tornou uma referência para o feminismo latino-americano contemporâneo (SCAF1-Arg [2017]; SCAF 2-Arg [2017]; SCF1- Arg [2017]; SCF2- Arg [2017]). Mas, enquanto o debate sobre o aborto foi interditado, o enfrentamento à violência resultou na instituição de uma nova legislação de prevenção e punição do tráfico de pessoas e de violência contra as mulheres, além da incorporação do conceito de feminicídio ao Código Penal (RODRÍGUEZ, 2015).

Houve, ainda, avanços no enfrentamento à divisão sexual do trabalho, ainda que sem protagonismo do Consejo, como pontuou a entrevistada SCAF1-Arg (2017). Em 2013, os direitos das trabalhadoras domésticas foram ampliados, garantindo-se férias e licenças, direito à indenização e seguro de trabalho, entre outros (*Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA], Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas [CIEPP] e Asociación por los Derechos Civiles [ADC]*, 2013).

Assim, ocorreram avanços em relação às agendas políticas feministas, durante os governos kirchneristas. Mas isso não significou ampliação das condições institucionais para a transversalidade de gênero. Como assinalou a entrevistada SCAF1- Arg (2017), “no había ningún tema transversal” na atuação do Consejo. O mesmo é observado por GOV3- Arg (2017), acerca da participação desse OPM nas discussões sobre gênero no programa *Primeros Años*, uma das principais iniciativas da política para a infância do período:

Entrevistadora: *¿Y las chicas del Consejo de la Mujer, que decían de ese debate?*

Entrevistada: *No, no participaban. No hubo participación. El Consejo quedó muy absorbido por dos cuestiones, uno era el tema del trabajo formal y otro, el tema de la violencia.*

Assim, o Consejo deixou de ter uma abordagem transversal do conjunto de políticas públicas, enfocando, em sua atuação, iniciativas pontuais, em algumas temáticas, como trabalho formal e violência. Isso não significa que, nesse período, não tenha sido impulsionado o tema do cuidado na perspectiva de gênero pela sociedade civil. Ao contrário, houve iniciativas como a promovida pelo ELA, em parceria com ADC e CIEPP (GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; ZIBECCHI, 2014). Também o *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*, um *think tank* argentino sobre políticas públicas, buscou incidir sobre essa agenda (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013). Essas iniciativas, entretanto, não lograram êxito na incidência sobre a agenda do Consejo, tampouco na do governo.

Ainda que não tenha ocorrido a transversalidade de gênero sobre a política de cuidado infantil, houve avanços significativos na institucionalização dessa política. Com efeito, o ECA argentino, na expressão da entrevistada Gov2 – Arg (2017), foi instituído em 2005. Trata-se da *Ley de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes* (ARGENTINA, 2005), cujo

objetivo foi a adaptação de legislações e políticas à Convenção sobre Direitos das Crianças.

Em suma, na Argentina, não houve alterações substantivas nas iniciativas de gestão da transversalidade de gênero e de participação social nas políticas, em geral, e na política de cuidado, em particular. O Quadro 8 a seguir sintetiza esses resultados.

Quadro 8 - Análise da dimensão “condições institucionais” na Argentina: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Elementos	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2015)
Gestão da transversalidade	Consejo Nacional de La Mujer, CEDAW (status constitucional)	Consejo Nacional de La Mujer
Participação social	NA	NA

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

4.3.4 Uruguai

No âmbito das políticas transversais, durante os governos frenteamplistas, houve, sobretudo no governo de “Pepe” Mujica, a efetivação de uma agenda de novos direitos, assim como observamos no caso argentino. Isso incluiu a legalização do consumo da maconha, casamento igualitário e descriminalização do aborto⁴⁷ (PRIBBLE; HUBER, 2011; LANZARO, 2011). Além disso, políticas transversais ganharam espaço nesses governos, a exemplo das políticas de igualdade de gênero. Nesse sentido, em 2005, foi criado o *Instituto de las Mujeres* (InMujeres), que substituiu o *Instituto Nacional de la Familia y la Mujer* (URUGUAY, 2005a). Apesar do avanço em relação à estrutura que até então existia, o Inmujeres não foi dotado de estatuto ministerial, como no caso brasileiro, sendo vinculado hierarquicamente ao *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES), de forma semelhante ao *Consejo argentino* (CEPAL, 2011).

Para fortalecer a transversalidade de gênero no Uruguai, foi instituída, em 2007, a *Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres*. Ela lançou as bases para a estruturação de políticas transversais e, ainda, para a participação social nelas, com a criação do *Consejo Nacional de Género* (CNG)⁴⁸ (URUGUAY, 2007a). E, por meio de uma construção participativa, foi editado o *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos* (2007-2011), que permitiu operacionalizar a lei (URUGUAY, 2007b; CAFARO MANGO, 2014; RODRÍGUEZ, 2015). Essas medidas, consideradas conjuntamente, materializaram um esforço de ir além da criação de um OPM, na estruturação de condições institucionais para a transversalidade de gênero.

47 A descriminalização do aborto foi vetada por Vázquez, em seu primeiro governo (SAPRIZA, 2015).

48 O CNG, implantado em 2009, é presidido pelo InMujeres e composto por membros do Executivo, do Judiciário, de entes subnacionais (Congreso de Intendentes), sociedade civil e academia.

A prioridade para a atuação do InMujeres e do CNG foi o enfrentamento à violência contra as mulheres (BAREIRO; QUESADA, 2006; CNG, 2015; 2016). Ainda que não tenha gozado da mesma centralidade, o cuidado infantil esteve presente nas iniciativas de transversalidade de gênero (JOHNSON; BERENQUER; BENITEZ, 2009). Com efeito, a *Ley* e o *Plan de Igualdad* previram, entre seus objetivos e ações, medidas para a promoção do compartilhamento de responsabilidades familiares e de valorização do trabalho de cuidado remunerado e não remunerado, incluindo licenças e serviços de cuidado infantil (URUGUAY, 2007a; 2007b). Isso garantiu a incidência direta sobre as políticas de cuidado infantil, que, por sua vez, estavam sendo reorganizadas, nesse momento, no contexto de elaboração da *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia* (ENIA), que ocorreu entre 2005 e 2008 (SALVADOR, 2011; PÉREZ, 2014). Foi, contudo, com a estruturação do Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que a interface entre políticas de cuidado infantil e de igualdade de gênero foi selada.

Coube a uma organização da sociedade civil o protagonismo no processo da criação do SNIC, a *Red Género y Familia*. Sobretudo a partir de 2008, a Red passou a incidir especificamente sobre o tema do cuidado. Para isso, ela estabeleceu parcerias com acadêmicas feministas e organismos internacionais; engajou representantes governamentais frenteampulistas e a bancada Bicameral Feminina do Poder Legislativo no tema; e estabeleceu um diálogo suprapartidário (SALVADOR, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014).

Como resultado da atuação da Red, nas eleições de 2009, o tema do cuidado integrou o debate político e, com a reeleição do FA para seu segundo mandato, ingressou na agenda governamental (SALVADOR, 2010; RICO, 2011). Em 2010, primeiro ano da presidência de “Pepe” Mujica, foi criado um GT, no âmbito do *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*, para propor a criação do SNIC e debater com a sociedade (URUGUAY; MIDES, 2012).

Em 2012, o Governo aprovou o marco conceitual para a estruturação do Sistema (MIDES, 2012). Sua efetivação, entretanto, foi freada, em decorrência de restrições orçamentárias e de priorização de outras políticas sociais (CAFARO MANGO, 2014). Houve, contudo, avanços, como a aprovação do novo regime de licenças (URUGUAY, 2013), em sintonia com as reivindicações do SNIC, que discutimos no capítulo sexto.

O tema voltou ao debate eleitoral de 2014, impulsionado pela Red, então transformada em Red Pro Cuidado. E foi incorporado tanto ao programa de governo do FA (FA, 2014), quanto dos partidos da oposição (PARTIDO COLORADO, 2014; PARTIDO INDEPENDIENTE, 2014). O então candidato Tabaré Vázquez (FA) assumiu a criação do SNIC como uma de suas prioridades e, uma vez eleito presidente, encaminhou a proposta de sua criação para o Poder Legislativo, em seu primeiro mês de governo (URUGUAY, 2015a). O projeto de lei foi aprovado, ainda em 2015, com apoio de todos os partidos (URUGUAY, 2015b).

A criação do SNIC envolveu uma estrutura de gestão das políticas de cuidado, e de participação social nelas. Foi criado um órgão específico para operacionalizar o Sistema, a Secretaria Nacional de Cuidados (SNC). E uma Junta Nacional de Cuidados (URUGUAY, 2016b), uma instância intersetorial, composta por um colegiado de representantes máximos de nove órgãos e entes governamentais, incluindo o MIDES, que o preside⁴⁹. A Junta tem competência para decidir sobre o sistema e articular suas estratégias de implementação. O Inmujeres e a SNC foram incluídos na Junta, enquanto convidados. Ou seja, com direito a voz e sem direito a voto. Consequentemente, ao InMujeres foram propiciadas as condições para a incidência direta, ainda que com estatuto diferenciado. Isso se deveu, segundo a entrevistada GOV3 – Uy (2017), integrante da SNC:

Es que nosotros y Inmujeres pertenecemos al Mides, que tiene voz y voto. Si nosotros y Inmujeres tuviéramos voz y voto, serían 3 votos. Por eso es que, si entendí, que me parece razonable, que Mides tiene un voto. Pero van las 3 instituciones (...)

Segundo esse argumento, se InMujeres e SNC fossem membros plenos da Junta, sua composição seria assimétrica, uma vez que ambas compunham o MIDES. Isso, contudo, gerou um mal-estar com os movimentos feministas, como lembrou a entrevistada GOV1 – Uy (2017):

A los movimientos en Uruguay les molestó muchísimo, que en la Junta el InMujeres participa con voz y sin voto (...) La Junta decide más por peso político que por la votación, pero eso cayó muy mal. Capaz que en los primeros meses se vía como un insulto a los movimientos de mujeres (...).

Ainda que as decisões fossem tomadas “por peso político”, e não pela formalidade do voto, os movimentos feministas criticaram esse arranjo. Com efeito, ele limitou a potencialidade da gestão da transversalidade de gênero, inclusive considerando que conjunturas políticas podem mudar o “peso político” da voz sem voto do InMujeres. Assim, ainda que o OPM tivesse assento nessa instância, seu estatuto era assimétrico em relação aos demais órgãos integrantes, a exemplo do MEC ou o INAU, responsáveis pela política para a infância. E a razão de fundo para tanto era o baixo nível hierárquico do OPM, que respondia ao MIDES e não tinha estatuto ministerial.

No que diz respeito à participação social, o SNIC previu um *Comité Consultivo de Cuidados*, instalado em 2007, com a função de assessorar a SNC e a Junta (URUGUAY, 2016a; 2016b). Por meio dele, foi possibilitada a participação na política de entidades reconhecidas como especialistas não governamentais no tema do cuidado. São seus membros o PIT-CNT, a sociedade civil organizada, a academia e as entidades prestadoras de serviço de cuidado. Para o mandato de 2015-2020, a Red obteve um assento, assim como acadêmicas feministas que participaram do processo de produção de dados sobre gênero e cuidado. Dessa forma, os movimentos feministas foram incorporados a essa esfera, de forma simétrica a demais membros, garantindo

⁴⁹ Além do MIDES, compõem a Junta os seguintes órgãos: MEC, *Trabajo y Seguridad Social*, *Salud Pública*, *Economía y Finanzas*, *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, *Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP)*, *Banco de Provisión Social e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)* (URUGUAY, 2015b).

condições para a participação social na gestão da transversalidade com incidência direta e forte.

Assim, durante os governos frente amplistas, ampliaram-se as condições institucionais para a gestão da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, e, ainda, para a participação social nela. Entretanto, houve uma disparidade nesses avanços; enquanto que para a gestão ela correspondeu ao que denominamos de incidência direta fraca, a participação social pode ser classificada como forte. O Quadro 9 a seguir sintetiza esses resultados.

Quadro 9 - Análise da dimensão “condições institucionais” no Uruguai: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2005)

Elementos	Antecedentes (antes de 2005)	Giro à esquerda (2005 até a atualidade)
Gestão da transversalidade	Instituto Nacional de la Familiar y la Mujer	Inmujeres; Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades e o Plan Nacional de Igualdad; SNIC; Junta Nacional de Cuidados
Participação social	NA	CNG; Comité Consultivo de Cuidados; consultas e debates públicos (ex. GT Cuidado)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

4.4 CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Nos três países, as condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil foram marcadas pelas permanências e mudanças que perpassaram os diferentes contextos políticos, nos quais ocorreu a institucionalização das agendas políticas feministas, por meio da garantia de direitos e implantação de políticas. No período de redemocratização, essas condições institucionais foram viabilizadas, principalmente, pela criação de OPMs, sendo que no Brasil e na Argentina eles foram especialmente fortalecidos. O período da hegemonia neoliberal fragilizou essas institucionalidades, sobretudo nesses dois casos, em que os OPMs haviam gozado de melhores condições de incidência sobre políticas.

Com o giro à esquerda, as políticas sociais exerceram uma função estratégica nos projetos políticos desses governos, abrangendo novos direitos e políticas transversais, que beneficiaram tanto a infância, quanto a igualdade de gênero. O grau de interface entre essas duas áreas foi diverso, assim como as condições institucionais desenvolvidas para a transversalidade de gênero.

A Figura 4 a seguir é uma representação gráfica dos resultados para a primeira variável analisada.

Figura 4 - Análise comparada das condições institucionais: variável “gestão da transversalidade”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Os três casos compartilharam a linha de base. No Brasil, o CNDM foi criado em 1985 e, em 2002, houve a instituição simbólica da SEDIM. Enquanto o CNDM tinha uma natureza híbrida, voltada tanto para a gestão da transversalidade, quanto para a participação social, a SEDIM foi criada para ser um OPM. Na Argentina, em 1987, surgiu a *Subsecretaría de la Mujer* e, em 1992, ela se tornou o *Consejo Nacional de La Mujer*. No Uruguai, também em 1987, foi criado o *Instituto Nacional de la Mujer*, transformado, em 1992, no *Instituto Nacional de la Familiar y la Mujer*. A incidência sobre a política de cuidado infantil desses OPMs era indireta, o que, segundo nossos parâmetros, corresponde ao grau intermediário. Ela foi mais efetiva no caso brasileiro, durante a redemocratização, em que o CNDM e os movimentos feministas influenciaram no tratamento constitucional conferido a creches e licenças.

Durante o giro à esquerda, nos três casos, houve avanços na incorporação de agendas políticas feministas, por meio de políticas e de garantia de direitos. Mas isso não significou, necessariamente, a ampliação das condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas, em geral, e nas políticas de cuidado infantil, em particular. No caso argentino, a despeito de algum nível de incorporação das agendas feministas pela ação governamental, essas condições institucionais não se alteraram.

Nos casos brasileiro e uruguaio, por outro lado, houve avanços, com o fortalecimento dos OPMs, criação de planos, entre outras iniciativas. Com isso, garantiu-se a incidência direta nas políticas de cuidado infantil, ainda que fraca, o que nos levou a classificá-los como intermediário alto. Evidenciamos, contudo, diferenças. No Brasil, essas iniciativas restringiram-se aos marcos de instituição da política para as mulheres. Já no Uruguai, houve um maior esforço de “transversalização”, conferindo-se assento ao Inmujeres na Junta Nacional de Cuidados, ainda

que com estatuto diferenciado (com voz e sem voto). Apesar da SPM brasileira ter maior nível hierárquico (ministerial) do que os OPMs argentino e uruguaio, isso não representou melhores condições para a incidência sobre a política de cuidado infantil. Por outro lado, foi justamente esse desenho institucional que limitou os avanços no caso uruguaio.

No que diz respeito à participação social na gestão da transversalidade, a Figura 5 abaixo ilustra a comparação dos resultados, para os três países.

Figura 5 - Análise comparada das condições institucionais: variável “participação social”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Nos antecedentes, as condições institucionais para a participação social eram distintas. No caso brasileiro, o ponto de partida era o nível intermediário. Já nos casos argentino e uruguaio, era o baixo. Isso era devido, de um lado, à natureza híbrida do CNDM brasileiro, que também garantiu participação social. E, de outro, a inexistência de institucionalidades similares, nos dois outros casos, ainda que grupos e comissões assessoras pudessem ser constituídos para esse fim.

Durante o giro à esquerda, as condições para a participação argentina na transversalidade permaneceram inalteradas. No Brasil e Uruguai, em contrapartida, houve avanços. No caso brasileiro, o CNDM foi reestruturado, assegurando-lhe instrumentais e competência para a incidência direta sobre as políticas de cuidado infantil. A ele, foi garantido assento no Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que também era composto pelos órgãos governamentais responsáveis pelas políticas analisadas. Além disso, as Conferências, uma arena central para a pactuação das políticas para as mulheres, definiram diretrizes específicas para essas políticas, orientando a elaboração do PNPM. Todavia, foi no Uruguai que houve avanços mais notáveis. Não apenas foi criado o CNG, mas também a principal instância de participação do SNIC, o Comitê Consultivo de Cuidados, foi integrada pela Red Pro Cuidado e por acadêmicas feministas. Assim, enquanto o caso brasileiro passou do intermediário para intermediário alto, o uruguaio foi do grau mais baixo para o mais alto.

Em síntese, ainda que o giro à esquerda tenha representado um ambiente favorável para expansão e inovação em políticas sociais, incluindo esforços de institucionalização de agendas políticas feministas, isso não significou avanços nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, nos três casos. Na Argentina, as mudanças que ocorreram não desenvolveram as condições institucionais para a transversalidade de gênero. O caso brasileiro, que partiu de uma relativa melhor linha de base, apresentou avanços, mas não o suficiente para viabilizar a integração entre as políticas de igualdade de gênero e de cuidado infantil. Essa integração ocorreu no caso uruguaio, em que verificamos maior ampliação das condições institucionais para a transversalidade nas políticas de cuidado infantil, a despeito de sua linha de base limitada.

Por fim, é importante assinalar algumas das limitações dessa análise. Para sua operacionalização, priorizamos alguns aspectos, em detrimento de outras questões, igualmente relevantes, como a transversalidade no planejamento orçamentário ou as diferenças em relação à territorialização e descentralização. Seriam, ainda, necessários estudos mais detalhados para debater a relação entre nível hierárquico dos OPMs e condições institucionais para a transversalidade de gênero em políticas específicas, como a de cuidado infantil.

5 ADERÊNCIA DOS SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA⁵⁰

5.1 INTRODUÇÃO

No Brasil, Argentina e Uruguai, serviços diários de cuidado para crianças nos primeiros anos de vida (zero a três anos) integraram as reivindicações por melhorias das condições de trabalho feminino, desde os primeiros esforços de organização de movimentos de mulheres trabalhadoras (ROSEMBERG, 1984; BARRANCOS, 2010; CARDOSO, 2014). Por meio desses serviços, parte do trabalho material e emocional, envolvidos nas práticas sociais de cuidado, é desfamiliada. À medida em que são as mulheres que, majoritariamente, assumem o cuidar dentro das famílias, a desfamiliização dessas práticas pode contribuir para a superação da divisão sexual do trabalho. Como vimos no segundo capítulo, esses serviços são reivindicações emblemáticas da perspectiva de gênero que nominamos da Autonomia econômica das mulheres. O desproporcional engajamento das mulheres nos trabalhos de cuidado não remunerado seria um limitante do tempo disponível para elas se dedicarem a outras atividades. A oferta desses serviços, por outro lado, contribuiria para que elas se inserissem no mercado de trabalho, e, com isso, pudessem alcançar a igualdade em relação aos homens.

Essa política pode atender, ainda, outras perspectivas. Uma delas é a de proteção à maternidade, para compatibilizar seu exercício com a inserção no mercado de trabalho, o que ficou conhecido, mais recentemente, como políticas de “conciliação” (HIRATA; KERGOAT, 2007). Uma abordagem interdependente também pode ser adotada, enfatizando a corresponsabilização entre Estado, Família e Mercado. Por fim, é possível ativar uma abordagem interseccional, visibilizando que outras relações se articulam com as de gênero. Nesses termos, serviços universais podem ser insuficientes, por mascarem desigualdades que impedem essa efetiva universalização.

Mobilizando diferentes perspectivas, as demandas de movimentos feministas e de mulheres por serviços de cuidado infantil colocaram-se desde as primeiras formulações dessa iniciativa, nos

⁵⁰ Agradeço a Rosario Aguirre, Izabel Peres de Sierra, Cecilia Capel, Sol Scavino, Laura Pautassi, Lucía Martelotte, Victoria Gallo, Carolina Aulicino, Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti, Regina Stela Correia Vieira, Renata (Tica) Moreno, Luana Simões Pinheiro e Natalia Oliveira Fontoura pela oportunidade de compartilhar os resultados preliminares deste capítulo e discuti-lo. Agradeço às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Parte dos resultados preliminares foram, ainda, apresentados oralmente no Congreso Miradas Latinoamericanas al Cuidado, em 2018, em grupo de trabalho coordenado por Izabel Peres de Sierra. Agradeço às participantes pelas discussões.

três países⁵¹. Na primeira metade do século XX, esses serviços estiveram, sobretudo, associados às políticas de trabalho e de assistência social, com foco na relação materno-infantil, o que serviu de base tanto para garantir direitos femininos, quanto para proteger a infância (ROSEMBERG, 1984; SANCHES, 2003; IDIART, 2012).

A partir da década de 1980, em nível internacional e nos três países, ampliou-se o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos. Consequentemente, a concepção desses serviços reorientou-se, gradativamente, pelos objetivos de educação e desenvolvimento infantil. Com isso, o tema da integração dessas iniciativas ao sistema educativo formal instalou-se, a fim de superar a dualidade de seu legado histórico; acesso educacional para crianças com melhores condições socioeconômicas e assistencial para as empobrecidas (CARLI, 2000; SANCHES, 2003). Os resultados, entretanto, foram diversos, coexistindo serviços de educação formal e não-formal, incluindo, nesses, a atenção a grupos vulneráveis (MEC, 2013; BLOFIELD; MARTINEZ-FRANZONI, 2014). A inscrição da prestação desses serviços no marco da garantia de direitos, orientados à universalização, criou oportunidades para agendas políticas feministas. Mas, também, gerou desafios. O direito, progressivamente afirmado, foi o de educação das crianças, e, menor medida, o de trabalho de mães, pais e responsáveis. Essa desproporção colocou em risco o vínculo dessa política com as práticas sociais de cuidado.

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo é debater a aderência dos serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos às agendas políticas feministas, nos três países estudados, durante o giro à esquerda. Recorrendo à nossa definição tridimensional da transversalidade de gênero, nos atemos à segunda dimensão - aderência às agendas políticas feministas-, discutindo especificamente a desfamíliação parcial do cuidado infantil. Para isso, mobilizamos dados provenientes de fontes primárias e secundárias. No primeiro caso, utilizamos principalmente documentos oficiais (normativos, registros e relatórios), complementados por entrevistas. No segundo, lançamos mão da revisão da literatura de cada país.

A análise desses dados enfocou elementos da política instituída (MARTINEZ-FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016), por meio de indicadores construídos a partir de Blofield e Martinez-Franzoni (2014; 2015). Para a parametrização desses indicadores, mobilizamos cada uma das perspectivas classificadas em nossa tipologia, atribuindo às abordagens interdependentes e interseccionais destaque, por termos identificado-as como as mais inclusivas.

Foram dois os elementos da arquitetura da política que adotamos como variáveis para a análise; a abrangência e a titularidade do direito. A abrangência corresponde ao nível de desfamíliação

51 Os primeiros jardins surgiram, na Argentina, em 1870, no Uruguai, em 1872 e, no Brasil, em 1875 (CAMPOS, 1999; TATAGIBA, 2011; IVALDI, 2011; MEC, 2013; CRUZ, 2017). Foram, contudo, iniciativas isoladas, que só começaram a se estruturar, enquanto política pública, durante a primeira metade do século XX, na vigência dos Estados Nacionais Desenvolvimentistas.

do cuidado, incluindo a ampliação da oferta do serviço e dos grupos sociais que podem acessá-lo. Ela é, em si, uma forma de aderência às agendas políticas feministas, ainda que não implique um olhar para as especificidades das relações de gênero. Sua análise se ancora em dois indicadores; critérios de elegibilidade e taxa de cobertura.

Para parametrizarmos a elegibilidade, enfatizamos a discussão em relação à universalização, em sua interface com a interseccionalidade. Nessa parametrização, consideramos o mais baixo grau de aderência a restrição do acesso ao vínculo empregatício e/ou o a vulnerabilidade social. Nesses casos, a desfamiliarização não é abordada como um direito universal, assumindo ou um caráter restrito (vínculo empregatício), ou subsidiário (assistência social). A orientação para a universalização (CEPAL, 2016) indica um avanço comparativo, ao transbordar, em sua garantia, o padrão de inserção no sistema de proteção social de pais, mães e responsáveis. Com isso, fomenta-se a inclusão social e valoriza o cuidado como uma questão social e política.

Muitas são as definições de universalismo/universalidade (MARTINEZ-FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016) e não é objeto dessa pesquisa detalhar cada uma delas. A noção que adotamos como ponto de partida é minimalista; refere-se a iniciativas que são instituídas sob a diretriz de universalização, ainda que contemplem benefícios desiguais, ou que sua efetivação não seja plenamente universal. A orientação para a universalização pode assumir, ainda, uma abordagem interseccional. Uma possibilidade é o universalismo progressivo⁵², em que há algum nível de priorização ou atenção especial a quem mais sofre os efeitos das desigualdades, na impossibilidade de garantir a provisão universal. Outra hipótese é o que denominamos, a partir de CEPAL (2016), universalismo sensível a diferenças, em que a universalização tem em conta, sistematicamente, as desigualdades (classe, raça, etnia etc.). É a essa última que atribuímos o maior nível de abrangência da desfamiliarização das práticas sociais de cuidado.

O segundo indicador de abrangência – nível de cobertura – completa a análise da elegibilidade, por focar o efetivado, e não o instituído. Em nenhum dos três países, o ensino para crianças de zero a três anos é obrigatório. Por conseguinte, a universalização limita-se à oferta do serviço. As famílias podem preferir outros arranjos, sobretudo porque, culturalmente, o bom cuidado de crianças pequenas é associado com aquele realizado dentro de casa, pelas mães (GHERALDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2012; IBGE, 2017). Portanto, avaliamos que acima de 50% a cobertura pode ser considerada alta, por atingir a maioria das crianças dessa faixa etária (MARTINEZ-FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016). De forma gradativa, a partir desse parâmetro, construímos as demais faixas, como consta no quadro a seguir.

⁵² Extraímos o conceito de universalismo progressivo do campo de pesquisa; ele é um princípio orientador do SNIC. Em síntese, em um contexto de recursos escassos, a progressividade implica a implantação de políticas priorizando grupos sociais com maiores necessidades para, paulatinamente, alcançar a totalidade da população (URUGUAY, MIDES, 2014; 2017). Trata-se de um esforço de superar a dicotomia universalização- focalização.

A segunda variável analisada é a titularidade do direito. Um indicador possível para mensurá-la aborda para qual polo da relação de cuidado (quem cuida e quem é cuidado) garante-se esse direito. Os dois polos podem ser abarcados, em interdependência, ou de forma assimétrica, priorizando um, em detrimento de outro. Consideramos a primeira hipótese mais aderente do que a segunda. Mais limitada que ambas é amparar apenas ou quem cuida, ou quem é cuidado. Limitamos a análise de quem cuida ao cuidado não remunerado (familiar), sem incluir o cuidado remunerado (educadoras, assistentes sociais, trabalhadoras domésticas, entre outras).

O debate sobre o tempo para cuidar também diz respeito à titularidade de direitos. A jornada do serviço revela quais necessidades são consideradas, o que torna as contribuições sobre o uso do tempo essenciais para aferirmos a desfamiliarização dos cuidados (CARRASCO, 2011; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2015; PINHEIRO, 2018). Para essa análise, lançamos mão de um indicador sobre o tipo de jornada do serviço. Sua parametrização remete ao grau de sincronicidade entre o tempo desfamiliarizado pela oferta do serviço e aquele que quem cuida necessita ter disponível para, por exemplo, se inserir no mercado formal de trabalho, cujas jornadas são, em regra, de oito horas diárias. Entendemos como de baixa aderência a oferta em jornada parcial (máximo de quatro horas diárias). A oferta do serviço em jornada mista (parcial ou integral), representa um avanço, embora seja mais positiva a adoção de mecanismos de estímulo à ampliação da jornada integral, ou de iniciativas que permitam estender a jornada. O patamar de maior aderência é o que denominamos de jornada flexível, no qual ela é modulada às necessidades familiares, combinando diferentes tipos de turno com estratégias de extensão do período para, por exemplo, atender mães e pais que trabalham nos finais de semana e horários noturnos.

O Quadro 10 a seguir traz uma síntese dessas variáveis, indicadores e parâmetros.

Quadro 10 - Instrumental de análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas”, aplicado aos serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos

Elementos	Indicador	Parametrização (por grau)
Abrangência	Elegibilidade para acesso ao serviço público, por tipo de inserção no sistema de proteção social*	Baixo: vínculo formal de trabalho e/ou vulnerabilidade social
		Intermediário: orientada para a universalização
		Intermediário alto: universalismo progressivo
		Alto: Universalismo sensível a diferenças
	Taxa de cobertura do serviço por crianças de zero a três anos	Baixo: até 10% de cobertura
		Intermediário: entre 10 e 30% de cobertura
		Intermediário alto: entre 30% até 50% de cobertura
		Alto: acima de 50% de cobertura

Titularidade do direito	Sujeito titular do direito, considerando a relação de cuidado	Baixo: quem é cuidado
		Intermediário: quem cuida
		Intermediário alto: quem é cuidado e cuida, assimetricamente considerados
		Alto: Quem é cuidado e cuida, em interdependência
	Tipo de jornada adotada para a prestação do serviço	Baixo: jornada parcial (máx. 4 horas diárias)
		Intermediário: jornada mista – parcial e integral (máx. 8 horas diárias)
		Intermediário alto: jornada mista, com mecanismos para ampliação da integral ou estendida
		Alto: jornada flexível

Fonte: Elaboração próprias. Nota: (*) Devem ser consideradas as intersecções com outras formas de desigualdade, sempre que possível, além de dados sobre a rede pública, ofertada de forma direta ou em parceria com o terceiro setor.

Esse capítulo está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução. A partir da segunda, discutimos os resultados para cada um dos países analisados (Brasil, Argentina e Uruguai, respectivamente), comparando os antecedentes e o giro à esquerda. Na quinta seção, passamos à comparação entre os casos, indicando, ainda, as limitações da análise.

5.2 SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NO BRASIL

5.2.1 Antecedentes ao giro à esquerda

Antes da CF-88, as creches estiveram atreladas à atenção à vulnerabilidade social e, em alguma medida, à proteção ao emprego formal (BRASIL, 1943). Sua oferta era marcada pela insuficiência, fragmentação e sobreposição (ROSEMBERG, 1984; TATAGIBA, 2011). Durante a elaboração da CF-88, movimentos feministas e de mulheres e de defesa de direitos das crianças incidiram para reverter esse legado, garantindo o reconhecimento das creches e pré-escolas como um direito, o que efetivamente ocorreu.

A Constituição previu as creches tanto como um direito ao trabalho, como um direito à educação (BRASIL, 1988). O tratamento constitucional ao tema foi inovador, não apenas pelo reconhecimento às creches do estatuto de direito, mas também por conferir a ele esse duplo caráter; direito à educação das crianças, orientado à universalização, mas que, igualmente, deveria atender à proteção ao trabalho de quem é responsável pelo cuidado (ROSEMBERG, 1984; TATAGIBA, 2011; MARCONDES, 2013).

Nas décadas subsequentes, a política de creches foi marcada por uma ambiguidade entre legislações e diretrizes normativas (o “dever ser” da política) e a realidade cotidiana (o “ser”), levando-a a habitar o “entre-lugar” da educação formal e não formal.

No plano legal, a educação infantil (creches e pré-escola) foi prevista como a primeira etapa da educação básica formal, de natureza não obrigatória, cabendo às creches atender as crianças de zero a três anos⁵³ (BRASIL, 1990a; 1996). Sua oferta pública, realizada de forma direta ou indireta⁵⁴, foi definida como uma responsabilidade municipal, ainda que em cooperação técnica e financeira com estados e União. O Estado brasileiro deveria propiciar as condições para sua integração ao sistema de ensino (BRASIL, 1996), assumindo-se, como meta, no Plano Nacional de Educação (PNE), a ampliação da cobertura do serviço no país para o atendimento de 50% de crianças de zero a três anos, até 2010 (BRASIL, 2001). Essa transição, entretanto, não ocorreu. As creches seguiram atreladas aos programas e financiamento da assistência social (ROSEMBERG, 2001; MARCONDES, 2013), a exemplo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL; MDS; 2005a; 2006)⁵⁵.

Em 1996, o financiamento da política educacional brasileira foi reorganizado, abrindo-se uma oportunidade para a integração das creches à educação formal. Isso se deu com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que estabeleceu uma sistemática de arrecadação e financiamento federativos, que, contudo, enfocou o ensino fundamental (BRASIL, 1996). Embora o FUNDEF não tenha vedado a aplicação de recursos remanescentes de suas vinculações na educação infantil, o custeio de ensino fundamental acabou por absorver a capacidade de investimento governamental, principalmente a municipal (CRUZ; FARAH; SUGYAMA, 2014).

As creches públicas permaneceram no âmbito da política de atenção à vulnerabilidade social, complementadas pela iniciativa privada lucrativa, que tinha tradição de oferta de serviços educacionais (ROSEMBERG, 1984; TATAGIBA, 2011). Por serem dois arranjos limitados, sua cobertura era restrita. Em 2002, 11,7% das crianças de zero a três anos estavam matriculadas em creche (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2015; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] *et al.*, 2018). O acesso a esse serviço era permeado por diferenças sociais (classe e raça) e territoriais (regionais e urbano-rural). É ilustrativo que, enquanto 13,3% das crianças de áreas urbanas estavam matriculadas em creches, esse serviço era usufruído por

53 A faixa de três anos, segundo a legislação brasileira, corresponde a 3 anos e 11 meses, ou seja, antes de completar quatro anos (BRASIL; CNE, 2010).

54 A provisão indireta pode ser realizada por meio de convênio com instituições privadas sem fins lucrativos, que são classificadas em três tipos: as filantrópicas, definidas por lei específica; as comunitárias, que contam com representantes da comunidade; e as confessionais, que possuem orientação confessional e ideologia específicas (BRASIL, 1996).

55 O montante dispendido com a educação infantil pela assistência era da ordem de R\$ 246 milhões/ano, abrangendo cerca de 16.000 estabelecimentos, que atendiam ao redor de 1,7 milhão de crianças (BRASIL; MDS, 2005b; 2006).

4,5% daquelas que viviam em áreas rural (IPEA *et al.*, 2018).

As vagas ofertadas eram, em sua maioria, públicas; em 2002, elas correspondiam a 62,2% do total de matrículas (BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS E PESQUISAS EDUCACIONAIS [INEP], 2002)⁵⁶. A jornada integral era bastante recorrente; em 2003, 56% das creches públicas tinham jornadas de oito ou mais horas (BRASIL; MEC, 2009), admitindo-se o horário noturno (BRASIL; CNE, 2004). Dessa forma, apesar da rede ser limitada em termos de cobertura, a presença estatal era expressiva na sua oferta. Ademais, havia algum nível de articulação entre as jornadas do serviço e a laboral, ainda que inexistissem mecanismos específicos dessa política para estimulá-la.

Em síntese, nos antecedentes ao giro à esquerda, a CF-88 foi o marco para uma inédita garantia de direitos às creches, de orientação universalizante, com atenção a quem cuida e a quem é cuidado. As décadas seguintes, entretanto, não garantiram as condições para efetivação desses comandos. Primeiramente, em decorrência da priorização de outras etapas da educação básica, como o ensino fundamental. E, ainda, porque nesse período vigeu o paradigma neoliberal nas políticas sociais, que preconizou a diminuição do gasto público direto na área social e a focalização na pobreza (ROSEMBERG, 2001; DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2011). Não houve, portanto, um ambiente favorável a mudanças na trajetória da política de creches, que se mantiveram no “entre-lugar” da educação formal e não formal.

5.2.2 Giro à esquerda

Durante o primeiro governo Lula, desenvolveram-se condições para a integração das creches à educação formal. Isso resultou, por um lado, da reorganização da política de assistência social. E, de outro, da criação de uma fonte de financiamento da rede escolar básica, que incluiu a educação infantil (MARCONDES, 2013).

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BICHIR, 2011; SANDIM, 2018) buscou superar a lógica que a entrevistada GOV6 – BR (2017) denominou de “mãe dos pobres”, segundo a qual a assistência assumia a proteção social subsidiária, sem escopo definido. Com o SUAS, esse escopo foi delimitado e a educação infantil ficou fora dele, prevendo-se seu financiamento pelo FNAS apenas em caráter transitório (BRASIL; MDS, 2009).

⁵⁶ É importante considerar que o Censo Escolar do INEP computa como matrículas na rede pública aquelas provenientes da prestação direta, não incluindo a rede conveniada. Dessa forma, a rede pública total (direta e indireta) era ainda maior do que 60%, no ano de referência.

Esforços de articulação intersetoriais foram colocados em marcha para viabilizar essa transição⁵⁷ (BRASIL; MEC, 2008b). Todavia, o ponto crítico para efetivá-la era o financiamento da política. A rede da assistência social, composta por atrizes e atores governamentais e não governamentais, não concordava em abdicar dos recursos que até então utilizava para financiar a educação infantil (BRASIL; CNAS, 2006). Tampouco os atores da rede educacional estavam dispostos a comprometer outras prioridades da área, para abrir espaço orçamentário para essa etapa educacional (GOV5 – BR [2017]; GOV6 – BR [2017]).

Com o fim de vigência do FUNDEF, iniciou-se a elaboração de um novo fundo, colocando-se uma oportunidade para destravar a transição (BRASIL; CNAS, 2005). Isso porque o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) propôs focar a educação básica, e a educação infantil a integra. Todavia, o projeto enviado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, não previu as creches (BRASIL; MEC, 2008b; 2009). A sua posterior incorporação foi garantida por uma emenda, fruto de pressão de movimentos organizados, a exemplo do “FUNDEB para valer”, que congregou movimentos da área da educação, da infância e feministas (BRASIL; MEC, 2007).

A vigência do FUNDEB iniciou-se em 2007 (BRASIL, 2006; 2008b), e progressivamente, as creches foram integradas ao financiamento da educação formal, transição que se finalizou em 2010⁵⁸. No âmbito da reorganização do sistema educacional, ocorrida durante esses anos, as creches se tornaram a única etapa não obrigatória de ensino no país⁵⁹. A despeito disso, foi nesse momento que as creches se instalaram como uma prioridade na agenda governamental.

Essa priorização envolveu duas agendas governamentais. A primeira, de ampliação de infraestrutura social, que nos remete à 2ª edição do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC-2 (BRASIL; MPOG, 2010). A partir de 2011, o PAC-2 incorporou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Criado em 2007, esse programa visava à promoção da assistência financeira a entes subnacionais para construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas, propiciando a abertura de novas vagas (BRASIL; FNDE, 2007; REZENDE, 2013; MARCONDES, 2013). Foi previsto investimento em 6.000 creches e pré-escolas⁶⁰, totalizando R\$ 7,6 bilhões (BRASIL; MEC, 2010). Em 2014, último ano de vigência do PAC-2, haviam sido investidos R\$ 7,7 bilhões, com 2.364 unidades concluídas (BRASIL; MPOG, 2014).

57 Um exemplo desses esforços foi a criação, no âmbito federal, de um GT interministerial para viabilizar processo de transição (BRASIL; MDS, 2006; MEC, 2008b; MARCONDES, 2013).

58 A transição foi selada com o fim do Piso Básico de Transição da Assistência Social, que havia financiado, temporariamente, a educação infantil, quando da criação do SUAS (BRASIL; MDS, 2009; 2012).

59 O ensino tornou-se obrigatório, no Brasil, a partir dos quatro anos, por meio de uma emenda à Constituição, de 2009, que previu a implementação progressiva dessa obrigatoriedade até 2016 (BRASIL, 2009).

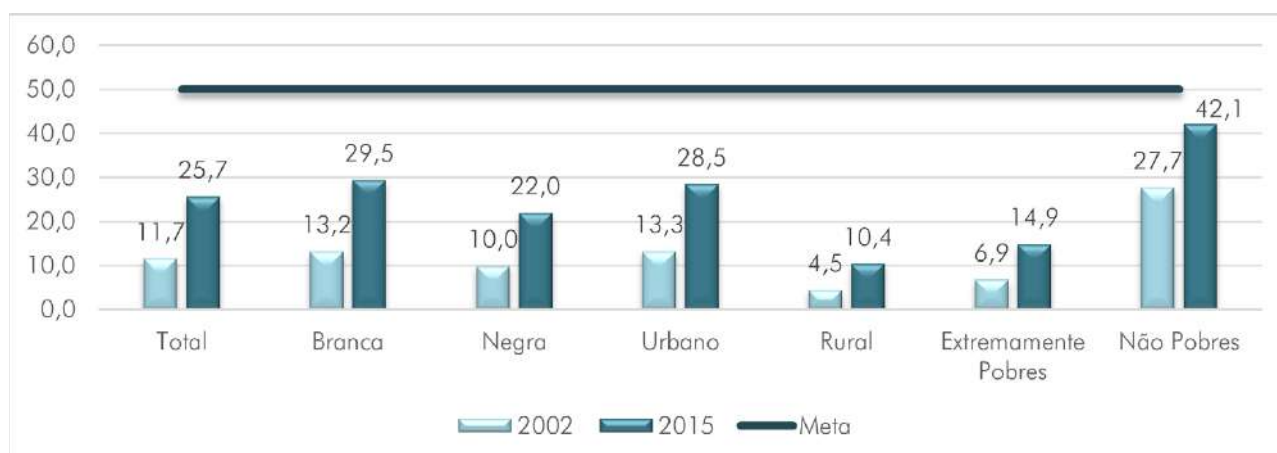
60 No PAC-2 não foram definidas metas diferenciadas para creches e pré-escolas, tampouco foram divulgados dados desagregados. É possível, contudo, supor que a oferta para crianças de quatro a cinco anos foi priorizada, em decorrência da implementação progressiva da obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos.

Uma segunda agenda governamental prioritária que incluiu as creches foi a de combate à pobreza. Durante o primeiro governo Dilma, em 2012, foi instituído o Brasil Carinhoso, integrante do Programa Brasil Sem Miséria (COSTA; MAFRA; MACHTOLD, 2014). Seu diagnóstico era de que, segundo Gov 1 – Br (2017) e Gov 2 - Br (2017), a pobreza recaía desproporcionalmente sobre crianças de até seis anos, comprometendo seu desenvolvimento infantil. Para superar essa problemática, o Brasil Carinhoso congregou iniciativas intersetoriais de transferência de renda e ampliação de serviços de saúde e educação infantil (BRASIL; CNAS, 2012; CRUZ, 2017).

Na área educacional, foi prevista a ampliação do acesso para as crianças empobrecidas de zero a 48 meses (quatro anos) à educação infantil. Para isso, uma das medidas foi a suplementação dos recursos do FUNDEB para a rede pública municipal (direta e indireta). O Governo Federal repassava 50% a mais do valor recebido pelo Fundo, para cada vaga em creches ocupada por crianças beneficiárias do PBF, valor que não precisava ser gasto com essa criança (BRASIL; MEC, 2014a). Isso estimulava os municípios para ampliar o cadastro delas no PBF, uma vez que essa suplementação correspondia a diferença entre o custo médio de uma criança na creche e o valor transferido, pelo FUNDEB, por cada matrícula (Gov1-Br [2017]; Gov5-Br [2017]). Entre 2012 e 2014, foram investidos cerca de R\$1,5 bilhões nessa iniciativa (COSTA; MAFRA; MACHTOLD, 2014), beneficiando, em 2015, 640 mil crianças aproximadamente, distribuídas em cerca de 97% dos municípios brasileiros (CRUZ, 2017).

Durante os governos petistas, buscou-se efetivar a universalização na elegibilidade das creches. Houve, ainda, a introdução de algumas iniciativas sensíveis a diferenças, como o Brasil Carinhoso e o GT para expansão da educação infantil no campo (BRASIL; MEC, 2014b), discutido no capítulo anterior. As relações raciais também foram objeto de elaboração de um material de apoio a profissionais da educação (SILVA JUNIOR; BENTO; CARVALHO, 2012). Apesar desses avanços, não houve uma sistêmica incorporação da atenção a essas formas de desigualdade na estruturação da política. Ademais, o alcance do instituído pode ser contrastado com o efetivado, por meio do indicador de cobertura, o que nos remete à Figura 6 a seguir.

Figura 6 - Cobertura (em %) de crianças de zero a três anos em creches, total e por grupos (Brasil, 2002-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de IPEA *et al.* (2018). Nota: IPEA *et al.* (2018) considera não pobres como renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 788 (um salário mínimo de 2015) e extremamente pobres como renda domiciliar per capita de até R\$77. A população negra corresponde à somatória das populações preta e parda.

Enquanto em 2002, 11,7% das crianças de zero a três anos estavam matriculadas em creche, em 2015 elas totalizavam 25,7%, um aumento de 14%. Entretanto, as assimetrias sociais (classe e raça) e territoriais (regionais e urbano-rural) persistiram. Enquanto que, em 2002, 13,3% das crianças das áreas urbanas estavam matriculadas em creches, em 2015 a cobertura era de 28,5%, acima da média nacional nos dois períodos. Para as crianças que habitavam a área rural, esse serviço alcançava 4,5% delas, em 2002, e 10,4%, em 2015. Ou seja, as disparidades urbano-rural permaneceram e ampliaram-se.

Outra assimetria notável, ainda que menos acentuada, é a que identificamos entre crianças brancas e negras. Em 2002, a diferença entre os dois grupos era de 3,2%. Contudo, em 2015 esse gap tornou-se maior (6,5%), sinalizando que a ampliação da cobertura foi permeada por desigualdades. Isso também se evidencia em relação à pobreza, uma vez que constatamos um aumento expressivo para as crianças não pobres (de 27,7% para 42,1%) e mais limitado para as extremamente pobres (de 6,9% para 14,9%). Com isso, apenas o grupo das crianças não pobres, em 2015, aproximava-se do cumprimento da meta de 50% de cobertura, presente nas duas edições do PNE, e vigente no período considerado (BRASIL, 2001; 2014). Em síntese, houve avanços na cobertura das creches, mas a articulação de desigualdades seguiu definindo quem as acessam, o que limita a aderência às agendas políticas feministas, em uma abordagem interseccional.

A oferta das creches seguiu majoritariamente pública, direta ou indireta. Em 2016, a rede pública municipal respondeu por cerca de 64% das matrículas⁶¹, enquanto que a privada abrangeu cerca de 36% delas (BRASIL; INEP, 2016). Assim, a desfamiliização por meio de políticas foi um arranjo importante no período, ainda que com limitações.

No que diz respeito à segunda variável analisada nessa investigação – a titularidade do direito-, durante o giro à esquerda, registrou-se um continuum na tendência de priorização do direito à educação das crianças. De um lado, isso contribuiu para alavancar o indicador da elegibilidade, uma vez que essa forma de estruturação do serviço orienta-se para a universalização. Mas, de outro, isso trouxe desafios para garantir que sejam atendidas as necessidades de quem cuida, em interdependência com quem é cuidado.

A afirmação das creches como um direito à educação infantil estabeleceu-se em contraposição ao legado do passado, em que esse serviço associavam-se às políticas de trabalho e de assistência social. Segundo GOV6- Br (2017), essa mudança valorizou “A educação do ponto de vista da criança”, na qual se “vê muito mais do ponto de vista da aprendizagem, do desenvolvimento cognitivo”. Uma vez que “na assistência, era um direito da mãe de poder acessar o mercado de trabalho”, em que se via mais “do ponto de vista da guarda”.

A priorização das crianças foi recorrentemente afirmada pelo MEC, durante os governos petistas. Inclusive em espaços de gestão da transversalidade de gênero, como o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM (BRASIL; SPM, 2010)⁶². Assim, a existência de condições institucionais para a transversalidade de gênero, como o próprio Comitê e o PNPM, não implicou uma convergência dos objetivos das políticas educacional e para as mulheres.

A relativa invisibilidade de quem cuida não significou a invisibilidade do cuidado. Ainda que a indissociabilidade do educar e do cuidar tenha sido erigida à diretriz da Política Nacional de Educação Infantil (BRASIL; MEC, 2006), a priorização do direito das crianças, em detrimento de um olhar mais abrangente (para a relação do cuidado), limitou a potencialidade dessa diretriz, na perspectiva de igualdade de gênero. O que teve efeitos sobre o quarto e último indicador, referente ao tempo para cuidar.

Nos antecedentes ao giro, a jornada integral era recorrente, um legado da assistência social. Na integração ao sistema educacional, o horário de funcionamento das creches passou a ser diurno, em período parcial (mínimo de quatro e até sete horas) ou integral (mínimo de sete horas)

61 Como destacamos anteriormente, é importante considerar que o Censo Escolar contabiliza a rede conveniada com o poder público como parte da cobertura oferecida por instituições privadas.

62 Em uma das reuniões do Comitê, acerca das creches, a representante do MEC assinalou: “A creche é um direito dos pais e mães trabalhadores, urbanos ou rurais, mas é, antes de tudo, direito da criança” (BRASIL; SPM, 2010, p. 2).

(BRASIL; CNE, 2009). Foram adotados mecanismos de estímulo à jornada integral, sendo o mais importante deles o método de cálculo do repasse de valores do FUNDEB, denominado fator de ponderação, que privilegiou essa modalidade (BRASIL; MEC, 2008b; 2009?)⁶³.

Contudo, à medida em que a incorporação ao sistema educacional valorizou um viés “escolarizante”, predominando o objetivo do desenvolvimento infantil, alteraram-se as normativas acerca do tempo para cuidar. Isso se evidenciou na discussão travada no CNE, relativa ao fechamento das creches em finais de semana, férias e recessos (BRASIL; CNE 2012). Nessa oportunidade, o Conselho afirmou que, por se tratarem de estabelecimentos educacionais, e não assistenciais, as creches poderiam ter esses intervalos. E, apenas excepcionalmente, suas instalações físicas deveriam ser utilizadas para atender as necessidades familiares, durante essa interrupção. Em outras palavras, por serem estabelecimentos educacionais, as creches não estariam vinculadas às necessidades decorrentes das práticas sociais de cuidado.

Descortina-se, assim, um contraditório resultado dos avanços ocorridos durante o giro à esquerda. Enquanto em seus antecedentes não havia mecanismos específicos de indução da jornada integral, as jornadas ofertadas eram extensas (podendo ser noturna e com mais de nove horas). Durante os governos petistas, introduziram-se esses mecanismos, mas o viés escolarizante neutralizou, em alguma medida, seus efeitos.

○ Quadro 11 sintetiza a análise dos dados dessa seção.

Quadro 11 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em serviços diários de educação e cuidado infantil, no Brasil: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Elementos	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2016)
Abrangência	Elegibilidade intermediária, orientada para a universalização. Creches no “entre-lugar” da educação formal e não formal	Elegibilidade alta; integração à educação formal, com iniciativas de universalismo sensível a diferenças, ainda que não sistêmicas
	Cobertura intermediária; 11,7% em 2002; majoritariamente pública; desigualdades sociais e territoriais	Cobertura intermediária, com avanços; 25,7% em 2015; majoritariamente pública; desigualdades sociais e territoriais

⁶³ Em 2007, o fator de ponderação do FUNDEB para creches era baixo e não diferenciava jornada parcial e integral, sendo de 0,8 para todos os casos (o patamar mínimo era 0,7). Ou seja, de 80% do valor padrão, que correspondia aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Houve, contudo, progressivo aumento e diferenciação do fator de ponderação. Em 2015 ele era de 1,30 para as creches públicas, que correspondia ao patamar máximo e, por conseguinte, a forma de prestação de serviço mais estimulada (MARCONDES, 2013; CRUZ, 2017).

Titularidade do direito	Titularidade intermediária alta; quem cuida e quem é cuidado como sujeitos de direito assimétricos; prioridade para as crianças; o “entre-lugar” mitigou a assimetria (assistência considerava as necessidades da família)	Titularidade intermediária alta; quem cuida e quem é cuidado como sujeitos de direito assimétricos; prioridade para as crianças; as políticas para as mulheres disputaram essa priorização, sem alterá-la
	Jornada grau intermediário; mista (parcial e integral); sem mecanismos específicos para adoção de integral, mas com articulação entre jornada laboral e escolar	Jornada grau intermediário alta; mista (parcial e integral); com mecanismos para ampliação da integral (ex. FUNDEB); desarticulações entre jornada laboral e escolar (ex. decisão do CNE sobre fechamento em recessos escolares)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

5.3 SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NA ARGENTINA

5.3.1 Antecedentes ao giro à esquerda

Nos antecedentes ao giro, os serviços para cuidado infantil argentinos também habitaram um “entre-lugar”, cujas fronteiras eram definidas pela educação, proteção ao emprego e atenção à vulnerabilidade, combinando soluções distintas segundo a faixa etária das crianças.

Desde a década de 1970, os serviços de cuidado infantil integraram a proteção ao trabalho formal. A *Ley de Contrato de Trabajo* (LCT), de 1974, previu a garantia de salas maternais e guarderías em estabelecimentos com um mínimo de 50 trabalhadoras (PAUTASSI, 2011; ZIBECCHI, 2012). Entretanto, sua eficácia foi limitada, pela ausência de regulamentação e fiscalização (ABRAMO, 2005; PAUTASSI, 2011)⁶⁴.

Durante o governo Menem, foi promovida uma reforma educacional no país (ARGENTINA, 1993). Nela, o ensino tornou-se obrigatório para as crianças a partir dos cinco anos. A primeira etapa do sistema educacional foi denominada educação inicial, ofertada por meio dos jardins de infantes, para o atendimento das crianças de três a cinco anos. Para a faixa etária inferior a três, definiu-se que os entes subnacionais deveriam prover, caso necessário, jardins maternales, por meio do apoio a instituições comunitárias, ajudando famílias que assim solicitem.

Como observam Pineau e Fernández (2009), a atenção à primeira infância assumiu um caráter

⁶⁴ Em 2017, houve uma decisão, da Cámara Contencioso Administrativo Federal, do Poder Judiciário, na qual se afirmou haver inconstitucionalidade por omissão do Poder Executivo, em decorrência dos 40 anos transcorridos sem regulamentação da LCT, estabelecendo-se um prazo para sua efetivação (PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN; ARGENTINA, 2017). Essa discussão ultrapassa, contudo, os limites temporais de nossa pesquisa.

ambíguo nessa reforma educacional. O direito à educação das crianças com menos de três anos foi desacompanhado da correlata responsabilidade estatal, ainda que tenha se aberto a possibilidade de seu financiamento por recursos públicos (UNICEF, 2011; ZIBECCHI, 2012). O atendimento dessa faixa etária coube aos jardins comunitários, que segundo Zibecchi (2012), surgiram principalmente em áreas de vulnerabilidade social, para suprir a carência da rede pública, e eram, em regra, filantrópicos ou autogestionados. Essa provisão foi, portanto, focalizada na vulnerabilidade social, em consonância com o espírito da época, marcado pelas concepções neoliberais (PINEAU; FERNÁNDEZ, 2009).

A natureza dos serviços ofertados pelos jardins comunitarios era diversificada. Ora se restringia à guarda, assistência e alimentação, ora incorporava componentes educacionais (ZIBECCHI, 2012). Assim, eles podiam limitar-se ao cuidar, mas também abarcar o educar, ainda que não compusessem o sistema formal de ensino.

Nesse contexto, a elegibilidade para acessar os serviços de educação e cuidado infantil foi fragmentada. No âmbito do instituído, a faixa de três anos orientou-se pela universalização do direito à educação. Já a atenção às crianças mais novas restringiu-se ao cuidado, podendo integrar a educação não formal. Sua provisão era ou mercadorizada, por meio da oferta da iniciativa privada lucrativa (em jardins, como os maternas), ou atendida pela ação filantrópica ou comunitária, por meio dos jardins comunitarios, que, excepcionalmente, contaram com financiamento do Estado. Dessa forma, distintas foram as formas de se reconhecer sujeitos de direito nessa política. As crianças de três anos eram titulares do direito à educação, enquanto as de menos de três anos poderiam contar com a “ajuda” comunitária. Por fim, os responsáveis pelo cuidado familiar não eram reconhecidos como sujeitos de direito.

As limitações da elegibilidade e da titularidade de direito tiveram efeitos sobre a cobertura do serviço e o tempo para cuidar. Como regra, a jornada escolar era de meio período, no turno matutino ou vespertino (ARGENTINA; MINISTERIO EDUCACIÓN [ME, 2001]). Já nos jardins comunitarios podiam ser adotadas jornadas estendidas, mas não havia um padrão, uma vez que eles não foram regulamentados pelo Estado (ZIBECCHI, 2012).

O atendimento por jardins infantiles beneficiava cerca de 30% das crianças de três anos, em 2001 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS [INDEC], 2017). A cobertura era relativamente abrangente e, segundo Ferro (2008), majoritariamente pública (54% das matrículas), ainda que com disparidades de acesso sociais e territoriais. Em contrapartida, para crianças abaixo de três anos, essa oferta era limitada. Em 2001, das cerca de 2 milhões de crianças argentinas de zero a dois anos (ARGENTINA; INDEC, 2010), menos de 23 mil estavam matriculadas em jardins maternas, em todo o país (ME, 2001). Sobre a educação não formal, não há dados consolidados; esses são fragmentados, sobrepostos e há contradições, o que, em si, é um dado

sobre a sua (não) incorporação às políticas públicas (FERRO, 2008; UNICEF, 2011).

5.3.2 Giro à esquerda

Durante os governos kirchernistas, os serviços de educação e cuidado para os primeiros anos de vida foram reorganizados. Foram mantidas as diferenciações das crianças de três anos e abaixo dessa faixa etária, mas, progressivamente, o paradigma educacional instalou-se para ambas, ainda que combinando soluções formais e não formais, com atenção à vulnerabilidade social. Ainda nos primeiros anos do governo de Néstor Kischner, a política educacional foi objeto de uma nova reforma. Nela, foi prevista a inclusão da totalidade das crianças de cinco anos no sistema educativo e, progressivamente, as de quatro e três, priorizando as de baixa renda (ARGENTINA, 2006).

Assim como em 1993, os jardins infantiles foram estabelecidos como serviços destinados a crianças de três a cinco anos. Já os jardins maternos foram afirmados como a primeira etapa da educação inicial, atendendo as crianças de 45 dias até dois anos, devendo, portanto, observar critérios educacionais e serem fiscalizados pelo ME (ARGENTINA, 2006; PINEAU; FERNÁNDEZ, 2009). O tratamento conferido a esses últimos foi uma inovação em relação ao período neoliberal, que os havia incorporado ao sistema educacional de forma precária.

Essa nova regulação não excluiu arranjos da educação não formal. Pelo contrário, foi previsto que, em decorrência de elementos contextuais, outras formas organizativas poderiam ser adotadas, a exemplo de sala de jogos, multiedades e plurisalas. Houve, assim, um esforço de organizar a educação, não formal, o que se deu, principalmente, pela criação, em nível nacional, dos denominados *Centro de Desarrollo Infantil* (CDI)⁶⁵ (ARGENTINA, 2007).

Inicialmente, o CDI atendia crianças de 45 dias a quatro anos, com prioridade para vulnerabilidade social, em interface com serviços de educação e saúde, alimentação adequada e apoio às famílias (ARGENTINA, 2007). Eles foram criados no âmbito da *Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia* (SENAF), do MDS, como parte de um esforço de incorporação de jardins comunitarios, e iniciativas análogas, à rede de serviços de cuidado infantil financiada ou ofertada pelo Estado (AULICINO, 2015). Desse modo, a instituição do CDI, como observou a entrevistada SC2-Arg (2017), tinham como objetivo “ordenar lo que existía”. Sua oferta seguiu sendo principalmente comunitária, ainda que com crescimento da oferta pública. Em 2015, cerca de 40% deles eram públicos, enquanto 60% eram organizações sociais, de bairros, não governamentais, religiosas e outras (ARGENTINA; MDS, 2015).

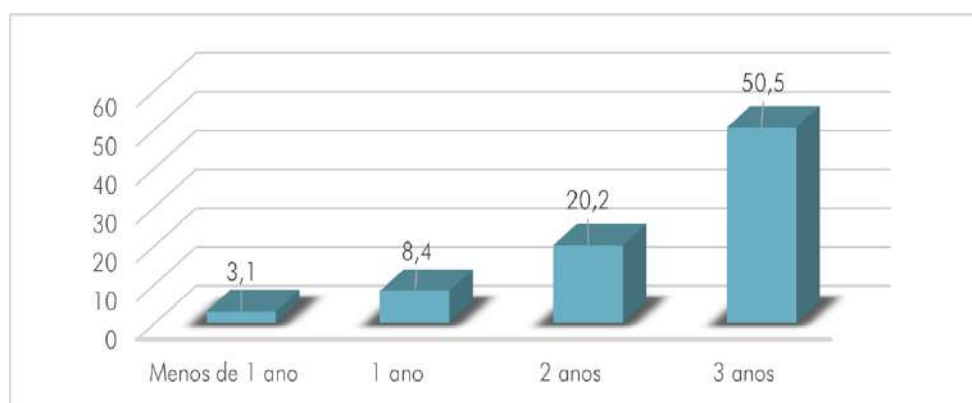
⁶⁵ Os CDIs são também chamados de Centro de Cuidado Infantil, havendo, ainda, variação da designação em nível subnacional (MDS; UNICEF, 2012).

Nos dois últimos anos do governo de Cristina Kirchner, registrou-se um novo esforço de reorganização da educação infantil. O ensino tornou-se obrigatório aos quatro anos, tendo sido definida uma meta para sua universalização a partir dos três (ARGENTINA, 2014). Ademais, foram definidos parâmetros para a regulação e supervisão, pelas instituições educacionais, da totalidade da educação inicial (formal e não formal), devendo essa ser compreendida como uma unidade pedagógica, integrada por diferentes serviços (ex. *jardines, escuelas infantiles, CDIs, salas de juego*, etc.) (ARGENTINA, 2015). A efetivação desses normativos, segundo a entrevistada SC2-Arg (2017), foi dificultada pela sua insuficiente regulamentação. E, ainda, pelas mudanças no governo, com a eleição, em 2016, do governo de Mauricio Macri.

Assim, durante o kirchnerismo, os serviços analisados foram reestruturados, garantindo-os como um direito das crianças de zero a três anos ao cuidado e à educação (formal e não formal). A elegibilidade orientou-se por um universalismo progressivo, em que se conferiu prioridade às crianças em situação de vulnerabilidade social. Isso foi especialmente presente na reorganização da oferta para crianças com menos de três anos e nos arranjos de educação não formal.

É necessário contrastar o indicador de elegibilidade com o de cobertura, cujos dados, por cada faixa etária, consta a seguir.

Figura 7 - Cobertura (em %) de crianças de zero a três anos por serviços diários de educação e cuidado infantil, segundo a idade (Argentina, 2012)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de UNICEF e MDS, 2013⁶⁶ e Filgueira e Aulicino, 2015.

A cobertura das crianças de três anos atingiu um patamar alto (acima de 50%), resultante de um incremento da tendência que já se observava antes do giro à esquerda, quando a oferta desse serviço alcançava 30% das crianças com essa idade. Entretanto, à medida em que nos atemos às crianças mais novas, observamos um decréscimo da cobertura. Com efeito, ela era de 20% para as crianças de dois anos, mas não alcançava os 10% para aquelas abaixo dessa faixa etária (UNICEF; MDS, 2013). Para a faixa abaixo de três anos, há dificuldades em um diagnóstico

⁶⁶ Utilizamos os dados de 2012 por ser um esforço de contabilizar educação formal e não formal, ainda que eles não digam respeito ao final do governo e sejam limitados à área urbana.

comparado, pois, como vimos, não há uma série histórica de dados disponível (FERRO, 2008; UNICEF, 2011).

O acesso à educação infantil seguiu sendo marcado por desigualdades sociais e territoriais, como observam Filgueira e Aulicino (2015), lançando mão das diferenças de classe para ilustrar esse argumento. Para as crianças 20% mais pobres, menos de 10% das crianças de zero a dois anos acessavam algum desses serviços, enquanto 40% das crianças do grupo de 20% mais ricas o faziam. Para a faixa de três anos, a cobertura chegava a 60% das mais pobres e 80% das mais ricas.

A maior presença do setor público ou privado também variava, conforme a faixa etária considerada. Em 2015, a oferta pública respondia por 36% das matrículas de zero a dois anos e por 57% das crianças de três anos (ME, 2015). Dessa forma, a desfamíliação do cuidado infantil na Argentina envolveu a corresponsabilização estatal de forma diversa, sendo mais expressiva para a faixa de três anos, abrangida pelo sistema formal de ensino.

A progressiva incorporação das crianças de zero a três anos à educação infantil resultou no reconhecimento dessas como titulares de direitos. Essa gramática dos direitos não se aplicou, entretanto, a quem exerce o cuidado familiar. Como vimos no capítulo anterior, não houve, durante o kischenerismo, uma abordagem transversal de gênero das políticas de cuidado infantil, ainda que algumas iniciativas tenham levado em conta as necessidades das famílias, a exemplo do CDI e de programas de desenvolvimento infantil, como o *Primeros Años*⁶⁷ (AULICINO, 2015).

Isso não significou o reconhecimento de quem cuida como titular de direito, como se evidencia na estruturação do serviço, em relação ao tempo para cuidar. A jornada escolar seguiu sendo, em regra, de meio período. Em 2015, 8,5% das crianças matriculadas em jardins maternos estavam matriculadas em jornada integral (ME, 2015). Entretanto, a despeito de não ter havido medidas para estimular a jornada integral, a entrevistada SC2- Arg (2017) identificou algumas nuances entre esses serviços:

Los jardines maternos tienen horario y ritmo de funcionamiento más parecido con el escolar, con una lógica de maestro que trabaja con primera infancia. Y el CDI está en suerte de tareas de guardería, puede tener alguna actividad suelta (...) Tiene horarios que quedan más cómodo para las familias, que trabajan muchas horas.

Como destaca a entrevistada, enquanto que a educação infantil compartilhava do padrão prevalente no sistema formal (jornada parcial), sem sincronia com as necessidades de quem

⁶⁷ Trata-se de um programa que tinha como objetivo a integralidade de ações no território para o desenvolvimento infantil de crianças de zero a quatro anos, criando condições familiares, comunitárias e institucionais (AULICINO, 2015; GOV4- Arg [2017]; GOV3- Arg [2017]).

cuida, no CDI havia maior flexibilidade, aproximando-se da jornada laboral⁶⁸.

O Quadro 12 sintetiza a análise dos dados.

Quadro 12 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em serviços diários de educação e cuidado infantil, na Argentina: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Elementos	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2015)
Abrangência	Elegibilidade intermediária para três anos (orientada para a universalização; educação formal); abaixo dela, elegibilidade baixa, focalização na vulnerabilidade social (ex. jardins comunitários), podendo envolver educação não formal	Elegibilidade intermediária alta, orientada para a universalização progressiva, sobretudo na faixa abaixo de três anos (prioridade para a vulnerabilidade social)
	Cobertura intermediária alta para crianças de três anos (30%, em 2001), majoritariamente pública; estimada como baixa para zero a dois anos (insuficiência de dados), majoritariamente privada (lucrativa, filantrópica e comunitária); desigualdades de acesso (sociais e territoriais)	Cobertura alta para a faixa de três anos (50,5%, em 2003), majoritariamente pública; intermediária para a faixa de dois anos (20,2%) e baixa para a faixa com menos de dois (abaixo de 10%), majoritariamente privada; desigualdades de acesso (sociais e territoriais)
Titularidade do direito	Titularidade de direito baixa; crianças de três anos reconhecidas como titulares de direito à educação, as demais, como beneficiárias de uma ajuda para o cuidado, que pode ter componente educacional	Titularidade do direito baixa; crianças de 45 dias a três anos reconhecidas como titulares de direito à educação formal ou não formal e, nesses últimos, alguma atenção a quem cuida, ainda que limitada (ex. CDI e <i>Primeros Años</i>)
	Jornada grau baixo; tipo parcial como regra; jardins comunitarios podem adotar extensão da jornada, assim como oferta em nível subnacional; não foram identificados mecanismos de estímulo à jornada integral	Jornada grau baixo; tipo parcial como regra; na educação não formal, possibilidade de extensão, assim como na oferta subnacional; não foram identificados mecanismos de estímulo à jornada integral

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

⁶⁸ A jornada dos serviços varia em cada ente federativo, podendo ser mais aderente às agendas políticas feministas. No caso da cidade de Buenos Aires, por exemplo, era prevista a adoção, por *jardines maternas e infantiles*, de jornada parcial (menos de quatro horas), integral (menos de oito horas) e estendida (variável), além de se definir parâmetros para a adoção de jornada integral (GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2014). Cabe destacar que, nesse período, essa cidade foi governada por Mauricio Macri, que liderou o giro à direita no país.

5.4 SERVIÇOS DIÁRIOS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL NO URUGUAI

5.4.1 Antecedentes ao giro à esquerda

Uruguai e Argentina foram países que, historicamente, destacaram-se regionalmente pela implantação de sistemas educacionais massivos (FILGUEIRA, 2009). Mas, assim como na Argentina, no Uruguai, esses avanços não abrangeram a educação infantil. Durante os antecedentes ao giro à esquerda, houve reformas educacionais nesse país, mas elas não incluíram essa etapa (URUGUAY; ANEP, 2007). Ainda que tenha sido prevista a educação inicial como uma etapa do sistema de ensino, a obrigatoriedade foi definida a partir dos cinco anos, com previsão de progressiva universalização da cobertura para os quatro (URUGUAY, 1998). Para a faixa de zero a três anos, a oferta educacional era provida, sobretudo, pelo setor privado, que era autorizado e fiscalizado por instituições educacionais (URUGUAY, 1996).

Foi no campo da atenção à vulnerabilidade que houve provisão pública desses serviços (BATTHYÁNY, 2004). A principal iniciativa foi o *Centro de Atención a la Infancia y la Familia* (CAIF), resultante de um convênio com a UNICEF, firmado em 1989. De responsabilidade do atual *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (INAU), o CAIF visava à atenção integral às crianças em vulnerabilidade, combinando cuidado, educação, saúde, nutrição e apoio às famílias, por meio de uma parceria entre governos e sociedade civil (ZAFFARONI, 2014). Ainda que ele incorporasse alguma preocupação com as necessidades das famílias, seu foco era o desenvolvimento infantil (FASSLER, 2007).

Sua oferta foi organizada em duas modalidades (URUGUAY; MIDES, 2015; INAU, 2017). A primeira, denominada diária, incluiu a educação inicial não formal para crianças de dois e três anos, em regime parcial, ainda que pudesse, excepcionalmente, adotar jornada integral. A segunda, denominada *Estimulación Oportuna*, atendia crianças de até dois anos, consistia em oficinas semanais para o desenvolvimento psicomotriz das crianças, alimentação adequada e engajamento das famílias em seu cuidado. Essa última modalidade não era, portanto, de cuidado diário.

A despeito do Uruguai não ser um país federativo, emergiram, nesse período, iniciativas de cuidado infantil em nível subnacional. A mais relevante delas remete à década de 1990, como resultado de um convênio com a UNICEF, para ampliar a cobertura de atendimento de zero a três anos (SALVADOR, 2011; BATTHYÁNY, 2004). Foi o *Programa Nuestros Niños*, implementado na cidade de Montevideo, durante o governo frenteamplista.

Considerando a totalidade desses serviços, a cobertura para a faixa de zero a três anos era de

cerca de 24,5%, em 2005. Essa ofertava comportava disparidades entre faixas etárias, grupos sociais e distribuição territorial (UNESCO, 2007; URUGUAY; MEC, 2006).

5.4.2 Giro à esquerda

Ainda no início dos governos frenteamplistas, a oferta de serviços para crianças de zero a três anos foi incorporada ao sistema educacional (URUGUAY, 2009). Com a instituição do SNIC, em 2015, eles ganharam especial relevância na agenda governamental, uma vez que eles se tornaram uma das principais políticas do Sistema (URUGUAY; MIDES, 2014). Segundo a entrevistada GOV5-Uy (2017), o cuidado infantil envolvia de 50 e 60% do orçamento do SNIC. Essa rede de serviços, que já era heterogênea nos antecedentes (BLOFIELD; MARTINEZ, 2014), tornou-se ainda mais complexa no âmbito do SNIC, como indica o quadro a seguir.

Quadro 13 - Serviços de educação e cuidado infantil e metas do SNIC (Uruguay, 2015-2017)

Serviço	Cobertura	Jornada	Financiamento	Meta SNIC
Educação inicial formal (MEC e ANEP)				
<i>Jardines de infantes</i>	3 - 5 anos	Diária; parcial ou integral ⁶⁹	Público (ANEP)	Universalizar acesso para 3 anos, em jornada parcial
<i>Centros de Educación Infantil Privados</i>	0 - 5 anos	Mínimo de 12 h semana	Privado (regulação MEC)	Excepcionalmente, oferecer bolsas, complementando a oferta pública
Educação inicial não formal (INAU)				
Centros CAIF	2 - 3 anos	Diária; parcial ou integral	Público conveniado	Ampliar cobertura e mudar modelo de atenção
<i>Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)</i>	0 - 3 anos	Diária; parcial ou integral	Público	Construir novos equipamentos, inclusive em parceria com sindicatos e empresas
<i>Nuestros Niños</i>	0 - 3 anos	Diária; parcial ou integral	Público conveniado	Integrar ao INAU
Casas Comunitarias de Cuidados (CCC)	45 dias – 1 ano	Flexível	Público indireto (domiciliar)	Criar o serviço

Fonte: Elaboração própria, a partir de Uruguay, MIDES (2015; 2016); López (2016), Gov3 – UY (2017) e Uruguay, INAU (2017).

⁶⁹ A jornada integral é a de oito horas diárias, ou seja, 40 horas semanais. A parcial, de quatro horas diárias e 20 horas semanais. Entretanto, no caso dos serviços do INAU há a possibilidade do turno de seis horas.

A fragmentação da oferta desses serviços é uma característica da rede de educação e cuidado infantil uruguaia que, se, por um lado, gera desafios para a coordenação da ação estatal, por outro lado, permite um portfólio mais variado e ajustável a necessidades das crianças e famílias. Passamos a detalhar cada um deles.

No âmbito da educação formal, o principal deles é o Jardín de Infantes⁷⁰, para crianças de três a cinco anos, atendidas em jornada integral ou parcial, de responsabilidade da ANEP, na hipótese de oferta pública. Como GOV3 – Uy (2017) assinalou: *“el Anep tiene tradición de jardines de infante que incluye los 3 años (...) Entoncés quien gobierna ANEP gobierna lo que comúnmente se llama de jardines de infancia”*. Com a Reforma Educacional, empreendida no primeiro governo frenteamplista (URUGUAY, 2009), a educação tornou-se obrigatória a partir dos quatro anos. No contexto do SNIC, foi prevista a meta de universalização para crianças de três anos aos jardines infantiles, em jornada parcial, até o fim do quinquênio, ou seja, até 2020 (URUGUAY, 2016; LÓPEZ, 2016). Como observou GOV3 – Uy (2017), a meta é *“crecer en 3 años y, a la medida que crecemos en los 3 años, libera cupos de servicios de INAU y INAU se va concentrando, lentamente, de 0 a 2 años”*. Assim, a universalização para os três anos contribuiria para a liberação de vagas na educação não formal (política para a infância) para as crianças de zero a dois anos.

A oferta para crianças de até três anos é responsabilidade do INAU, por meio da educação não formal. Ela se estrutura, basicamente, por meio do CAIF, Centros CAPI e *Nuestros Niños*, atendendo a critérios de universalismo progressivo, com priorização de crianças empobrecidas (URUGUAY; MIDES, 2014; INAU, 2017).

O CAIF é um serviço voltado prioritariamente para crianças em situação de vulnerabilidade social. Ele conta com financiamento público, mas sua execução é realizada por organizações da sociedade civil, com fiscalização e coordenação do INAU. Sua oferta é diária apenas para as crianças entre dois e três anos, uma vez que a estimulación oportuna para crianças menores restringe-se a oficinas semanais (RED PRO CUIDADO, 2016a). A metas para o CAIF, no âmbito do SNIC, é ampliar a oferta e reorganizar o modelo de atenção (LÓPEZ, 2016), enfocando a oferta de cuidado e educação diário para a faixa de zero a dois anos (URUGUAY; MIDES, 2016). De 2015 até 2017, foram inaugurados 40 novos centros, totalizando 54.593 crianças atendidas nesse último ano (URUGUAY; MIDES, 2017).

O CAPI (ou *Centros Diurnos*) atende crianças entre zero e três anos. Diferentemente do CAIF, sua oferta é pública, e a sua cobertura, mais limitada (URUGUAY; MIDES, 2015; Gov 3-Uy,

⁷⁰ Também chamado de Jardines de Infancia ou Jardines de ANEP. A ANEP é um ente autônomo, criado em 1985, e responde pela administração, gestão e planificação do sistema educativo inicial, entre outros. Já o MEC coordena a política educacional e a cultural.

2017). Em 2017, havia 34 em todo o país, que atendiam cerca de 1.600 crianças (URUGUAY; MIDES, 2017). Por fim, o INAU incorporou, a partir de 2016, o *Nuestros Niños*, que, como mencionamos, foi instituído pela Intendencia Municipal de Montevideo, na década de 1990. Sua rede, de 17 centros conveniados com a sociedade civil, atendia cerca de 1.200 crianças, em regime parcial e integral (URUGUAY; MIDES, 2017).

Ademais, outras estratégias para a ampliação do acesso despontaram, com a instituição do SNIC. Foi o caso do programa *Becas de Inclusión Socieducativa*, que enfoca, prioritariamente, crianças de zero a dois anos. Por meio dele, são ofertadas bolsas para matricular, em instituições privadas, crianças que não tenham recursos para pagar por esse serviço, e que não consigam acessar vagas públicas. Além disso, previu-se uma articulação com sindicatos e empresas para a ampliação de serviços de cuidado infantil. A instalação da infraestrutura é de responsabilidade desses parceiros, enquanto o INAU assume o custo de manutenção, no todo ou em parte, com oferta em jornada diária, parcial e integral (URUGUAY; MIDES, 2015; LÓPEZ, 2016).

Por fim, foi prevista a criação das Casas Comunitárias de Cuidado (CCC). Elas abrangem o atendimento de bebês de 45 dias e 12 meses, prioritariamente, podendo, excepcionalmente, cobrir crianças de até três anos. O serviço é realizado na casa de uma família ou cuidadora ou em outro local habilitado (ex. CAIF), com um máximo de atendimento de dois bebês simultâneos (URUGUAY; MIDES, 2015; 2016). Trata-se de um serviço complementar a outros existentes, com menor custo de implantação, com o qual se pretende deslocar da concepção de “cupos” para “plaza” (RED PRO CUIDADO, 2016b). Isso significa que a criança não tem uma vaga fixa para a qual deve estar inscrita, mas que há um número de vagas disponíveis que podem, inclusive, ser ocupadas por mais de uma criança ao longo do dia. O serviço é ofertado por 40 horas semanais, mas uma criança pode ficar, por exemplo, por uma hora.

A CCC ativa práticas sociais de cuidado já existentes, em um esforço de profissionalizá-las e adequá-las a padrões de qualidade (MORALES, 2013). Como assinalou Gov-3 Uy (2017): “Y el otro objetivo, más complejo, es empezar a construir un modelo de regulación para ir eliminando el cuidado informal, eso existe en los barrios⁷¹”. Assim, seu propósito seria formalizar e qualificar práticas recorrentes em regiões pobres e vulneráveis.

Essas três iniciativas eram, contudo, limitadas. Em 2017, foram ofertadas 978 bolsas e apenas algumas primeiras parcerias com sindicatos e empresas haviam sido implantadas, enquanto uma CCC havia sido aberta (URUGUAY; MIDES, 2016; 2017).

No que diz respeito à elegibilidade, o caso uruguaio transitou de uma abrangência focalizada

71 Nota de tradução. *Barrios* são favelas ou comunidades empobrecidas.

na vulnerabilidade social, para uma orientação ao universalismo progressivo, priorizando, em um primeiro momento, grupos sociais e etários em situação de mais premente necessidade (URUGUAY; MIDES, 2014; 2017).

A abrangência pode ser discutida, ainda, em relação à cobertura. Em 2016, ela chegava a 52,1% das crianças de zero a três anos, sendo mais ampla para as crianças de três anos (84,6%), do que para as de zero a dois anos (41,3%) (URUGUAY; MIDES, 2017)⁷². Ainda que a efetivação da universalização só estivesse em vias de se concretizar para essas últimas, a cobertura para a totalidade delas era alta, sendo a mais expressiva dos três casos analisados. É importante observar que, assim como nos demais casos, as desigualdades sociais e territoriais também geravam disparidades no acesso. Ilustrativa a assimetria por renda. Enquanto, em 2016, a cobertura desse serviço era de mais de 90% das crianças de três anos provenientes das famílias 20% mais ricas, ela era de 59% das crianças 20% mais pobres, diferença que também se reproduzia para as demais idades (URUGUAY; MIDES, 2017).

A provisão pública era majoritária para crianças de três anos, abrangendo 61,1% delas. Já para as crianças de até três anos, ela se limitava a 29,1% das matrículas (URUGUAY; MIDES, 2017). Dessa forma, assim como vimos no caso argentino, a corresponsabilização estatal nesse processo de desfamiliarização variou conforme as faixas etárias, sendo a oferta para as crianças menores mais mercadorizada.

Em relação à titularidade do direito, o Sistema reconheceu esse estatuto às pessoas dependentes e, no caso, das crianças, àquelas entre zero a 12 anos (URUGUAY, 2015b). Em sintonia com a elegibilidade orientada pelo universalismo progressivo, foram priorizadas as crianças de zero a três anos, para o período inicial de implantação do Sistema (URUGUAY; MIDES, 2015). Isso não significou a invisibilidade de quem cuida de forma não remunerada. Os princípios e diretrizes do SNIC estruturaram um modelo de corresponsabilidade entre família, Estado, comunidade e mercado e, ainda, entre mulheres e homens, comprometendo-se a superar a divisão sexual do trabalho (URUGUAY, 2015b; MIDES, 2015).

Os sujeitos de direito reconhecidos pelo Sistema, entretanto, não são simétricos. Foi o que observou López (2016), em sua análise do *Plan Nacional de Cuidados (2016-2020)* do SNIC. Segundo ela, os serviços de cuidado infantil previstos contribuem para a maior corresponsabilização estatal, mas não há, no desenho das ações de operacionalização do sistema, uma vinculação estreita com o atendimento das necessidades de quem cuida. Essa observação pode ser confrontada com o quarto indicador, referente ao tempo de cuidar.

⁷² A cobertura para crianças de um ano era de 34%, enquanto para as de dois anos era de 54% (MIDES, 2017).

Foram previstas algumas medidas de ampliação da jornada de educação e cuidado no SNIC, a exemplo da CCC, o que representa avanços, em comparação aos antecedentes. Entretanto, não há mecanismos específicos de indução de ampliação da jornada integral. Para a faixa de três anos, a meta de universalização previu a jornada parcial. E a oferta de CAIF é, em regra, em jornada parcial (URUGUAY; INAU, 2017).

Em síntese, o tema do cuidado infantil tornou-se legítimo para a intervenção estatal uruguaia durante o giro à esquerda, resultando nos avanços debatidos. Contudo, esses ficaram restritos, em grande medida, à concepção do Sistema, ou à reorganização e ampliação de oferta de serviços existentes, o que limitou sua maior confluência com as agendas políticas feministas para o cuidado. O caso da jornada de prestação de serviços é emblemático. Não houve sincronia entre ela e a disponibilização de tempo para quem cuida dedicar-se a outras atividades, a exemplo da inserção no mercado formal de trabalho, cujas jornada é de oito horas diárias, em regra.

O Quadro 14 abaixo sintetiza os dados discutidos em relação ao Uruguai.

Quadro 14 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em serviços diários de educação e cuidado infantil, no Uruguai: antecedentes e giro à esquerda (antes de 2005 e depois de 2005)

Elementos	Antecedentes (antes de 2005)	Giro à esquerda (2005 até a atualidade)
Abrangência	Elegibilidade baixa; restrita, em regra, à vulnerabilidade social (CAIF), com atenção diária e educação não formal apenas para dois a três anos; importante presença do setor privado lucrativo	Elegibilidade intermediária alta; universalismo progressivo; educação formal para três anos, com meta de universalização (jardines de ANEP); educação não formal para as de até três anos (ex. CAPI, CAIF, Nuestros Niños), com prioridade para a atenção à vulnerabilidade; iniciativas embrionárias de complementação (ex. CCC)
	Cobertura intermediária (24,5%, em 2005); expressiva participação do setor privado; desigualdades de acesso sociais e territoriais	Cobertura alta (52,1%, em 2016), principalmente para a faixa de três anos (84,6%); maior presença do setor público para as crianças de três anos e do privado para as abaixo dessa faixa; desigualdades de acesso sociais e territoriais

Titularidade do direito e tempo para cuidar	Titularidade do direito baixa; focalização do CAIF em quem é cuidado (vulnerabilidade), com alguma atenção às famílias	Titularidade do direito intermediária alta; quem cuida e quem é cuidado assimetricamente considerados no SNIC
	Jornada grau intermediário; mista (parcial e integral), mas sem mecanismos específicos para adoção da integral, que é bastante restrita	Jornada grau intermediário alto; mista (parcial e integral), com mecanismos para adoção de jornada integral embrionários (ex. CCC), de efetivação restrita

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

5.5 CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS

Nos três países, a trajetória dos serviços diários de educação e cuidado infantil remete aos antecedentes ao giro à esquerda, momento em que eles estiveram comprometidos com diferentes objetivos, como a proteção ao emprego, enfrentamento à pobreza e educação infantil. Durante o giro, esses serviços reorientaram-se, sobretudo, para o escopo educacional (formal e não formal). Houve, contudo, diferenças entre os três casos, que passamos a discutir a seguir, iniciando pela abrangência, com base no indicador de elegibilidade.

Figura 8 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em serviços diários de educação e cuidado infantil: variável “elegibilidade”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Nos antecedentes ao giro, a elegibilidade era baixa nos casos uruguaio e argentino, vinculando-se, sobretudo, à vulnerabilidade social, a exemplo do CAIF, no Uruguai, e dos jardins comunitários, na Argentina. No caso argentino, os serviços eram, ainda, mencionados na proteção ao emprego (ex. LCT) e na política educacional, ainda que apenas as crianças de três anos fossem reconhecidas como sujeitos de direito à educação. Em contraste, o caso brasileiro era classificável como intermediário, uma vez que, desde a CF-88, as creches foram afirmadas

como um direito à educação e ao trabalho, orientando-se pela universalização. O descompasso entre o “ser e o dever ser”, entretanto, levou-as a habitar o “entre-lugar” da educação formal e não formal.

Durante o giro à esquerda, houve mudanças nos três países, em um contexto de progressiva ampliação da educação infantil (formal e não formal). No Brasil, foi realizada a transição das creches da política de assistência social para a educacional, a partir da criação do FUNDEB. Em um primeiro momento, o governo petista não se comprometeu plenamente com esse processo, tendo encaminhado a proposta de criação do Fundo sem a incorporação das creches a ele. Posteriormente, contudo, as creches tornaram-se uma prioridade, principalmente durante o Governo Dilma, em que elas integraram duas das agendas governamentais estratégicas (PAC-2 e Brasil Carinhoso/Brasil sem Miséria). Como resultado, elas se orientaram pela universalização, mas também assumiram algum nível de sensibilidade às diferenças, principalmente em relação às crianças empobrecidas, como ilustrou a análise do Brasil Carinhoso.

Na Argentina, os avanços se deram no âmbito das políticas educacionais e para a infância. A educação para zero a três anos foi prevista como um direito, orientado para a universalização. Entretanto, a distinção entre educação formal (três anos) e não formal (abaixo dos três) consolidou um padrão de universalismo progressivo, com prioridade à vulnerabilidade social para os primeiros anos de vida, por meio, sobretudo, do CDI. Processo semelhante ocorreu no caso uruguaio, no marco da instituição do SNIC, que alçou o cuidado infantil ao estatuto de agenda prioritária. Com isso, foi estruturado um plano diversificado de serviços, partindo, basicamente, dos que já existiam. As crianças de três anos foram incorporadas ao sistema educacional formal, prevendo-se a universalização da cobertura, enquanto as demais foram integradas à educação não formal, atendidas pela política para a infância (ex: CAIF, CAPI e Nuestros Niños). Por fim, foram adotadas algumas novas iniciativas, ainda que embrionárias, como a concessão de bolsas e a CCC.

Houve ampliação das condições de elegibilidade nos três países, e, com ela, houve algum deslocamento para uma gramática de cidadania (BLOFIELD; MARTINEZ-FRANZONI, 2014). Esse resultado deve ser contrastado com a cobertura desses serviços, havendo distâncias entre normas e práticas nas políticas latino-americanas. O que discutimos a partir da Figura 9 a seguir.

Figura 9 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em serviços diários de educação e cuidado infantil: variável “cobertura”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa. Nota: (*) Não consideramos os dados da taxa de cobertura argentina de crianças de zero a dois anos antes do giro à esquerda, por não haver dados consistentes e confiáveis acerca da totalidade da rede.

A cobertura era mais abrangente no caso uruguaio, durante os antecedentes (nível intermediário), ainda que a elegibilidade fosse focalizada ou mercadorizada. Durante o giro, registrou-se um avanço expressivo, alcançando-se o nível alto. Ainda que a educação não fosse obrigatória nessa faixa etária, mais da metade das crianças de zero a três anos passaram a ser atendidas por algum serviço de educação formal ou não formal. Na faixa de três anos, sua cobertura chegou ao patamar de 80%. Em contrapartida, o caso brasileiro, cuja elegibilidade era a mais alta, apresentava cobertura inferior ao Uruguai. Ela variou dentro da mesma categoria (intermediária), sendo de 11,7% em 2002 e 25,7% em 2015⁷³. Por fim, no caso argentino, também houve avanços, mantendo-se disparidades entre faixas etárias. A cobertura para três anos transitou de um nível intermediário (cerca de 30%) para alto (cerca de 50%). No caso da faixa de zero a dois anos, identificamos, durante os antecedentes, limitações até mesmo na obtenção de dados sistematizados. Em 2012, a cobertura era de 20% para as de dois anos, e inferior a 10% para as demais.

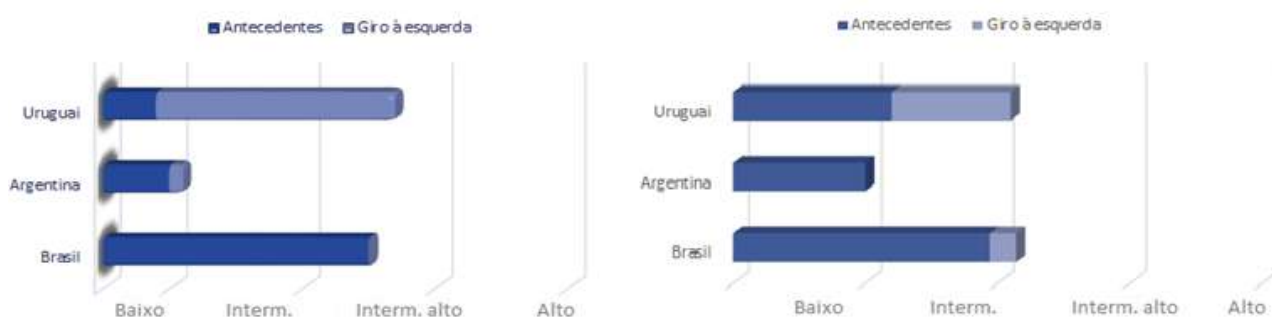
É necessário reiterar que, não sendo o ensino infantil obrigatório, esses resultados não significam, necessariamente, restrição ao acesso de vagas. Eles podem refletir representações sociais acerca do cuidado, e da necessidade de “familizá-lo” nos primeiros anos de vida, o que indicam pesquisas sobre o tema no Uruguai (BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2012) e na Argentina (GHERALDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; IBGE, 2017).

Considerando que o escopo das agendas políticas feministas para os serviços diários de educação e cuidado infantil é, principalmente, a desfamiliarização parcial do cuidado, a ampliação dos

⁷³ O Brasil não divulga dados desagregados por faixas etárias; as creches atendem crianças de zero a três anos, não havendo distinção (BRASIL, INEP, 2016). Segundo nos foi informado pelo INEP, essa desagregação não seria possível, de forma consistente, antes de 2007.

serviços, observada nos três casos, indica maior aderência a elas. Todavia, em uma abordagem interseccional, é necessário reconhecer limitações, visto que se mantiveram disparidade de acesso, sociais e territoriais, nos três casos. Ademais, essa aderência, que resulta da ampliação da abrangência, é limitada, se desacompanhada de uma visão crítica e propositiva das práticas sociais de cuidado, para promover a igualdade de gênero. Os indicadores referentes à titularidade dos direitos são mais sensíveis para capturar essas nuances. Abaixo, é possível visualizar a representação gráfica dos dois indicadores analisados, que comparamos conjuntamente.

Figura 10 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em serviços diários de educação e cuidado infantil: variáveis “titularidade de direito” e “jornada”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

O caso brasileiro era o que apresentava a melhor linha de base (nível intermediário), um legado da CF-88, que consagrou a interdependência de direitos. Posteriormente, entretanto, os instrumentos legais estabeleceram, paulatinamente, uma assimetria em favor de quem é cuidado. Paradoxalmente, a inefetividade parcial do instituído viabilizou que as necessidades das famílias fossem levadas em conta, em decorrência da abordagem conferida ao problema pela política de assistência social. O tipo de jornada adotada no Brasil refletiu essa ambiguidade. Ainda que não houvesse mecanismos específicos para adoção de jornada integral, o serviço era ofertado majoritariamente nessa modalidade.

As linhas de base dos casos argentino e uruguaio eram semelhantes (nível baixo). No primeiro, apenas as crianças de três anos eram titulares de direito, enquanto que as demais foram incorporadas de forma ambígua pela reforma educacional. Elas podiam, entretanto, ser beneficiárias de provisão ou financiamento estatal, assim como suas famílias, se em situação de vulnerabilidade (jardines comunitarios). No Uruguai, o CAIF também se limitava à vulnerabilidade social, ofertando serviço em modalidade diária apenas às crianças de dois e três anos. No que diz respeito à jornada do serviço, a Argentina previa a modalidade parcial, enquanto que, no caso uruguaio, poderia ser ofertada a integral, excepcionalmente.

O compromisso dos governos de esquerda com a integração progressiva desses serviços à política educacional foi paradoxal para a adesão às agendas políticas feministas. Por um lado,

isso permitiu ampliar a abrangência e, por conseguinte, desfamiliarizar o cuidado, ao vincular essa iniciativa a uma política orientada para a universalização. Mas, por outro, gerou uma dissociação da garantia de direitos das práticas sociais de cuidado, abstraindo-se a criança da trama de provisão de necessidades sociais cotidianas na qual ela está inserida (PAUTASSI, 2011).

A progressiva instalação de um viés “escolarizante” nas políticas de cuidado infantil fez-se mais nítida no caso brasileiro. Com a integração das creches ao sistema educacional, foram desenvolvidos mecanismos de estímulo à oferta de serviços em período integral, a exemplo do fator de ponderação do FUNDEB. Entretanto, à medida em que esse processo priorizou as crianças, deixou-se de adotar uma abordagem interdependente, como ilustrou a discussão do CNE, acerca do fechamento de creches durante férias e recessos. As políticas para as mulheres disputaram essa priorização, mas seus resultados foram limitados. Também no caso argentino esse viés se fez presente, decorrente da reforma educacional kirchnerista, iniciada em 2006. A reorganização das políticas educacionais e para a infância garantiu que a totalidade das crianças de zero a três anos fossem reconhecidas como sujeito de direitos, ainda que a sua efetivação tenha sido realizada por meio da jornada parcial, como regra. Algumas das políticas que enfocaram a vulnerabilidade social (ex. CDI) previram algum nível de flexibilidade ou extensão de jornada.

Em alguma medida, a instituição do SNIC, no Uruguai, limitou essa tendência decorrente do viés “escolarizante”, com a aposta na diversificação de oferta de serviços, não concentrando todas as modalidades na educação formal. Durante o giro, foi o caso uruguaio que apresentou avanços mais notáveis. Embora o Sistema tenha priorizado quem é cuidado, a corresponsabilização e a superação da divisão sexual do trabalho integraram seus princípios e objetivos, reconhecendo-se quem cuida como sujeitos dessa política. Em relação à jornada, a ampliação do acesso aos serviços da educação formal foi prevista na modalidade parcial (jardines de ANEP). A jornada integral pode ocorrer na educação não formal, mas não é a regra. Houve, ainda, alguns esforços estatais de complementação da jornada, a exemplo da CCC, que, todavia, são incipientes.

Em síntese, pudemos observar que, nos três casos, houve avanços, principalmente em relação à abrangência, e outros, mais limitados, no que tange à titularidade de direitos. A linha de base era comparativamente mais favorável ao caso brasileiro, com exceção da cobertura, maior no Uruguai. Durante o giro à esquerda, as diferenças entre os casos brasileiro e uruguaio tornaram-se mínimas, sinalizando o avanço ocorrido nesse último, sobretudo com a instituição do SNIC. O caso argentino, por sua vez, manteve-se como de baixa aderência às agendas políticas feministas, em comparação com os demais.

Por fim, é importante salientar limitações de nossa análise. Um grupo delas desdobra-se de nossas escolhas em relação ao objeto da análise. É o caso da questão federativa, que não analisamos com centralidade, e é uma variável importante para a estruturação da política

educacional brasileira e argentina. Isso restringe o alcance dos resultados aqui discutidos e tem efeitos sobre outras limitações, como a discussão acerca da qualidade dos serviços, aspecto que não abordamos.

Outra limitação decorre de nossa opção por analisar apenas a titularidade de direitos no cuidado familiar, sem abranger o cuidado remunerado. Diferentes conflitos podem emergir entre sujeitos que cuidam, a exemplo das necessidades de tempo desfamiliado de mães e pais e a jornada de trabalho de professoras da educação infantil. Ademais, deixamos de apontar avanços ocorridos durante o giro à esquerda, a exemplo, nos casos argentino e brasileiro, de revisão da legislação trabalhista, ampliando direitos das trabalhadoras domésticas remuneradas. E, no caso uruguaio, do reconhecimento, como sujeito de direito do SNIC, de quem exerce o cuidado remunerado.

Outro grupo de limitações envolve as estratégias para tornar comparáveis realidades distintas. Nesse sentido, evidenciamos uma pluralidade de nomenclaturas e concepções de serviços, o que nos levou a um esforço de padronização, que pode ter restringido a exploração de nuances, em cada caso. Ademais, a comparabilidade dos dados de cobertura comporta um alerta, visto que as bases apresentam distinções e as coletas não ocorreram no mesmo ano, além de termos identificado insuficiência de dados disponibilizados, como no caso argentino.

Pensamos, contudo, que essas limitações não fragilizam essa pesquisa, mas a tornam parte de um processo mais amplo de construção teórica e política, empreendida pelos feminismos, nos três países. É com esse processo que esperamos colaborar.

6 ADERÊNCIA DO REGIME DE LICENÇAS PARA O CUIDADO POR NASCIMENTO ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA⁷⁴

6.1 INTRODUÇÃO

Como discutimos no segundo capítulo, as agendas políticas feministas para o cuidado infantil não apenas envolvem a desfamiliarização do cuidado. Movimentos feministas e de mulheres também reivindicaram medidas para a proteção à maternidade e, mais recentemente, passaram a demandar medidas de responsabilização masculina pelo cuidado (CRASKE, 1999; BARRANCOS, 2010; PINTO, 2010; CARDOSO, 2014), em uma abordagem mais aproximada ao que denominamos de Feminismo interdependente.

As licenças remuneradas para o cuidado infantil por nascimento (maternidade, paternidade e parental) respondem a essas demandas. Essas iniciativas representam uma forma de intervenção estatal na articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo, que pode combinar regulação e fiscalização da ação de outros agentes (mercado e famílias) com transferência de recursos públicos (BLOFIELD; FRANZONI, 2014), definindo direitos e garantindo condições para sua efetivação.

Há transferência de recursos públicos quando a licença é atrelada um benefício social, em regra vinculado à previdência social. Ou quando elas beneficiam membros do serviço público, situação em que o Estado é o empregador. Transferências condicionadas de renda também são uma forma de financiamento público do cuidado realizado por famílias, de caráter não contributivo. Destarte, assumimos que elas consistem em uma espécie de licença de caráter precário, ainda que elas não tenham sido criadas com este fim (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013).

Em nível internacional, o tema das licenças foi objeto de um conjunto de instrumentos orientadores da ação dos Estados. Para esse capítulo, interessa-nos as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1952, a proteção à maternidade foi objeto da Convenção nº 103, que

⁷⁴ Agradeço a Rosario Aguirre, Izabel Peres de Sierra, Cecilia Capel, Sol Scavino, Laura Pautassi, Lucía Martelotte, Victoria Gallo, Carolina Aulicino, Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti, Regina Stela Correia Vieira, Luana Simões Pinheiro, Natalia Oliveira Fontoura e Renata (Tica) Moreno pela oportunidade de compartilhar os resultados preliminares deste capítulo e discuti-los. Agradeço às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Parte dos resultados preliminares foram, ainda, apresentados oralmente no *Congreso Miradas Latinoamericanas al Cuidado*, em 2018, em grupo de trabalho coordenado por Izabel Peres de Sierra. Agradeço às participantes pelas discussões.

definiu um parâmetro mínimo de 12 semanas para a instituição de licença maternidade (OIT, 1952). Posteriormente, esse período foi estendido para 14 semanas, por meio da Convenção nº 183 (OIT, 2000). Em 1981, a temática das responsabilidades familiares no âmbito laboral levou a OIT a confeccionar a Convenção 156 (OIT, 1981). Nela, consta o estímulo à adoção gradual de licenças parentais e a redução de jornadas laborais para mulheres e homens, de forma a compatibilizá-las com as responsabilidades familiares. Os três países ratificaram pelo menos uma das três convenções. Enquanto Brasil e Uruguai ratificaram a Convenção nº 103, a 156 foi ratificada por Argentina e Uruguai (OIT, 2018).

Neste contexto, este capítulo dá continuidade à investigação iniciada no capítulo anterior, relativa à aderência das políticas de cuidado infantil às agendas políticas feministas, agora em relação às licenças remuneradas de cuidado por nascimento. Trata-se da última aproximação realizada, nessa pesquisa, ao que denominamos de efeitos concretos da incorporação da transversalidade na ação estatal.

A primeira variável analisada é a abrangência das licenças, debatida por meio de dois indicadores. O primeiro corresponde à elegibilidade, tendo em vista as diferentes formas de inserção no sistema de proteção social, considerando, conjuntamente, as licenças maternidade e paternidade. Nesse caso, adotamos como uma proxy de sua ampliação/restrrição a relação ou com o vínculo formal de trabalho (mais restrito), ou com a universalização de acesso a direitos, de forma sensível a diferenças (mais amplo).

A elegibilidade restrita ao vínculo formal de trabalho tende a reproduzir desigualdades e sacramentar privilégios, uma vez que a informalidade, na AL, é marcada pela intersecção de múltiplas formas de desigualdades, incluindo, em cada contexto específico, gênero, classe, raça e etnia (PAUTASSI, 2011; CEPAL, 2016). Em contrapartida, a garantia de licenças em bases universalizantes, independente da contribuição, é mais inclusiva, principalmente se for definido um piso comum (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013; DÍAZ LANGOU; FLORITO, 2016). Nesse caso, a razão da proteção social deixa de ser a contribuição com o sistema e passa a ser o cuidado enquanto um direito (PAUTASSI; RICO, 2011; BLOFIELD; FRANZONI, 2014; 2015). Assim, a elegibilidade nos permite discutir quem é reconhecido como responsável pelo cuidado (mães e/ou pais) e, ainda, se essas iniciativas são sensíveis às diferenças (CEPAL, 2016), em consonância com uma abordagem interseccional.

O segundo indicador de abrangência diz respeito a fontes de financiamento. Como observam Pautassi e Rico (2011) e Blofield e Franzoni (2014; 2015), quando as licenças são financiadas pelo estabelecimento empregador, elas são assumidas como um custo direto desses, o que desestimula sua adoção. E, ainda, penaliza desproporcionalmente as pequenas empresas. Em contrapartida, quando o financiamento é público, sua abrangência tende a ser ampliada. Isso é

importante tanto para considerar como é financiada cada uma das modalidades (maternidade, paternidade e parental), quanto se há diferença entre elas.

A segunda variável considerada é a que denominamos tempo para cuidar. Para sua mensuração, utilizamos como indicadores a extensão, em dias, das licenças (maternidade e paternidade) e a instituição da licença parental. A garantia de um tempo remunerado para o cuidado materno após o nascimento (ou adoção) é um reconhecimento do valor social da maternidade. Mas, a depender de sua extensão, e se desarticulada de medidas que também responsabilizem os pais, essa licença pode produzir efeitos discriminatórios, por responsabilizar desproporcionalmente as mulheres pelo cuidado. Isso alimenta os mitos do maior custo da mão de obra feminina, gerando menos contratação ou pior remuneração (ABRAMO, 2005). Por outro lado, a ampliação de licença paternidade e a adoção de licença parental contribuem para equalizar essa relação, diminuindo esses efeitos discriminatórios e estimulando a corresponsabilização masculina.

Uma forma de parametrizar o grau de aderência às agendas políticas feministas em relação ao tempo para cuidar é considerar pisos para a extensão dessas licenças, como propõem Blofield e Franzoni (2014; 2015). Nesse sentido, consideramos como um mínimo de proteção à maternidade as licenças de 12 semanas (84 dias), como previsto na Convenção nº 103 da OIT. Entretanto, a adoção das 14 semanas (98 dias), como recomendado pela Convenção nº 183 da OIT, é mais aderente às agendas políticas feministas.

A instituição de licenças parentais, por sua vez, introduz um outro paradigma, mais ajustado à corresponsabilidade masculina e à pluralidade de arranjos que constituem as famílias, incluindo as monoparentais e LGBTQ+ (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009; DÍAZ LANGOU; FLORITO, 2016). Em relação à licença parental, diferenciamos entre as de gozo facultativo e as de exercício obrigatório para os homens. Isso porque essas escolhas são permeadas por normas sociais maternalistas, que tendem a operar para que as mulheres a exerçam, especialmente na hipótese de seu tempo de duração coincidir com a recomendação de aleitamento materno exclusivo de 180 dias (BATTHYÁNY; GENTA; SCAVINO, 2017; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2018).

A parametrização em relação à responsabilização masculina também se ancorou em Blofield e Franzoni (2014; 2015). As autoras sugerem um piso mínimo de corresponsabilidade masculina, equivalente a cinco dias de licença paternidade. E também apontam que a adoção da licença parental indica um passo adiante, em prol da maior igualdade de gênero.

O Quadro 15 traz uma síntese desses indicadores e das respectivas parametrizações, cujos detalhamentos constam no Apêndice.

Quadro 15 - Instrumental de análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas”, aplicado às licenças

Variáveis	Indicador	Parametrização (por grau)
Abrangência	Requisitos para elegibilidade, por formas de inserção no sistema de proteção social e por modalidade instituída	Baixo: trabalho formal para todas as modalidades
		Intermediário: mais amplo do que o trabalho formal para uma modalidade e restrito a ele para as demais
		Intermediário alto: mais amplo do que o trabalho formal para todas modalidades, com assimetrias
		Alto: todas as modalidades em bases universais (adoção de um piso comum)
	Fonte de financiamento, por modalidade instituída	Baixo: privado para todas as modalidades
		Intermediário: misto
Alto: público para todas as modalidades		
Titularidade do direito e tempo para cuidar	Extensão da licença maternidade, em dias, e instituição de licença parental, considerando a obrigatoriedade do exercício paterno	Baixo: abaixo do piso mínimo de proteção à maternidade (menos de 12 semanas/ 84 dias)
		Intermediário baixo: igual ou acima do piso mínimo e abaixo do piso recomendado de proteção à maternidade (entre 12 semanas/84 dias e 14 semanas/98 dias)
		Intermediário: acima do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias)
		Intermediário alto: Atendimento do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias) e instituição de licença parental, de gozo facultativo pelo homem
		Alto: Atendimento do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias) e instituição de licença parental, de gozo obrigatório pelo homem
	Extensão da licença paternidade, em dias, e instituição de licença parental, considerando a obrigatoriedade do exercício paterno	Baixo: abaixo do piso da corresponsabilidade (menos que cinco dias)
		Intermediário: igual ou acima do piso da corresponsabilidade (cinco ou mais dias)
		Intermediário alto: atendimento do piso da corresponsabilidade e instituição de licença parental, de gozo facultativo pelo homem
		Alto: atendimento do piso da corresponsabilidade e instituição de licença parental, de gozo obrigatório pelo homem

Fonte: Elaboração próprias. Nota: Para a análise desses critérios será considerada a existência de normativos que assegurem às famílias LGBTQ+ o exercício desses direitos.

Partindo desse instrumental analítico, percorremos um trajeto semelhante ao do capítulo anterior. Igualmente, mobilizamos fontes secundárias (revisão da literatura) e primárias (análise documental

e entrevistas), referentes à arquitetura da política instituída (MARTINEZ FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016), considerando as diferentes perspectivas de igualdade de gênero. Os resultados desse percurso estão contidos nas próximas seções, dedicando a cada uma delas a análise de um dos casos. Na quinta parte, em caráter de conclusões, debatemos esses resultados, de forma comparada.

6.2 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NO BRASIL

6.2.1 Antecedentes ao giro à esquerda

A CF-88 incorporou as demandas dos movimentos feministas e de mulheres em relação a licenças (BRASIL; CNDM, 1987). Isso tornou o texto constitucional um marco para aderência das políticas de cuidado infantil às agendas políticas feministas, tanto para a proteção à maternidade, quanto para a responsabilização masculina. Com efeito, foi garantida às trabalhadoras urbanas e rurais, dos setores privado e público, a licença maternidade de 120 dias (22 dias acima do piso recomendado, de 98 dias/14 semanas). Ela abarcou distintos setores assalariados, ainda que restritos ao vínculo formal de trabalho. Houve, assim, avanços em relação à Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT), que, até então, regulamentava esse direito, e que previa 12 semanas (84 dias, equivalente ao piso mínimo), beneficiando trabalhadoras urbanas e formais, excluídas as trabalhadoras domésticas (CLT, 1943).

Igualmente, a licença paternidade foi prevista como um direito fundamental de trabalhadores urbanos e rurais, dos setores público e privado. Sua regulamentação deveria ser realizada por legislação posterior, e, em caráter transitório, garantiu-se um período de cinco dias para seu exercício (equivalente ao piso da corresponsabilidade). Isso também representou um avanço em relação à CLT, que previa apenas um dia, para fins de registro civil (CLT, 1943).

O financiamento da licença maternidade não foi alterado com as mudanças constitucionais. Desde 1974, o custeio do denominado “salário maternidade” é responsabilidade da Previdência Social (ANSILIERO; RODRIGUES, 2007). Já a licença paternidade recai sobre o estabelecimento empregador, consagrando o regime que denominamos de misto (público para a maternidade e privado para a paternidade).

Durante a década de 1990, houve uma progressiva ampliação da elegibilidade da licença maternidade, incluindo ocupações precárias, mal remuneradas e até mesmo mulheres desempregadas (PAUTASSI, 2011). Esse detalhamento consta no quadro a seguir.

Quadro 16 - Extensão de benefício de proteção à maternidade durante a década de 1990 no Brasil: detalhamentos

Categoria	Detalhamento	Ano de instituição	Condições	Valor
Empregada	“Carteira assinada”*	1988	Não há carência	Remuneração integral
Segurada avulsa	Sem vínculo empregatício, com intermediação sindical (ex. estivadoras)	1991	Não há carência	Remuneração integral
Trabalhadora doméstica	Trab. doméstica com “carteira assinada”	1988 (regul. 1991)	Não há carência	Último salário de contribuição
Segurada especial	Produção rural, pesca artesanal ou indígenas	1994	Comprovar exercício do trabalho nessa categoria por 10 meses anteriores ao parto	Salário mínimo
Contribuinte individual	Por conta própria ou autônomas (ex. Microempreendedora Individual [MEI] e “diarista”)	1999	Mínimo de 10 contribuições mensais	Média dos doze últimos salários de contribuição
Contribuinte facultativa	Não possui renda própria; opta por contribuir (ex. “dona de casa”)	1999	Mínimo de 10 contribuições mensais	Média dos doze últimos salários de contribuição

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1991; 1994; 1999), Ansiliero e Rodrigues, 2007 e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), (2018). Nota: (*) A categoria empregada não inclui serviço público, que possui regime próprio.

Em regra, foi exigido um número mínimo de contribuições (carência) para as categorias mais vulneráveis (ex. contribuinte individual e facultativa). A exceção ficou por conta das seguradas especiais (ex. trabalhadoras rurais), para as quais a exigência foi de comprovação de exercício das atividades cobertas por essa categoria, de forma contínua, independente da contribuição para a Previdência Social. Por fim, em 2002, houve uma nova ampliação da cobertura, abarcando também a adoção (BRASIL, 2002b)⁷⁵.

Essa paulatina ampliação da elegibilidade não abrangeu a paternidade, com exceção da adoção no serviço público (BRASIL, 1990b). Como observa Vieira (2018), a licença paternidade no Brasil restringiu-se ao direito do trabalho, não se tornando um benefício da previdência social, como a maternidade. Isso permite caracterizá-la, ainda segundo a autora, como uma espécie de “falta justificada por nascimento” (VIEIRA, 2018, p. 137).

⁷⁵ O período de licença varia de 120 dias, para aquelas com menos de um ano; 60 dias, para as crianças de um a quatro anos de idade; e 30, no caso de crianças a partir de quatro até oito anos.

6.2.2 Giro à esquerda

Durante o giro à esquerda, os fundamentos do regime de licenças brasileiro não foram alterados, ainda que tenha havido alguma ampliação de abrangência e, para algumas categorias, extensão de sua duração. Foi o caso do gozo de licenças por famílias LGBTQ+, beneficiado por uma mudança legislativa, durante o governo Dilma. Foi assegurado que o benefício garantido à maternidade poderia ser concedido a adotante de sexo masculino, ainda que se restringindo a um membro do casal (BRASIL, 2013; INSS, 2018).

Durante os governos Lula e Dilma houve, ainda, uma outra alteração no regime de licenças⁷⁶, referente à ampliação de sua duração em alguns casos específicos. No caso da maternidade, ela foi ampliada em sessenta dias que, somados aos 120 já previstos, totalizou 180 dias (BRASIL, 2008). E, para a paternidade, foram previstos 15 dias suplementares, totalizando 20 dias (BRASIL, 2016). Ambos os casos incluíram adoção.

Essa extensão de licenças é de abrangência reduzida, sendo sua elegibilidade restrita a duas situações; serviço público e empresas privadas de grande porte. No primeiro caso, foi autorizado que o setor público instituisse esse benefício, o que deveria ser feito por cada ente federativo. Em nível federal, isso foi garantido como direito no mesmo ano de aprovação de cada uma das leis (BRASIL, 2008; 2016). Na segunda hipótese, foi criada uma medida de fomento, intitulada Programa Empresa Cidadã, a qual é facultada a empresas a adesão.

O Programa Empresa Cidadã garante a restituição de valores pagos pelas empregadoras em decorrência da ampliação de licença, por meio de uma isenção tributária. Entretanto, apenas empresas de grande porte, tributadas com base no faturamento sobre lucro real, são elegíveis para o recebimento do benefício⁷⁷. As demais podem cadastrar-se, mas não fazem jus à restituição⁷⁸. Com isso, setores como os de pequenas e médias empresas, que absorvem expressiva quantidade de mão de obra no país, não foram abarcadas pela medida.

Trata-se de uma iniciativa de alcance restrito. Segundo Tominaga (2015), menos de 10% das empresas brasileiras eram aptas à isenção, quando da instituição da medida para a licença

⁷⁶ Nossa análise restringe-se ao nível nacional, mas houve avanços nos níveis estadual e municipal, além daquelas promovidas pelas empresas ou acordos e convenções coletivas. Vide: Tominaga (2015).

⁷⁷ Lucro líquido, lucro presumido e simples nacional são três regimes de arrecadação tributária. O primeiro corresponde, em regra, a empresas que tenham faturamento superior a R\$ 78 milhões por ano (BRASIL, 2013). O segundo, a empresas que tenham faturamento inferior a esse valor, e igual ou superior a R\$ 48 milhões. Por fim, o Simples inclui as micro e pequenas empresas, além da MEI.

⁷⁸ Essa limitada abrangência decorreu de um veto presidencial ao projeto original. Ele foi fundamentado pelo Governo Federal com base no argumento de impossibilidade de operacionalizar o cálculo da compensação nessas modalidades de tributação, vide: Tominaga (2015).

maternidade. Em 2016, havia menos de 20.000 empresas inscritas no programa (MF, 2016)⁷⁹ o que, em 2017, correspondia a 12% das empresas elegíveis (DINIZ, 2017).

Essa possibilidade de extensão das licenças maternidade e paternidade acirrou as disparidades em relação à elegibilidade, ao prever medidas de proteção favoráveis aos setores mais formalizados do mercado de trabalho brasileiro que, em geral, são compostas pelas classes médias e altas e brancas. Trata-se, portanto, de uma medida regressiva, se considerarmos que há financiamento público empregado para ampliar benefícios de setores mais formalizados (STOLAR, 2018; VIEIRA, 2018).

Em contrapartida, as transferências condicionadas de renda, que se generalizaram nos países latino-americanos (GAMALLO, 2005; JOHNSON; BERENGUER; BENITEZ, 2009; BICHR, 2011; HUNTER; SUGIYAMA, 2014), tornaram-se uma espécie de licença maternidade de caráter não contributivo, ainda que precária. É o caso, no Brasil, do Programa Bolsa Família (PBF), que prevê um benefício da assistência social a famílias empobrecidas, com objetivo de superação do ciclo intergeracional da pobreza. Ele enfoca a maternidade, infância e adolescência, sendo seus valores transferidos, preferencialmente, para as mulheres.

Transferências condicionadas de renda são benefícios da assistência social, e não licenças laborais. Entretanto, elas também garantem um tempo remunerado para cuidar, atingindo sujeitos que, pelo caráter contributivo das licenças, não seriam alcançados. Assim, em alguma medida, essas transferências aproximam-se de uma forma de licença não contributiva. Há, contudo, diferenças. O período de usufruto dessas transferências extrapola o das licenças e o acesso a elas envolve contrapartidas (como frequência de acesso a serviços de saúde e educação pelas crianças). Ademais, não há um piso mínimo comum entre as modalidades contributivas e não contributivas, fundamentado no cuidado como um direito (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013; RODRIGUEZ ENRÍQUEZ; PAUTASSI, 2014). Trata-se, portanto, de um arranjo precário de atenção ao cuidado não contributivo.

Se considerarmos a relação de gênero, é de se notar que houve avanços no período, mas que eles reproduziram traços maternalistas. Em relação à extensão das licenças, a responsabilização masculina foi valorizada, com a extensão da licença paternidade para algumas categorias laborais, ainda que de forma limitada, uma vez que seu alcance foi restrito e não houve instituição de licença parental. Isso sugere maior preocupação com o aleitamento materno exclusivo, para efetivar o direito à saúde de crianças, do que com o compartilhamento do cuidado (TOMINAGA, 2015).

⁷⁹ Efetuamos pedido ao MF por informações adicionais sobre o Programa, por meio do e-SIC, fundamentado na Lei de Acesso a Informações, tendo sido respondido que “devido à falta de recursos e à priorização de outras ações, os dados relativos ao programa Empresa Cidadã estão atualizados apenas até julho de 2016 e consistem de lista de empresas participantes do programa” (Resposta do SIC-MF, de 14 de março de 2018. Assim, não pudemos acessar dados que permitissem avançar nessa análise.

No caso das transferências condicionadas de renda, evidenciamos os mesmos traços maternalistas. Ainda que elas possam contribuir para a maior autonomia das mulheres, ao se priorizar as mães para o recebimento dos benefícios, sem tomá-las como beneficiárias de ações específicas, funcionaliza-se papéis tradicionais de gênero para aumentar a eficácia do programa. Isso contribui para legitimar práticas sociais de cuidado maternalistas e familistas (MOLYNEUX, 2006; RODRIGUES, 2009; ARCIDIÁCONO, 2012).

Esses traços maternalistas também se expressam no padrão de financiamento das licenças. Com efeito, antes e durante o giro à esquerda, adotou-se o modelo misto, em que a licença maternidade é responsabilidade da Previdência Social e a paternidade é custeada pelos estabelecimentos empregadores. Com as alterações introduzidas durante o giro à esquerda, todavia, criou-se a possibilidade de financiamento público indireto da licença paternidade, por meio de isenções fiscais, ainda que restrito a um setor do mercado de trabalho.

○ Quadro 17 a seguir sintetiza os resultados debatidos para o caso brasileiro

Quadro 17 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em licenças, no Brasil: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Variáveis	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2016)
Abrangência	Elegibilidade intermediária; licença maternidade contributiva com iniciativas não contributivas (ex. trabalhadoras rurais); paternidade contributiva, restrita ao vínculo formal de trabalho	Elegibilidade intermediária, com avanços; garantia da licença para adotante masculino, inclusive para famílias LGBTQ+; instituição de transferência condicionada de renda (PBF), com priorização das mulheres (“licença precária”)
	Financiamento intermediário; misto (público para maternidade e privado para paternidade)	Financiamento intermediário, misto, com avanços (público para paternidade de algumas categorias laborais)
Titularidade do direito e tempo para cuidar	Proteção à maternidade intermediária; 120 dias (acima do piso recomendado de proteção à maternidade)	Proteção à maternidade intermediária, com avanços para algumas categorias laborais (extensão para 180 dias)
	Corresponsabilização masculina intermediária; licença paternidade de 5 dias (igual ao piso)	Corresponsabilização masculina intermediária, com avanços para algumas categorias laborais (extensão para 20 dias)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

6.3 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NA ARGENTINA

6.3.1 Antecedentes ao giro à esquerda

Durante o período que antecedeu o giro, o regime de licenças argentino era fortemente marcado pelas diferenças entre os setores privado e público, sendo que esse último, instituído mais recentemente, era mais aderente às agendas políticas feministas.

A LCT, de 1974, regulamentou as licenças para o setor privado (ARGENTINA, 1974). Nela, garantiu-se ao setor formal a licença maternidade de 90 dias (seis dias acima do teto mínimo), excluindo as trabalhadoras domésticas⁸⁰. A licença paternidade prevista, restringiu-se ao setor formal, limitando-se a dois dias, o que não atende aos patamares mínimos de corresponsabilidade. É possível argumentar que sua finalidade é a garantia de tempo para as providências devidas para o registro civil.

Na década de 1990, foi instituído o regime de licença do setor público federal, com 100 dias para a maternidade (dois dias acima do piso recomendado)⁸¹ e cinco dias para a paternidade (equivalente ao piso da corresponsabilidade) (ARGENTINA, 1999). Em caso de adoção, a licença é de 100 dias, sem distinção de sexo, o que beneficia famílias LGBTQ+ (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ; PAUTASSI, 2014). Esse regime abrange grande parte da administração direta federal, além de alguns órgãos descentralizados, e não se aplica às províncias, que possuem regimes próprios e não precisam seguir essa regulamentação, como patamar mínimo⁸².

A extensão da licença maternidade pode chegar a 180 dias, em duas hipóteses. A primeira, pelo nascimento de criança com Síndrome de Down, o que garante a extensão do benefício remunerado para o setor privado (ARGENTINA, 1996). A segunda, por meio do denominado estado de excedencia, segundo o qual a mulher pode optar pelo afastamento do trabalho, após o período da licença maternidade, durante três a seis meses. Por ela ser sem remuneração (LAYA; ROSSI, 2015), não consideramos essa última como licença de cuidado, para os fins desse estudo.

⁸⁰ São previstos 45 dias anteriores e 45 posteriores ao parto, sendo os primeiros remanejeáveis.

⁸¹ Em regra, equivalente a 30 dias anteriores e 70 dias posteriores ao parto. Assim como no setor formal privado, faculta-se a redução do período anterior para gozo no período posterior.

⁸² Segundo Pautassi (2011) e Laya e Rossi (2015), os regramentos subnacionais são variados. No caso de licença maternidade, é possível identificar variações entre 90 a 180 dias e, para a paternidade, desde a inexistência até 20 dias. Repetto, Bonari e Díaz Langou (2013) constataram que, entre 2013 e 2015, houve alguma mudança no regime de licenças públicas em 14 dos 24 entes federativos. O regime adotado na província de Terra é ilustrativo: 30 dias de licença maternidade, 15 de paternidade e 180 de parental optativa.

No que diz respeito ao seu financiamento, adotou-se, assim como no Brasil, o sistema misto, com financiamento público apenas para a proteção à maternidade, enquanto a licença paternidade aproxima-se de uma espécie de falta justificada por nascimento, na expressão de Vieira (2018).

6.3.2 Giro à esquerda

Durante o kirchnerismo, em que pese a profusão de projetos de lei sobre regimes de licença, essas alterações não se concretizaram (ENRÍQUEZ; PAUTASSI, 2014; REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013). Com isso, o regime de licença do período anterior seguiu, em regra, vigente. Houve, contudo, algumas mudanças em relação à elegibilidade. Primeiramente, foi garantida a licença para as trabalhadoras domésticas (BLOFIELD; MARTINEZ FRANZONI, 2014) e para as trabalhadoras rurais temporárias (LUPICA, 2014). Assim, duas categorias de trabalho assalariado, marcadas pela desproteção social, foram incluídas no regime, ainda que sem contemplar a adoção (AULICINO, 2015).

Os programas de transferências condicionadas de renda fizeram às vezes de uma modalidade de licença remunerada não contributiva, reproduzindo as assimetrias e os traços maternalistas evidenciados no caso brasileiro. Com efeito, as Asignaciones Universales por Hijos e Por Embarazo (AUH e AUE), instituídas durante os governos de Cristina Kirchner, previram que essas transferências seriam uma modalidade de asignación familiar (salário família), que prescinde de contribuição para a previdência social, e que beneficiam principalmente as mulheres (TIRENNI, 2013; GAMALLO, 2005; ARCIDIÁCONO, 2015).

As regras gerais de licença paternidade tampouco sofreram alterações profundas, mantendo-se em dois dias sua extensão, para o setor privado, e de cinco dias, para o setor público federal, abrangendo a adoção apenas para esse último. Uma exceção foi a ampliação da licença paternidade para 30 dias para os trabalhadores rurais não temporários (ARGENTINA, 2011; LUPICA, 2014), que excede o piso de corresponsabilidade. A licença paternidade argentina manteve-se, juntamente com o Paraguai, como as mais limitadas dos países da América do Sul que garantem esse direito (PAUTASSI; RICO, 2011).

O fundamento central para a elegibilidade no caso argentino segue sendo o vínculo formal de trabalho, o que prejudica mulheres e homens em relações de trabalho precárias (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ; PAUTASSI, 2014; BLOFIELD; MARTINEZ FRANZONI, 2014; LAYA; ROSSI, 2015). Com efeito, os regimes de trabalho informais, monotributistas⁸³ e autônomos não são abrangidos, o que, na estimativa de Días Langou e Florito (2016), corresponde a cerca de metade da força de trabalho argentina. Como complementou SC3-Arg (2017), essa metade da força de que

83 Monotributo é um regime tributário simplificado da Argentina e do Uruguai, para pequenos negócios, semelhante ao MEI, no caso brasileiro. Abarca o trabalho por conta própria.

trabalho que está “en la informalidad o son monotributista no usan de ningún tipos de licencia. Y eso es un elemento de la reproducción de la desigualdad intergeracional de la pobreza”.

Não houve, tampouco, alterações no financiamento misto das licenças (DÍAZ LANGOU; FLORITO, 2016). A questão do financiamento foi apontada, pelas entrevistadas, como o principal obstáculo para a alteração do regime de licenças. Segundo SC3-Arg (2017):

(...) el sector privado responde con otras series de mitos, que se refieren más a la productividad y a los impactos que pueden ter las licencias. (...) Hay un miedo muy grande del sector público del costo fiscal que viene de la mano con esas medidas.

A fala da entrevistada OI-Arg (2017) é no mesmo sentido:

Por un lado, hay desafíos y cierta presión de los grupos empresariales. En Argentina los principales empleadores son las PyME, que son las pequeñas y medianas empresas, ven el aumento de las licencias como problema. Las empresas grandes y multinacionales extranjeras, todas o casi todas, ofrecen más licencias que el convenio, como una estrategia de reclutamiento y retención de talento (...). Las PyME tienen un problema, en términos de cómo se remplace al trabajador en el momento de la licencia (...)

A não alteração do regime combinou a falta de consenso no âmbito governamental, em decorrência do custo fiscal da medida, com a resistência do setor privado, que via mudanças como um risco de aumento de custo. Sobretudo em se tratando de pequenas e médias empresas⁸⁴, setor de maior empregabilidade do país, para as quais o gasto adicional com a substituição temporária da pessoa em licença representa potencial maior onerosidade.

○ Quadro 18 a seguir sintetiza os resultados dessa análise.

Quadro 18 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em licenças, na Argentina: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2003)

Variáveis	Antecedentes (antes de 2003)	Giro à esquerda (2003-2016)
Abrangência	Elegibilidade baixa; licença maternidade e paternidade restritas ao trabalho formal	Elegibilidade intermediária; incorporação de trabalhadoras domésticas e rurais temporárias; instituição de transferência condicionada de renda (AUH e AUE), priorizando mulheres (“licença precária”)
	Financiamento intermediário; misto (público para maternidade e privado para paternidade)	Sem alterações

⁸⁴ A entrevistada nomeia as micro, pequenas e médias empresas por meio da sigla utilizada, na Argentina (Pyme).

Titularidade do direito e tempo para cuidar	Proteção à maternidade intermediária baixa para o setor privado (90 dias; acima do piso mínimo*) e intermediária para público federal** (100 dias; acima do piso recomendado)	Sem alterações
	Corresponsabilização masculina baixa para o setor privado (dois dias; abaixo do piso) e intermediária para o setor público federal** (cinco dias; igual ao piso)	Sem alterações, exceto para trabalhadores rurais não temporários, com extensão para 30 dias de licença paternidade para (acima do piso)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa. Notas: (*) A licença maternidade pode chegar a 180 dias para o setor privado, em caso de criança com síndrome de Down. (**) A regulamentação da licença no setor público não se aplica a províncias e nem à totalidade do setor público federal.

6.4 ADESÃO DO REGIME DE LICENÇAS ÀS AGENDAS POLÍTICAS FEMINISTAS NO URUGUAI

6.4.1 Antecedentes ao giro à esquerda

Antes do giro à esquerda, a elegibilidade do regime de licenças uruguaio limitava-se ao vínculo formal de trabalho assalariado (BLOFIELD; FRANZONI, 2014). Para o setor público (URUGUAY, 1990), eram previstas 13 semanas de licença maternidade (uma semana acima do piso mínimo e uma abaixo do recomendado) e três dias de paternidade (abaixo do piso da corresponsabilidade). Era facultado às mães lactantes a realização da jornada parcial, sem prejuízo de remuneração. Já para o setor privado, a licença maternidade era de 12 semanas (equivalente ao piso mínimo)⁸⁵ (URUGUAI, 1959; 1980), não havendo licença paternidade. A hipótese de licença para adoção era garantia aos dois setores (URUGUAY, 2001), duração de seis semanas (42 dias). Não se diferenciou, para seu uso, mulheres e homens, permitindo seu uso por famílias LGBTQ+.

O regime de financiamento adotado era, assim como nos demais países, o misto, em que a maternidade era um benefício previdenciário, devido pelo Estado, e a paternidade era um benefício trabalhista, devido pela instituição empregadora.

6.4.2 Giro à esquerda

Ainda no início do giro à esquerda no país, o regime de licenças do setor público uruguaio foi alterado. Em 2005, a licença paternidade para esse segmento tornou-se de 10 dias úteis, incluindo a adoção, o que a colocou acima do piso de corresponsabilidade (URUGUAY, 2005b; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015). Entretanto, a mudança mais inovadora foi realizada

⁸⁵ A princípio, a licença deve ser exercida seis semanas antes do parto e seis depois.

em 2013, no contexto da discussão do SNIC, beneficiando o setor privado. Nesse novo marco (URUGUAY, 2013), foram previstas três licenças; maternidade, paternidade e parental (BLOFIELD; MARTINEZ, 2014).

Com base nas novas regras, a licença maternidade foi ampliada para 14 semanas (98 dias, equivalente ao piso recomendado). Já a licença paternidade passou a ser de dez dias para trabalhadores por conta própria contemplados na legislação, e de 13 dias para empregados⁸⁶ (URUGUAY, 2013). Em ambos os casos, acima do piso de corresponsabilidade. Por fim, foi prevista a licença parental, enquanto uma licença de cuidado de meio período, cujo início ocorre com o fim da licença maternidade, estendendo-se até os 180 dias da criança. Com ela, facultou-se a mães e pais trabalharem em regime de meio período e, assim, disporem de tempo para cuidado. Essa licença é remunerada, por meio de um subsídio proporcional a uma jornada parcial de trabalho, sendo que a jornada laboral não pode ser superior a quatro horas.

Com essas mudanças, as licenças para o setor privado assumiram maior compromisso com a igualdade de gênero. Além de ser atendido o piso recomendado de proteção à maternidade e de corresponsabilidade, foi prevista a complementação, por meio de uma licença parental. O Uruguai foi, portanto, o caso de maiores inovações em relação à aderência às agendas políticas feministas.

Há, contudo, limitações (BATTHYÁNY; GENTA; SCAVINO, 2017). A licença parental optativa para os pais reduz a potencialidade do instrumento para a promoção de novas práticas. Tende-se a reproduzir as normas culturais de gênero, que estimulam seu exercício por mulheres, o que é agravado pela coincidência do período dessa licença com o recomendado para a amamentação. Batthyány, Genta e Perrotta (2018) evidenciaram essa tendência, ao constatarem que 98% das pessoas que usufruíram desse benefício eram mulheres.

Além disso, é importante destacar a disparidade entre os regimes privados e públicos de licença, como se evidencia na avaliação da entrevistada Gov3 – Uy (2017):

Ahí tenemos una dificultad. Porque es más progresista la ley del sector privado que el público. En el sector público tiene un medio horario para la lactancia. De lo que estamos de acuerdo. Pero no tiene la perspectiva de corresponsabilidad de género. El varón padre no existe. Es una agenda que tenemos que ir construyendo.

Assim, o regime público é mais restritivo em relação à responsabilização masculina, uma vez que a licença paternidade é de dez úteis, sem licença parental. Já a licença maternidade para o

⁸⁶ No caso de empregados, a licença paternidade é mais extensa do que outros vínculos laborais (como monotributistas), pois os dez dias previstos no novo regime somaram-se aos três dias, garantidos desde 2008 (BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015). As licenças paternidade e parental, instituídas em 2013, foram implantadas de forma gradual e progressiva. Até 2016, vigeu uma regra de transição (URUGUAY, 2013).

setor não cumpre o piso recomendado de proteção à maternidade, observando apenas o piso mínimo. Por fim, a possibilidade de jornada parcial é prevista apenas para as mulheres, para a amamentação, evidenciando traços maternalistas.

Assim como nos demais casos, no Uruguai foi também instituído um programa de transferência de renda condicionada (SALVADOR, 2011). Isso se deu por meio da criação de uma modalidade não contributiva de asignaciones familiares, que atende a critérios de vulnerabilidade social, preferencialmente transferido para as mulheres (URUGUAY, 2008b). A principal forma de ampliação da abrangência das licenças para os setores não formais, entretanto, não se fez por meio dessa iniciativa, mas pela mudança no regime de licenças para o setor privado. Isso porque ele abarcou o setor privado de forma ampla, alcançando tanto os postos com carteira assinada (dependientes), quanto o trabalho por conta própria (independientes e monotributistas), para fins de licença maternidade, paternidade e parental.

Outra importante inovação incidiu sobre a lógica de financiamento das licenças. Dentro do novo regime para o setor privado, o financiamento passou a ser da previdência social também para as licenças paternidade e parental (URUGUAY, 2013). Com isso, todas as modalidades de licença passaram a integrar os benefícios sociais previdenciários e, assim, constituírem-se em transferências de recursos públicos para o exercício do cuidar.

○ Quadro 19 abaixo sintetiza os resultados encontrados para o caso uruguaio.

Quadro 19 - Análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas” em licenças, no Uruguai: antecedentes e giro à esquerda (antes e depois de 2005)

Variáveis	Antecedentes (antes de 2005)	Giro à esquerda (2005 até a atualidade)
Abrangência	Elegibilidade baixa; licença maternidade restrita ao trabalho formal e paternidade instituída apenas no setor público	Elegibilidade intermediária alta; licenças maternidade e paternidade contributiva, independente do vínculo formal de trabalho; incluiu “monotributistas”; instituída transferência condicionada de renda, priorizando mulheres (“licença precária”)
	Financiamento intermediário; misto (público para maternidade e privado para paternidade)	Financiamento alto (público para todas as modalidades)

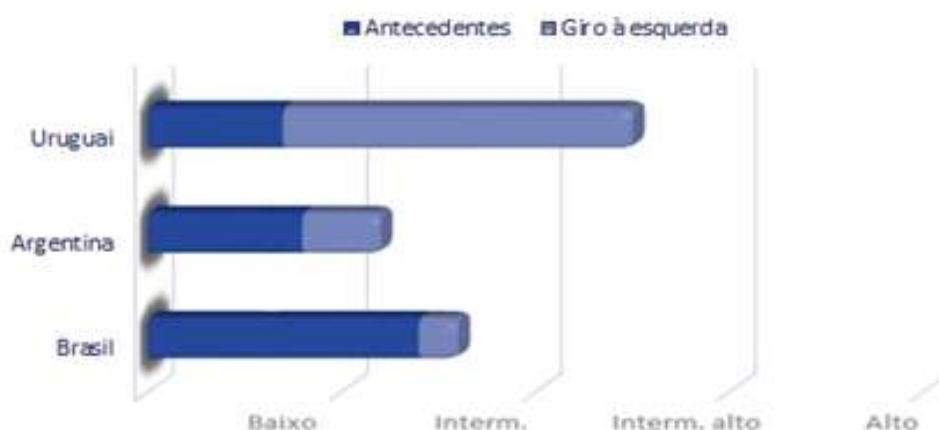
Titularidade do direito e tempo para cuidar	Proteção à maternidade intermediária baixa; 91 dias para o setor público e 84 dias para o privado (acima e igual ao piso mínimo, respectivamente). Faculta-se meio período para lactância no setor público	Proteção à maternidade intermediária alta para o setor privado (98 dias, acima do piso, com licença parental) e intermediária baixa para público (sem mudanças)
	Corresponsabilização masculina baixa; licença paternidade de 3 dias para o público e inexistência para o privado (abaixo do piso)	Corresponsabilização masculina intermediária alta para o privado (10 a 13 dias, complementada por licença parental de gozo facultativo para o homem) e intermediária para o público (10 dias)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

6.5 CONCLUSÃO: COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Nos antecedentes ao giro à esquerda, a linha de base para a comparação dos regimes de licença nos três países era diversa. Em decorrência de um processo de ampliação de direitos, no qual a CF-88 foi um marco, o caso brasileiro era o mais avançado. Na vigência de governos de esquerda nos três países, reivindicações e propostas de mudanças legislativas fizeram-se presentes. Entretanto, a comparação entre os resultados indica diferenças. Introduzimos essa discussão por meio da variável “abrangência”, enfocando a elegibilidade.

Figura 11 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em licenças: variável “elegibilidade”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de pesquisa.

Antes do giro à esquerda, a elegibilidade era similar no Uruguai e na Argentina. Em ambos, ela limitava-se ao vínculo formal de trabalho, o que excluía os setores informais, o que, na AL, representa uma forma relevante de inserção no mercado de trabalho. Havia, contudo, diferenças entre os dois casos. Enquanto na Argentina o trabalho doméstico remunerado era também excluído, no Uruguai não havia licença paternidade para o setor privado. Ambos os casos foram

classificados, nesse período, como de baixa adesão às agendas políticas feministas.

Na linha de base para a comparação, a elegibilidade no caso brasileiro era mais abrangente, ainda que isso se limitasse à licença maternidade, denotando traços de maternalismo. Desde a CF-88, houve uma progressiva ampliação da proteção à maternidade, cuja abrangência incluiu formas de inserção no sistema de proteção social que transbordavam o vínculo formal de trabalho, podendo beneficiar mulheres empobrecidas e negras. Contudo, a exigência de um número mínimo de contribuições reduziu esse potencial inclusivo, em relação às mulheres mais vulneráveis. Uma importante exceção foi a proteção às seguradas especiais (rurais, pesca artesanal e indígena), para as quais o benefício foi garantido mediante a comprovação do efetivo exercício do trabalho protegido por essa modalidade de proteção social, dispensando a contribuição.

Durante o giro à esquerda, houve avanços nos três casos, em diferentes graus. Na Argentina, a aderência passou a ser intermediária, à medida em que houve ampliação da licença maternidade para algumas categorias assalariadas que estiveram, até então, excluídas (rurais temporárias e trabalhadoras domésticas). Ademais, foram instituídas transferências de renda condicionada (AUH e AUE), que, apesar de não compartilharem com as licenças de um piso mínimo de proteção, constituíram-se em um benefício não contributivo, de apoio ao cuidado familiar.

O caso brasileiro também apresentou avanços, ainda que limitados. Além da instituição do PBF (programa de transferência de renda condicionada), garantiu-se a licença por adoção para homens e a possibilidade de que essas licenças beneficiassem famílias LGBTQ+. Por fim, foi promovida a extensão do período de licenças (maternidade e paternidade), em prol de alguns setores formalizados do mercado de trabalho (setor público e grandes empresas), o que contribuiu para aumentar disparidades em relação à abrangência, e não para eliminá-las.

O caso uruguaio foi o que apresentou maiores avanços. A ampliação da elegibilidade foi além das transferências condicionadas de renda, tendo sido revisto o regime de licenças por nascimento, no setor privado, para todas as modalidades (maternidade, paternidade e parental). Foram incluídas categorias laborais para além do vínculo formal de trabalho, a exemplo das categorias por conta própria. Consequentemente, foi no caso uruguaio que mais houve avanços orientados pelo universalismo sensível a diferenças, durante o giro à esquerda.

Em relação ao financiamento, a imagem abaixo permite comparar os três casos.

Figura 12 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em licenças: variável “fontes de financiamento”

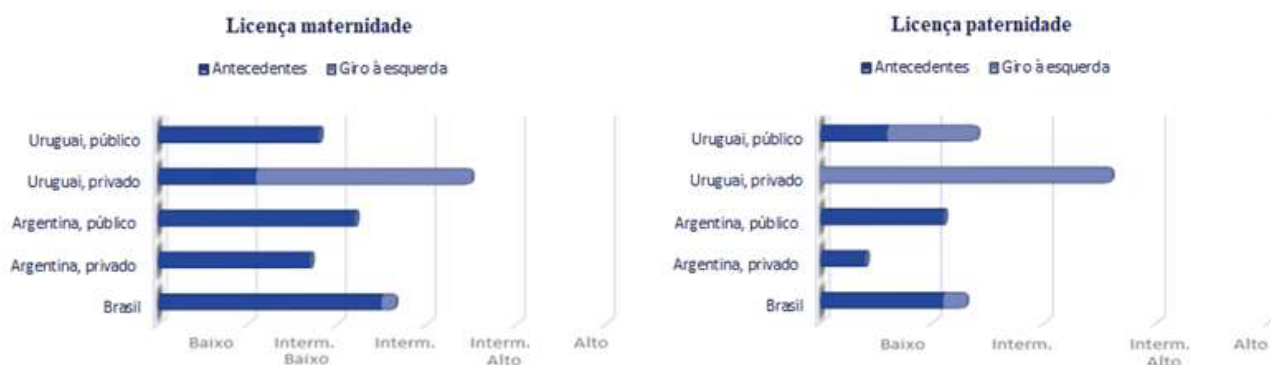


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Nos antecedentes, os três países encontravam-se em situações semelhantes; adotavam o modelo misto. Nele, a licença maternidade é financiada pela previdência, garantindo-se recursos públicos para o cuidar e reconhecendo-se o valor da maternidade. Já a licença paternidade é custeada pelo estabelecimento empregador, o que lhe confere importância secundária. Na Argentina, isso não se alterou. No Brasil, a extensão da licença paternidade previu um financiamento público indireto, restrito a algumas categorias laborais (serviço público e empresas que aderem ao Programa Empresa Cidadã). O caso uruguaio, uma vez mais, foi o que apresentou os mais importantes avanços. Nele, foi instituído o financiamento público das licenças, aplicando-se para licenças maternidade, paternidade e parental.

Passamos, agora, a comparar a segunda variável analisada: o tempo para cuidar. Ela abrange, de um lado, a proteção à maternidade, e, de outro, a corresponsabilização masculina. A Figura 13 a seguir nos introduz a essa discussão.

Figura 13 - Análise comparada da aderência às agendas políticas feministas em licenças: variáveis “extensão da licença maternidade e paternidade, em dias, e instituição de licença parental”



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

Nos antecedentes, o caso brasileiro era o mais avançado; no marco da CF-88, a previsão de licença maternidade de 120 dias e de paternidade de cinco dias garantiu a observância tanto do piso recomendado para a proteção à maternidade (acima de 98 dias), quanto o mínimo para a corresponsabilidade (acima de cinco dias). A linha de base dos casos argentino e uruguaio foi profundamente marcada por diferenças entre setores público e privado. No Uruguai, apenas os pisos mínimos (igual ou acima) de proteção à maternidade eram observados, uma vez que a extensão da licença maternidade era de 84 dias para o setor privado e 91 dias para o público. A licença paternidade inexistia para o privado e era de três dias para o público, ou seja, abaixo do piso da corresponsabilidade em ambos os casos. Na Argentina, o patamar mínimo era garantido para a proteção à maternidade no setor privado, e o recomendado, para o público federal. Com efeito, a licença era de 90 dias no primeiro e de 100 no segundo. O mesmo padrão se observou na licença paternidade, mais restrita no setor privado (dois dias), do que no público (cinco dias).

Durante o giro à esquerda, não houve mudanças no caso argentino, com exceção da instituição da licença paternidade de 30 dias para os trabalhadores rurais não temporários, observando-se o piso da corresponsabilidade para essa categoria. No Brasil, a licença maternidade passou a ser de 180 dias e a de paternidade, de 20 dias, ainda que restrita a alguns segmentos formais do mercado de trabalho, públicos e privados.

O caso uruguaio foi o que apresentou maiores mudanças, ainda que seus aspectos mais inovadores tenham se limitado ao setor privado. Para ele, foi prevista a extensão da licença maternidade, atendendo ao piso recomendado de proteção à maternidade. As principais mudanças, entretanto, foram orientadas pela corresponsabilização masculina, quer pela ampliação da licença paternidade (de 10 a 13 dias), quer pela instituição de uma licença parental, de meio período. A opção pela licença parental voluntária, entretanto, limitou seu potencial de fomento de novas práticas sociais de cuidado (BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2017; BATTHYÁNY; GENTA; SCAVINO, 2017). Há uma tendência, decorrente das representações sociais de gênero acerca do cuidado, que a “opção” seja de desproporcionalmente usufruída pelas mulheres. No setor público, essas mudanças apenas alcançaram a licença paternidade, que foi ampliada para 10 dias.

Em síntese, os resultados de nossa análise apontaram que, durante o giro à esquerda, a aderência às agendas políticas feministas do regime de licença foi maior no caso uruguaio. O Uruguai era o caso cuja linha de base era mais restritiva. Mas, durante os governos frenteamplistas, foi nele que ocorreram os avanços mais notáveis, em uma perspectiva de igualdade de gênero. Nos outros dois casos, houve avanços limitados. O caso brasileiro, que possuía a melhor linha de base, foi classificado como intermediário, sendo o caso argentino o de aderência mais limitada.

Por fim, indicamos algumas das limitações dessa análise. A primeira delas diz respeito ao enfoque no instituído em nível federal, a fim de beneficiar as comparações entre os casos. Com isso,

deixamos de considerar os avanços ocorridos no serviço público em nível subnacional, o que é especialmente relevante no caso argentino, em que as províncias não precisam observar as definições nacionais para o setor público. Ademais, como destacamos, a regulamentação do serviço público federal que usamos de base (ARGENTINA, 1999) não contempla a totalidade desse setor, havendo regimes específicos. Com isso, sobretudo o caso argentino teve sua complexidade reduzida para viabilizar a análise comparada. A mesma limitação deve ser considerada em relação ao setor privado, uma vez que, nos três países, acordos e negociações coletivas podem resultar na ampliação de licenças, assim como as empresas podem adotá-las como uma forma de tornar postos de emprego mais atrativos.

Uma terceira limitação que identificamos é de ordem metodológica, referente à definição de parâmetros para a análise dos indicadores, especialmente da extensão de licenças maternidade e paternidade. Para essa última, não há normativos internacionais, razão pela qual recorreremos ao debate teórico sobre o tema. Ademais, para investigações futuras, seria importante avançar em indicadores e parâmetros que relacionassem as extensões de licenças maternidade e paternidade, para permitir um aprofundamento da reflexão sobre corresponsabilização e maternalismo.

7 ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA PERSPECTIVA DE GÊNERO: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI DURANTE O GIRO À ESQUERDA⁸⁷

7.1 INTRODUÇÃO

Nos capítulos anteriores, discutimos as duas dimensões que enfocam os aspectos materiais do processo de transversalidade de gênero, tomando como ponto de partida nosso conceito tridimensional, aplicado à análise de políticas de cuidado infantil. Há, ainda, uma terceira dimensão, imbricada nas demais, na qual as disputas discursivas em torno dos significados de gênero são mais explícitas. Trata-se do enquadramento das políticas, na perspectiva de gênero.

Como vimos no primeiro capítulo, o enquadramento, na perspectiva de gênero, é um padrão de significação de políticas que incorpora ou perspectivas ideológicas patriarcais, ou feministas (FERREE; MERRILL, 2000; BACCHI, 2005; VERLOO, 2008). Ele se constitui em uma narrativa estruturada, que articula um diagnóstico do problema público com um prognóstico do curso de ação estatal. Nessa narrativa, a relação de gênero tem centralidade, seja para estabelecer e legitimar relações de dominação, seja para contestá-las e transformá-las. Enquadramentos que mobilizam perspectivas patriarcais podem estar cristalizado no curso da ação estatal (BARBEHÖN; MÜNCH; LAMPING, 2015), tornando-se opaco e mesclando-se ao senso comum. Já o processo de transversalidade de gênero implica um esforço de introduzir perspectivas feministas no curso da ação estatal, promovendo-se a aderência de políticas públicas às agendas políticas feministas.

As perspectivas patriarcais, nas políticas de cuidado, fundamentam significados familistas e maternalistas, para estabelecer e legitimar práticas sociais de cuidado tradicionais. Em contrapartida, as feministas questionam e transformam essas práticas, lançando mão, para isso, de diferentes perspectivas, como as que identificamos na construção de nossa tipologia, no segundo capítulo (Autonomia econômica, Feminismo maternalista, Feminismo interdependente e Feminismo interseccional).

A transversalidade de gênero é, em última instância, uma disputa de significados. Enquanto um

⁸⁷ Agradeço a Rosario Aguirre, Regina Stela Correia Vieira e Renata (Tica) Moreno pela oportunidade de compartilhar os resultados preliminares deste capítulo e discuti-lo. As reflexões decorrentes foram fundamentais. Agradeço às contribuições de Marta Ferreira Santos Farah na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo. Parte dos resultados preliminares foram apresentados oralmente na 8ª Conferência Latinoamericana e Caribenha de Ciências Sociais (Clacso) e 1º Fórum Mundial de Pensamento Crítico, em 2018, em grupo de trabalho coordenado por Paola Stulker. Agradeço às participantes pelas discussões.

processo guiado por orientações normativas, ele é permeado por contradições entre mudanças decorrentes do compromisso com a igualdade de gênero e permanências de ideologias familistas e maternalistas dominantes. Por conseguinte, caso ocorra a incorporação da transversalidade de gênero, ela pode ser integrada ou marginal (SHAW, 2002). No primeiro caso, essas contradições resultam em um esforço de reorganização do curso da ação estatal, orientando-se pelo objetivo da igualdade de gênero. No segundo, esse objetivo é acoplado à dinâmica existente, sem transformá-la. E, entre uma e outra, há nuances.

É nesse contexto que analisamos a terceira dimensão de nosso conceito de transversalidade de gênero, investigando os (re)enquadramentos, na perspectiva de gênero, das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai, durante o giro à esquerda. Para tanto, nosso percurso metodológico parte da metodologia desenvolvida pelo Mainstreaming Gender Equality in Europe (MAGEEQ). Trata-se de um projeto de pesquisa que analisou a transversalidade de gênero no enquadramento de políticas públicas no âmbito da União Europeia (MAGGEQ, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007) (vide Apêndice).

Com base na adaptação dessa metodologia à nossa pesquisa, reconstruímos as narrativas estruturadas das políticas analisadas. Para isso, definimos um roteiro de perguntas orientadoras, relativas ao diagnóstico do problema e o prognóstico do curso da ação estatal, considerando as perspectivas de gênero mobilizadas, interseccionadas com outras relações de poder (MAGEEQ, 2005). Cada uma das variáveis contida nas perguntas foi transformada em um código. A imagem a seguir identifica cada um dos 12 códigos utilizados nessa etapa.

Figura 14 - Relação entre códigos de diagnóstico e prognóstico para análise de



Fonte: Elaboração própria, com base no Atlas.ti, a partir de Mageeq (2005); Bacchi (2005); Verloo e Lombardo (2007).

A partir desses códigos, analisamos o corpus selecionado. Esse consistiu em um conjunto de textos, provenientes de três tipos de documentos: i. atos normativos vinculativos (ex. leis e decretos) e não vinculativos (ex. pareceres); ii. propostas de atos normativos (ex. projeto de lei); e iii. registros oficiais (ex. notas taquigráficas) (vide Apêndice). Essa escolha deveu-se ao nosso

objetivo de acessar as disputas sobre o discurso oficial da política instituída, ou modificada. Subsidiariamente, utilizamos também trechos de transcrições de entrevistas e documentos de incidência da sociedade civil, complementações justificadas, em alguns casos, pela relação entre esses e aqueles documentos, primordialmente analisados.

Na análise, os textos selecionados foram lidos na íntegra, e cada trecho selecionado foi classificado, segundo a codificação adotada, por meio do Atlas.ti, um software de pesquisa qualitativa (BANDEIRA DE MELLO, 2006). A partir desses fragmentos sistematizados, realizamos a decodificação, construindo “supertextos” (MAGEEQ, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007). Esses consistem nos significados de gênero implícitos nos fragmentos codificados (“subtextos”), explicitados pela análise. A associação de blocos de supertextos viabilizou a reconstrução das narrativas dos (re)enquadramentos identificados. Na apresentação dos dados, contidos nas próximas seções, reproduzimos alguns desses fragmentos, *in natura*.

Nesse trajeto, enfocamos enquadramentos que mobilizaram perspectivas de gênero em disputa (patriarcais e feministas), destacando aqueles que prevaleceram, e, ainda, aqueles que com eles conflitaram e, eventualmente, foram também incorporados ao curso da ação estatal. Especificamente em relação às perspectivas feministas, buscamos evidenciar suas nuances (LOMBARDO, 2008), lançando mão de nossa tipologia. Nossa investigação restringiu-se aos enquadramentos que foram evidenciados pela análise, o que não significa que outros não pudessem estar presente em cada um dos contextos analisados. Mas que eles não emergiram com os dados.

Este capítulo está estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução. Na segunda delas, iniciamos nossa análise pelo caso uruguaio, que despontou, nos capítulos anteriores, como o que apresentou mais avanços na incorporação da transversalidade de gênero, durante o giro à esquerda. Em seguida, investigamos o brasileiro, no qual houve avanços intermediário. Por fim, abordamos o caso argentino, de menor grau de incorporação da transversalidade. Na última parte, debatemos, comparativamente, os principais resultados.

7.2 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO URUGUAIO

Durante os governos frenteamplistas, as políticas de cuidado infantil foram reorganizadas. Isso se deu no marco da instituição do Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que foi impulsionado pela Red Género y Familia (atualmente, Red pro Cuidado), desde o processo eleitoral de 2009. Em 2013, o regime de licenças para o setor privado foi alterado (URUGUAY, 2013) e, em 2015, o SNIC foi criado (URUGUAY, 2015), em um consenso suprapartidário.

Nesse contexto, identificamos dois principais enquadramentos. O primeiro, que denominamos de “Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil”, foi compartilhado pela Red, organismos internacionais, representantes governamentais, parlamentares do FA e de outros partidos (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015 a; 2015c; 2015d). O segundo, que com ele polemizou, intitulamos “Apoio estatal à família tradicional para o cuidado infantil”. Ele foi vocalizado, principalmente, por uma diminuta bancada evangélica, que integra um dos partidos da oposição, o Partido Nacional (Blancos). E, ainda, por algumas organizações da sociedade civil ligadas à Igreja (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015b; 2015d)⁸⁸. O primeiro prevaleceu e o segundo não foi incorporado. Com isso, o caso uruguaio, em comparação com os demais, projetou-se como uma forma de transversalidade integrada.

Nas próximas páginas, passamos a analisar ambos, considerando seus diagnósticos e prognósticos, na perspectiva de gênero.

7.2.1 Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil

O diagnóstico subjacente a esse enquadramento pode ser depreendido do Plano Nacional de Cuidado, elaborado pelo governo frenteamplista, do qual reproduzimos um trecho:

(1) El creciente déficit en la capacidad de brindar cuidados que experimenta la sociedad uruguaya está asociado a cambios profundos dados a nivel del mercado de trabajo, a nivel sociocultural y demográfico. Entre las transformaciones en el mundo del trabajo y en la estructura del empleo se destaca el crecimiento de la tasa de actividad femenina que - sumado a la importante realización de trabajo no remunerado - lleva a que un importante número de mujeres tengan doble y triple jornada laboral. A ello hay que agregarle modificaciones en la dinámica demográfica del país, fundamentalmente en lo que refiere al creciente envejecimiento de la población -relacionado al menor número de nacimientos y la disminución de la mortalidad- y el consiguiente aumento de las personas no auto válidas, que lejos de ser un problema constituye un logro de la sociedad. Sin embargo, este aumento de personas en situación de dependencia, en contraposición a una menor cantidad con tiempo disponible para realizar tareas de cuidado, genera un déficit creciente de cuidados de la población dependiente (URUGUAY, 2016, p. 9).

No fragmento 1, a compreensão do problema a ser enfrentado pela política de cuidado infantil é expressa em termos de um déficit de cuidado, um conceito que, como vimos, é recorrente na literatura feminista (DALY; LEWIS, 2000; AGUIRRE, 2009; CARRASCO, 2011). Ele consiste, basicamente, em um saldo negativo entre o aumento de necessidades por cuidado, de um lado, e a diminuição da disponibilidade para cuidar, de outro, combinando-se elementos de uma nova realidade social com velhas práticas.

De um lado da equação, “profundas mudanças socioculturais e demográficas” aumentaram

⁸⁸ Especificamente nos referimos, no primeiro caso, à Geraldo Amarilla e Álvaro Dastugue. E, no segundo, a ONG *Mirando a la familia e a Asociación Cristiana Uruguaya de Profesionales de la Salud*.

e modificaram as demandas por cuidado. As transformações demográficas estariam “caindo de madura”, segundo a entrevistada SCF2 – Uy (2017), não sendo possível ignorá-las. Elas combinaram diminuição do tamanho e alteração na composição dos arranjos familiares, envelhecimento populacional e queda das taxas de fecundidade e mortalidade, aproximando o Uruguai da realidade dos países capitalistas ocidentais desenvolvidos (FASSLER, 2007; SALVADOR, 2011). Especificamente em relação às crianças, a taxa de fecundidade tornou-se mais baixa do que a de reposição populacional, o que, a longo prazo, pode comprometer o desenvolvimento social e econômico do país, por seu excessivo envelhecimento, caso não sejam adotadas medidas para reversão dessa tendência (CEPAL, 2016).

Do outro lado da equação, transformações sociais que colocaram em xeque a suposição de que há uma ou mais mulheres nos domicílios disponíveis para atender as necessidades familiares (BATTHYÁNY, 2009). Um elemento emblemático é a consolidação da inserção das mulheres no mercado de trabalho, com as “duplas e triplas jornadas”, destacadas no fragmento 1. Isso não resultou, todavia, nem na maior responsabilização masculina pelo trabalho doméstico, nem na ampliação de políticas públicas, de forma a equalizar essa menor disponibilidade feminina. Consequentemente, configura-se o déficit de cuidado.

Especificamente em relação ao cuidado infantil, a solução para esse problema passa por garantir condições para que as famílias cuidem, uma vez que:

(2) (...) hay vasta literatura que demuestra que tanto la lactancia como el vínculo de cuidado que se crea en los primeros años de vida entre el niño y su familia, es clave para un mejor desarrollo intelectual, físico y afectivo, y, por lo tanto, adultos más saludables y más productivos (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013, p. 13).

No trecho 2, extraído da fala de um parlamentar durante a votação da nova legislação para licenças, enfatiza-se que o desenvolvimento intelectual, físico e afetivo das crianças é um escopo a ser perseguido, inclusive porque elas serão os adultos saudáveis e produtivos do amanhã. Para isso, tanto a amamentação, quanto o vínculo de cuidado, são chaves. Enquanto a primeira só pode ser realizada pelas mulheres, o segundo pode envolver os pais, especialmente se considerarmos que o desenvolvimento infantil não é apenas físico, mas também afetivo.

(3) Hoy tenemos el placer de reivindicar el derecho de los hombres y de las mujeres a disfrutar de igual manera de esta proximidad y de esta cercanía con el recién nacido, a través de este nuevo rol que la sociedad está esperando de los varones y le está asignando, que es la de ser padre de tiempo completo (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013, p. 51).

Segundo a fala do parlamentar, no fragmento 3, as licenças são direitos das mulheres e dos homens de estarem juntos ao recém-nascido, inclusive como uma forma de eles exercerem um novo papel, que é o de pai em tempo integral. Ainda que o regime instituído não tenha estabelecido uma divisão equitativa das responsabilidades familiares, houve uma preocupação

de criar condições para que um progressivo interesse masculino pelo exercício da paternidade possa ser realizado e, ainda, estimulado. Seria necessário, para tanto, reorganizar a arquitetura de proteção social existente até então, colocando-a em sintonia com essa nova realidade. Essas novas políticas de cuidado seriam comprometidas com um outro objetivo, qual seja:

(4) Hay que ir al espinazo de determinadas estructuras que también son promotoras de la dominación social. Cuestionar la división social del trabajo, fundamentalmente la división sexual del trabajo, es una forma de ir al corazón de esos sistemas, que todavía siguen promoviendo la dominación (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d, p. 107).

A fala do parlamentar no trecho 4, proferida no contexto de discussão do projeto do SNIC, retoma o conceito de divisão sexual do trabalho que, como vimos, é caro à tradição feminista (teórica e política). Políticas como as do sistema teriam o potencial de ir à coluna vertebral dessa situação indesejável, promotora de dominação social. Com efeito, um dos objetivos do Sistema, segundo a lei que o institui, é:

(5) Propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo, integrando el concepto de corresponsabilidad de género y generacional como principio orientador (URUGUAY, 2015b, p. 2).

Assim, a transformação da superação da divisão sexual do trabalho é possível à medida em que se integre o princípio da corresponsabilidade de gênero e geracional. Segundo a mesma lei, o SNIC constituiu-se em um conjunto de ações e medidas para estruturar políticas promotoras da corresponsabilidade entre família, Estado, comunidade e mercado (URUGUAY, 2015b). O reenquadramento da política de cuidado infantil atendeu, portanto, a uma redistribuição de responsabilidades entre essas instituições macro, provedoras de bem-estar e de cuidados (ESPING-ANDERSEN, 2007; AGUIRRE, 2001; MARTÍNEZ FRANZONI, 2005). Como observou outro parlamentar, acerca do SNIC, “lo que estamos tratando de hacer es de desfamiliarizar este asunto” (URUGUAY, 2015b, p. 97).

Essa reorganização das corresponsabilidades pelo cuidado não é narrada como prejudicial a crianças; ao revés, é colocada em favor delas. Isso porque são elas (e as pessoas em situação de dependência em geral), os principais sujeitos de direito do SNIC. Entretanto, isso não significa negligenciar quem cuida, uma vez que, segundo o Plano Nacional de Cuidados:

(7) También son considerados sujetos de la política las personas que cuidan –actualmente la mayoría mujeres - ya sea de forma remunerada o no (URUGUAY; MIDES, 2016, p. 8).

Esse enquadramento remete à Kittay (1999), para quem advogar para quem cuida é também advogar para quem é cuidado, e vice e versa. Ao focar todos os sujeitos envolvidos nesta trama, elementos afinados com o que denominamos de feminismo da interdependência são mobilizados, ainda que o instituído tenha privilegiado quem é cuidado (URUGUAY, 2015b).

No que diz respeito à interseccionalidade, o trecho 5 permite observar que a perspectiva geracional foi definida como um princípio do sistema, assim como a de gênero. Além disso, como salientou um deputado, quando da votação das licenças:

(8) *La inclusión en este proyecto de ley de los trabajadores por cuenta propia significa un avance en el reconocimiento de sus derechos laborales y atención a las vulnerabilidades del sector* (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013, p. 16).

Como vimos no capítulo sexto, foi ampliada a cobertura das licenças para grupos sociais que não estavam em vínculos formais de trabalho, a exemplo do trabalho por conta própria. Trata-se de uma mudança significativa, que articulou relações de gênero e classe. Essas questões também reverberaram na legislação que criou o SNIC:

(9) *La igualdad de oportunidades, a no sufrir discriminación por motivos de raza, etnia, orientación sexual o identidad de género, edad, idioma, religión, situación socioeconómica, opiniones de cualquier índole, origen nacional o de nacimiento o cualquier otra circunstancia, tanto si se refiere personalmente a ellas como a su familia* (URUGUAY, 2015b, p. 3)

O SNIC incorporou uma orientação para promover igualdade de oportunidades e vedar tratamentos discriminatórios. Esse comando é, todavia, genérico, e não se traduz em ações específicas na estruturação da política, no que diz respeito às relações de raça, etnia, orientação sexual e identidade de gênero, entre outras. Especificamente em relação a esses dois últimos marcadores, a representação da instituição familiar, ao longo dos excertos analisados, é construída, discursivamente, em bases heteronormativas (uma mãe, um pai e uma criança).

7.2.2 Apoio estatal à família tradicional para o cuidado infantil

O segundo enquadramento que identificamos na análise emergiu para desafiar o anterior, principalmente, durante o debate do SNIC. Seu diagnóstico do problema é introduzido pelo excerto a seguir, decorrente da fala de um deputado que o mobilizou:

(10) *El proyecto de ley, en su fundamento (...) nos habla de un proceso de desintegración familiar producto de algunos cambios que ha experimentado la sociedad en los últimos años. Son situaciones que se dan a partir de un cambio de hábitos y de aumento en las exigencias laborales, entre otros. En ese proceso, la familia tradicional ha visto distorsionados sus tiempos y sus espacios para compartir, y se ha venido desintegrando* (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d, p. 69).

Esse diagnóstico compartilha, com o anterior, a percepção de mudanças sociais e culturais, que envolveram o mercado laboral. Entretanto, a situação problemática, nessa segunda narrativa, ancora-se na desintegração da família tradicional, com a qual o SNIC pode contribuir:

(11) *Se pretende terminar con la idea de que ser mujer implique cuidar niños y de que ser hombre implique trabajar. Pero en esta búsqueda, la unidad familiar es brutalmente debilitada. La madre o el padre son la unidad educadora por excelencia, que contiene, que motiva a la familia. Este Sistema Nacional de Cuidados (...) debilita la base y el fundamento de nuestra sociedad. No se plasma la más mínima motivación para que la familia sea la primera responsable de cuidar a su integrante en situación de dependencia (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d, p. 70).*

A divisão sexual do trabalho, que enreda um homem provedor a uma mulher cuidadora, foi reconhecida por esse discurso. Entretanto, a ela não se atribui uma carga negativa, como no enquadramento anterior, mas a reconhece como base de sustentação de uma forma de organização social desejável. A perspectiva de gênero mobilizada por esse enquadramento é profundamente patriarcal, articulando familismo e maternalismo. A família é representada como uma instituição universal, correspondente à família cristã ocidental e heterossexual. Consequentemente, o delineamento do prognóstico desse enquadramento é diverso do anterior:

(12) *(...) entendemos que la institucionalización del cuidado, vía prestaciones privadas o estatales, debería ser estrictamente subsidiaria (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d, p. 70).*

Nesses termos, o cuidado não deveria ser, em regra, institucionalizado, ou seja, atribuído ao Estado ou ao mercado. Ele deveria estar a cargo de uma terceira instituição:

(13) *También entiendo beneficioso que se le conceda a los padres la prioridad de ser ellos quienes puedan ser los cuidadores. Sería más productivo para la relación padre e hijo, o madre e hijo, que el cuidador sea el jefe o la jefa de familia, su progenitor o un familiar directo (...) En el caso de que la madre, por ejemplo, trabajara y recibiera una remuneración muy magra, podría pensar en quedarse en la casa, atendiendo a su hijo, logrando un mayor resultado, trabajando en los quehaceres domésticos, en la cocina, economizando y fortaleciendo el vínculo con su hijo o hija (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015b, p. 6).*

Como se depreende desse fragmento, proveniente dos debates parlamentares sobre o SNIC, a família deveria ser a instituição a exercer com centralidade o cuidado, devendo contar com o apoio estatal para fazê-lo. A legitimidade do cuidado, enquanto um problema público, não foi questionada, mas sim a solução de “desfamiliarização”. Essa deveria ser substituída pela “refamiliarização”, enquanto um objetivo da ação estatal. E, ainda que, em um primeiro momento, essa proposta seja neutra ao gênero (“o chefe ou a chefe de família”), ao longo de sua explicitação ela ganha concretude e retoma as práticas sociais tradicionais de cuidado. Nela, as mulheres, principalmente aquelas inseridas em posições de baixa remuneração (“remunerações magras”), deveriam poder “optar” por cuidar das crianças no lar. Isso seria positivo para a relação de cuidado e, ainda, mais econômico. Essa proposta remete a uma memória histórica das políticas para a infância, o salário maternidade, que foi reivindicado tanto com base em concepções patriarcais de políticas sociais, quanto pelo feminismo maternalista, embora, nesse último caso, em períodos mais remotos (BRUSH, 1996; BOCK; THANE, 1996).

Esse enquadramento não foi recepcionado pelas mudanças promovidas nas políticas de cuidado infantil durante o giro à esquerda. Isso não significa, contudo, que a ideologia patriarcal não tenha seguido impregnada nessas políticas. Com efeito, como vimos anteriormente, apesar dos avanços em relação aos serviços diários de educação e cuidado, a jornada, majoritariamente parcial, não atende às necessidades de tempo de quem cuida. E as licenças remuneradas por nascimento ainda responsabilizam desproporcionalmente as mulheres pelo cuidado. A despeito dessas limitações, o caso uruguaio aproximou-se, nesse período, daquilo que denominamos, a partir de Shaw (2002), de transversalidade integrada. Nele, explicitamente, assumiu-se o compromisso de reorganizar as políticas de cuidado infantil para efetivar a igualdade de gênero.

○ Quadro 20 abaixo traz uma síntese dos resultados encontrados no caso uruguaio.

Quadro 20 - Síntese dos enquadramentos em disputa na política de cuidado infantil no Uruguai (2005-): transversalidade integrada

Dimensão	Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil	Apoio estatal ao cuidado infantil pela família tradicional
Diagnóstico	Déficit do cuidado	Crise da família tradicional
Causa	Transformações sociais (mudanças culturais, econômicas e demográficas), com persistência da divisão sexual do trabalho	Transformações sociais que colocam em risco a família tradicional
Legitimidade do problema	O cuidado é um problema público e o Estado deve se tornar corresponsável por ele	O cuidado é um problema público, mas a ação estatal deve ser subsidiária, em prol do apoio à família
Objetivo	Corresponsabilizar o Estado, Família, Mercado e Sociedade e, ainda, mulheres e homens, para que as crianças possam desenvolver-se	Apoiar a família para que ela possa exercer o cuidado, retomando práticas tradicionais
Formas de alcançar o objetivo	Estruturar o SNIC, com oferta variada de equipamentos públicos e prestações que permitam o desenvolvimento infantil, atendendo a diferentes demandas das famílias	Políticas de cuidado que remunerem membros das famílias que já exerçam o cuidado
Sujeitos e beneficiários(as)	Crianças (principais sujeitos de direito do SNIC), mães e pais	Família
Perspectiva de gênero	Feminismo interdependente	Patriarcal (familista e maternalista)
Interseccionalidade	Algum nível de articulação com outras formas de desigualdade (princ. geracional e classe)	Não há; a família é afirmada como um modelo universal

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

7.3 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO BRASILEIRO

No caso brasileiro, também houve mudanças nas políticas de creches e licenças, durante os governos petistas. Como vimos no quinto capítulo, as creches foram incorporadas ao sistema educacional e, principalmente a partir do primeiro governo de Dilma, integraram agendas governamentais estratégicas (ex. PAC-2 e Brasil Carinhoso). Foi decisiva, para isso, a forte mobilização social em torno do tema, a exemplo da articulação do “FUNDEB para valer”, que surgiu em 2007 e congregou movimentos feministas e de mulheres e da área da educação e infância (BRASIL; MEC, 2007).

Nessa trajetória de incorporação à educação formal, a identidade das creches foi debatida pelo CNE, que consiste no conselho de participação social com competência para regulamentação da Política Nacional da Educação (MARCONDES, 2013). Coube a ele definir diretrizes gerais para seu funcionamento (BRASIL; CNE, 2009), e, ainda, se posicionar sobre questões específicas, como o período de funcionamento do serviço (BRASIL; CNE, 2012) e a idade de crianças atendidas (BRASIL; CNE, 2016).

A principal alteração no regime de licenças (extensão do período) restringiu-se a setores laborais de alta formalização (STOLAR, 2018; VIEIRA, 2018). Para a maternidade, ela foi instituída em 2008, fruto do advocacy da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) (TOMINAGA, 2015). Para a paternidade, isso ocorreu em 2016, no contexto do “Marco Legal para a Primeira Infância” (BRASIL, 2016). De autoria multipartidária, o projeto foi articulado pela Frente Parlamentar da Primeira Infância, integrada por mais de 200 parlamentares, e construiu-se em diálogo com representações governamentais e da sociedade civil, especialmente da área da infância, a exemplo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (BRASIL; CN, 2016).

Creches e licenças foram também previstas como ações das políticas para as mulheres que, no governo federal, eram coordenadas pela SPM. Suas diretrizes gerais e diagnósticos foram elaborados com participação dos movimentos feministas e de mulheres, por meio do CNDM e das Conferências Nacionais. Sua implementação foi compartilhada entre órgãos governamentais, como previsto nos PNPMs e gerido pelo Comitê de Articulação e Monitoramento, o que abrangeu os entes responsáveis pelas políticas de cuidado infantil (BRASIL; SPM, 2007; 2008; 2013).

Nesse contexto, emergiram dois enquadramentos que, principalmente, disputaram os significados dessa política, em uma perspectiva de gênero, e que coexistiram no curso da ação estatal. De um lado, o que denominamos de “Direito à educação e ao cuidado das crianças”, compartilhado, sobretudo, por organizações da sociedade civil de defesa dos direitos das crianças, e também por parlamentares, representantes do governo, setores educacionais e membros do CNE. De outro, a “Promoção da autonomia econômica das mulheres”, mobilizado, principalmente, por

movimentos feministas e de mulheres e representantes governamentais da SPM. É o que passamos a detalhar, a seguir.

7.3.1 Direito à educação e ao cuidado das crianças

Introduzimos o diagnóstico do problema desse enquadramento por um fragmento extraído de um parecer parlamentar, proferido no processo de alteração legislativa da licença maternidade:

(14) De acordo com a Sociedade Brasileira de Pediatria, idealizadora do projeto, são nos primeiros seis meses a partir do nascimento que se pode estimular fatores determinantes no desenvolvimento físico, emocional e intelectual da criança. Neste sentido vem a indicação do Ministério da Saúde de que o recém-nascido deve alimentar-se exclusivamente de leite materno até os seis meses de vida. Tal recomendação tem amparo em descobertas mais recentes da neurociência, revelando que o cérebro cresce de forma mais intensa nos três últimos meses de gestação e nos seis seguintes (BRASIL; CD, 2008, p. 3).

Trata-se de uma visão do problema que, ancorada no discurso de especialistas (SBP; descobertas científicas sobre o cérebro), identifica nos primeiros anos de vida um momento de atenção especial para a sociedade e o Estado. É nele que emergem fatores determinantes do desenvolvimento físico, emocional e intelectual das crianças. Essa narrativa também se fez presente no debate parlamentar sobre o “Marco Legal para a Primeira Infância”:

(15) Hoje, sabemos, todas as competências básicas, as habilidades, a inteligência, a habilidade socioemocional, o controle do impulso, o comportamento pacífico ou, ao contrário, o comportamento violento, são gestados e moldados nos primeiro dois ou três anos de vida. Depois, o ser humano vai trabalhar com isso o resto da vida. O padrão do estresse, a maneira como a pessoa vai reagir diante das dificuldades, a ansiedade e as dificuldades que virão a ter, pessoais, emocionais, nos momentos em que sofre algum revés, o padrão que ela terá de reação em relação a isso é montado e organizado nos primeiros dois anos de vida, em cima da relação que ela tem com o cuidador, da maneira como ela é atendida nas suas necessidades (BRASIL; CD, 2014a, p. 1).

Nesses termos, até mesmo comportamentos violentos na idade adulta podem ser reflexos de práticas de cuidado incompatíveis com a complexa trama de necessidades dos primeiros anos de vida. A primeira infância constitui-se em uma fase crítica do tornar-se humano, que pode se converter em um problema, com efeitos deletérios para todo o ciclo de vida. Segundo o trecho 15, o ponto crítico é a relação que a criança “tem com o cuidador, da maneira como ela é atendida nas suas necessidades”. Sobre esse ponto, em um dos pareceres do CNE assinala-se que:

(16) A defesa da matrícula imediata normalmente se fundamenta no impedimento da mãe da criança para exercer seu trabalho, já que não tem com quem deixar seu filho em segurança. Todos aspiram garantir às crianças os cuidados necessários para o seu pleno desenvolvimento. Este desejo, entretanto, revela um grande paradoxo do cotidiano das pessoas necessitadas. De um lado, existe o dever jurídico e moral dos pais, no sentido de prover o sustento dos seus filhos, em segurança e em condições de pleno desenvolvimento. De outro lado, lhes é imposta a obrigação de não os deixar com estranhos, ou mesmo em situação de abandono (BRASIL; CNE, 2016, p. 6).

O excerto acima identifica um conflito das práticas sociais de cuidado, no qual as “mães” não conseguem se inserir no mercado de trabalho, por não terem disponível um arranjo que permita o cuidado seguro das crianças. Com isso, coloca-se um paradoxo entre o dever de provedor e de cuidador “dos pais”. Em outras palavras, o que torna essa fase crítica é menos suas particularidades para o desenvolvimento humano, e mais as práticas sociais de cuidado que se estruturam para prover essas necessidades. Essa forma de delinear o problema tangencia elementos que identificamos no caso uruguaio, referente ao déficit de cuidado. E nos remete à investigação de quais são foram as causas atribuídas à produção desse problema. O pronunciamento de uma deputada, na discussão sobre o marco da primeira infância, nos introduz a elas:

(17) A modernidade, que exige de todos os membros das famílias e falo aqui, especialmente, das mulheres um empenho, muitas vezes, sobre-humano pela sobrevivência, cobra seu preço. As mulheres assumem novos papéis a cada dia, inseridas que estão no mercado de trabalho. Os filhos, entretanto, continuam necessitando de cuidados. Há de se conciliarem demandas aparentemente opostas (BRASIL; CD, 2014b, p. 1).

Os novos papéis exercidos pelas mulheres (como a inserção no mercado de trabalho) foram identificados como traços da modernidade. Isso, contudo, não altera o fato de que crianças necessitam cuidados, o que demarca uma tensão entre demandas opostas (crianças e cuidado vs mulheres e trabalho), que deveriam ser conciliadas. Essa tensão é central a essa narrativa:

(18) A empresa não pode abrir mão do trabalho feminino cuja contribuição é tão importante e, ao mesmo tempo, deve levar em conta que sendo o papel natural da mulher o de gerar filhos, esse papel deve ser respeitado e apoiado para a felicidade e o bem-estar de todos (BRASIL; CD, 2007b, p. 2).

O trecho 18 foi extraído do pronunciamento de uma deputada, durante a discussão sobre a licença maternidade. Como é possível depreender dele, foi identificado um conflito entre a contribuição do trabalho feminino remunerado e o papel natural de “genitora”, sendo desse último que a felicidade e o bem-estar de todos depende. Há, segundo esse argumento, um conflito materno-infantil que deveria ser conciliado. Como observam Hirata e Kergoat (2007, p. 604), na conciliação “cabe quase que exclusivamente às mulheres conciliar vida familiar e vida profissional”. O homem, portanto, não é corresponsabilizado nessa abordagem. Seria legítimo indagar se o Estado o faz, e em que medida, o que nos remete ao seguinte fragmento:

(19) Em primeiro lugar, o Estado necessita assumir sua responsabilidade na educação coletiva das crianças, complementando a ação das famílias. Em segundo lugar, creches e pré-escolas constituem-se em estratégia de promoção de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, uma vez que permitem às mulheres sua realização para além do contexto doméstico (BRASIL; CNE, 2009, p. 5).

O principal agente na educação coletiva de crianças é, nesses termos, a família, cabendo ao Estado a sua complementação, e não a corresponsabilidade. Ademais, os objetivos da ação estatal são hierarquizados. Em primeiro lugar, a educação das crianças. E, em segundo, a promoção da igualdade de oportunidade entre mulheres e homens, para que aquelas possam

se realizar para além das fronteiras domésticas. Outro excerto de um parecer do CNE também aborda essa questão:

(20) As creches e pré-escolas têm uma estrutura curricular que se fundamenta no planejamento de atividades durante o período letivo, sendo normal e plenamente aceitável a existência de intervalo (férias ou recesso), como acontece, aliás, na organização das atividades de todos os níveis, etapas e modalidades educacionais (...) As creches e pré-escolas se constituem, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças (BRASIL; CNE, 2012, p. 3-4).

A indissociabilidade do educar e do cuidar, uma diretriz da política de educação infantil brasileira (BRASIL, 2006), foi retomada discursivamente no “processo de revisão de concepções” (CNE, 2009, p. 2) das creches. Segundo o CNE, elas se organizam como as demais modalidades educacionais, a exemplo da interrupção do serviço para férias e recessos, o que é normal e plenamente aceitável. Do contrário, ela seria “meramente assistencialista”. Essa invocação de um serviço assistencialista retoma uma memória discursiva da política de creches.

(21) Essa vinculação institucional diferenciada refletia uma fragmentação nas concepções sobre educação das crianças em espaços coletivos, compreendendo o cuidar como atividade meramente ligada ao corpo e destinada às crianças mais pobres, e o educar como experiência de promoção intelectual reservada aos filhos dos grupos socialmente privilegiados (BRASIL; CNE, 2009, p. 1).

A nova identidade das políticas de creches, ancorada na indissociabilidade do educar e do cuidar, forjou-se em contraponto a esse legado, no qual havia dois tipos de serviço; um, para crianças pobres, de cuidado físico e de guarda, e outro, para crianças ricas, de desenvolvimento intelectual. Com isso, a superação do “meramente assistencialista” envolveu a adaptação ao modo de funcionamento educacional. Desse processo, emergiram tensões decorrentes das práticas sociais de cuidado, diagnosticadas anteriormente, especificamente em relação ao período de prestação de serviços, e a suspensão dela durante férias e recessos.

(22) Considera-se que muitas famílias necessitam de atendimento para as crianças em períodos e horários que não coincidem com os de funcionamento regular dessas instituições educacionais, como o horário noturno, finais de semana e em períodos de férias e recesso. Contudo, esse tipo de atendimento, que responde a uma demanda legítima da população, enquadra-se no âmbito de “Políticas para a Infância”, devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes e proteção social (BRASIL; CNE, 2012, p. 4).

O discurso depreendido do trecho 22 não deixa de reconhecer como legítimas as demandas das famílias. Seu atendimento, entretanto, seria escopo de outra política (a da infância), que não está estruturada no país. Apenas excepcionalmente admitiu-se a utilização do espaço físico das creches (BRASIL; CNE, 2012). Esse argumento implica uma obliteração, no prognóstico, do

reconhecimento dos paradoxos das práticas sociais de cuidado como um problema, para qual não se oferece uma solução. Há, portanto, uma desarticulação entre diagnóstico e prognóstico.

A significação, nesse enquadramento, é composta de camadas, não sendo explicitamente patriarcal. O cuidado, associado à educação, é assumido como um direito, hipótese em que há uma desfamiliarização parcial e legítima. É a função educacional que define as fronteiras entre o cuidado que deve ser exercido pelas famílias e o que cabe ao Estado, de forma complementar. Dito de outra forma, educar e cuidar são indissociáveis, mas o segundo só é responsabilidade estatal quando o primeiro também o for. Para além dessas fronteiras, o cuidado é meramente assistencialista, não competindo ao Estado, e sim às famílias. Isso também se desdobra do seguinte fragmento:

(23) Esses intervalos permitem às crianças, conforme imposição constitucional (art. 227), a convivência familiar e comunitária. Por isso, é dever dos pais assistir, criar e educar os filhos (BRASIL; CNE, 2012, p. 3).

Segundo o trecho 23, esses intervalos são condições para que mães e pais exerçam seus deveres, impostos pela Constituição, de assistir, criar e educar, além de conviverem com as crianças. Esse trecho nos introduz aos postulados implícitos dessa política, que são permeados por perspectivas de gênero, em articulação com outras formas de desigualdade. Dessa forma, supõe-se que as famílias estão disponíveis, nesses intervalos, para conviver com as crianças, independente das condições materiais de sobrevivência de cada unidade familiar. Isso decorreria, inclusive, de uma obrigação constitucional. Há, aqui, uma segunda obliteração, referente à não efetivação de direitos consagrados na CF-88 (de quem cuida, ao trabalho). Ou seja, não se atende satisfatoriamente os direitos, mas exige-se as obrigações correlatas.

Além dos traços familistas, há elementos maternalistas nessa narrativa. As categorias abstratas “famílias”, “pais” e “quem cuida” referem-se, na verdade, às mulheres. Isso porque, elas possuem o papel natural de gerar filhos (trecho 18), devendo conciliar suas demandas de inserção no mercado de trabalho com as demandas das crianças por cuidado (trecho 17). Apenas recentemente, os pais foram incorporados como sujeitos. Como enunciou uma deputada, na discussão do Marco Legal da Primeira Infância:

(24) Sr. Presidente, quero cumprimentar V.Exa. e todos os homens que ontem ganharam um presente excepcional. Com o Marco Legal da Primeira Infância, sancionado ontem pela Presidente Dilma, vocês tiveram ampliado para 20 dias deveria ser mais o direito à licença paternidade para ficarem com seus filhos. Essa é uma contribuição para que a paternidade seja assumida como algo de responsabilidade da sociedade e não apenas das mulheres. Parabéns aos homens, às mulheres e às crianças deste País! (BRASIL; CD, 2016, p. 1).

A licença paternidade ampliada significou um presente ganhado pelos homens, por meio do qual a problemática da paternidade e do compartilhamento ganhou legitimidade nesse momento,

ainda que limitada (“deveria ser mais”). Entretanto, esse enquadramento da corresponsabilidade masculina colocou-se de forma marginal, em relação ao padrão de significação identificado anteriormente, tratando-se de uma ação pontual dessa legislação. E, ainda, restrita a setores formalizados. Isso nos remete ao tema da interseccionalidade.

A discussão de classe emergiu nesse enquadramento, como evidenciamos no trecho 21. Nele, a abordagem educacional das creches é apresentada como uma resposta à problemática da desigualdade. Além disso, os diagnósticos e as diretrizes de ação dessa política tangenciam atenção às desigualdades sociais (classe, gênero, raça e etnia) e territoriais (regionais, urbano/rural) (BRASIL; CNE, 2009, p. 5). E, como vimos em capítulos anteriores, houve esforços de incorporar, à orientação universalista, um olhar para as diferenças, a exemplo do Brasil Carinhoso e o GT para expansão da educação infantil no campo (BRASIL; MEC, 2014b; CRUZ, 2017).

Entretanto, no caso das creches, esses comandos foram formulados em termos gênericos (BRASIL; CNE, 2009), não resultando em uma reorientação sistêmica desse enquadramento pela superação de múltiplas formas de desigualdade. Ademais, as mudanças no regime de licenças, ocorridas no período, apenas beneficiaram alguns segmentos laborais, que já gozavam de maior proteção social, como vimos no sexto capítulo.

7.3.2 Promoção da autonomia econômica das mulheres para superar as desigualdades no mercado de trabalho

Em contraste com o enquadramento anterior, emergiu outra narrativa, no âmbito das denominadas políticas para as mulheres. Seus significados inscreveram-se nos domínios do trabalho feminino. Com efeito, a partir da 2ª edição do PNPM (BRASIL, SPM, 2008), as creches e a licença maternidade foram incorporadas como ações do eixo dedicado ao tema da autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho. E, posteriormente, o mesmo ocorreu com as licenças paternidade e parental, com o PNPM (2013-2015) (BRASIL; SPM, 2013). Fundamentalmente, seu diagnóstico era de que:

(25) Apesar do aumento do nível de atividade das mulheres, ele ainda é bastante inferior àquele verificado para os homens (...) neste processo, os lugares ocupados pelas populações feminina e negra tendem a ser mais precários do que aqueles ocupados pela masculina e branca (BRASIL; SPM, 2008, p. 32).

Nessa narrativa do problema, as mulheres estão menos (nível de atividade) e pior (posições precárias) do que os homens no mercado de trabalho. A causa para isso depreende-se do trecho 26.

(26) A autonomia econômica e a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho estão fundamentadas em ações específicas que visam a eliminação da desigual

divisão sexual do trabalho, com ênfase na erradicação da pobreza e na garantia de participação das mulheres no desenvolvimento do Brasil (BRASIL; SPM, 2013, p. 14).

Nesse enquadramento, a causa das desigualdades entre mulheres e homens é a divisão sexual do trabalho. Ela deve ser eliminada, com o objetivo de promover a autonomia econômica das mulheres e a igualdade no mundo do trabalho, inclusive para erradicar a pobreza e garantir que as mulheres integrem o desenvolvimento do país. Para isso, seriam necessárias ações para:

(27) Ampliação da oferta de equipamentos públicos e de políticas que favoreçam o aumento do tempo disponível das mulheres, promovendo a sua autonomia, inclusive para a sua inserção no mercado de trabalho (BRASIL; SPM, 2013, p. 17).

Para promover a autonomia é necessária a ampliação da oferta de equipamentos e políticas que disponibilizem tempo livre para as mulheres, inclusive para inserção no mercado de trabalho. A perspectiva feminista sobre o cuidado, prevalente nesse enquadramento, é o que denominamos de Autonomia econômica. Primeiramente, por focar as mulheres, e não a relação de gênero, ou a relação de cuidado. É o que esclareceram algumas entrevistadas:

(28) (...) Porque discutir licença parental, 'eu não quero, porque vai mexer com homem. A gente não mexe com homem aqui, né' (...) eu já escutei, algumas vezes, em reunião, essa coisa, assim... 'a gente está aqui para discutir mais direito das mulheres, uma licença maternidade maior para as mulheres'. Acho que a Secretaria nunca foi uma Secretaria muito preocupada em mudar relações de gênero, no final das contas. A preocupação lá era: 'vamos garantir direitos para as mulheres' (...) (GOV10 BR [2017]).

(29) Na SPM, no geral, existia uma crítica em relação a essa questão. Inclusive, se colocava bastante que o enfoque da SPM não eram as crianças (GOV9 BR [2016]).

A preocupação com as crianças não era negligenciada, uma vez que a garantia de direito delas era um meio para garantir o direito das mulheres, por meio de iniciativas como as creches. A prioridade era, no entanto, para o acesso das mulheres ao mercado formal de trabalho, superando a pobreza e exclusão social. Mas, ainda que tenha predominado a perspectiva da Autonomia econômica, todas as demais foram, em alguma medida, incorporadas. Contribuições do Feminismo Maternalista depreendem-se de algumas ações do PNPMs, a exemplo de:

(30) Promover a valorização do trabalho doméstico não-remunerado e contribuir para a superação da atual divisão sexual do trabalho (BRASIL; SPM, 2008, p. 39).

Além da importância da valorização do trabalho doméstico não-remunerado, o II PNPM (2008-2011) definiu como uma ação a ampliação da licença maternidade para seis meses, sem prever licença paternidade. Essa última, assim como a licença parental, só foi integrada a partir do PNPM (2013-2015), cujo diagnóstico previu que:

(31) Diminuir o tempo das mulheres nos afazeres de casa é tarefa de políticas públicas para a autonomia econômica. Dessa forma, fazem parte desse plano ações que enfrentam esta desigualdade, com a criação de equipamentos públicos e um debate profundo sobre o compartilhamento do uso do tempo e a corresponsabilidade pelas

tarefas domésticas (BRASIL; SPM, 2013, p. 14).

Em decorrência, foram previstas como ações do Plano:

(32) Promover a cultura de compartilhamento do trabalho doméstico entre mulheres e homens, por meio da realização de campanhas, ampliação da licença paternidade e o debate sobre a licença parental (BRASIL; SPM, 2013, p. 18).

A partir do PNPM (2013-2015), a responsabilização masculina ganhou algum destaque, em comparação com as edições anteriores, ainda que a previsão das ações fosse genérica (ampliar a licença paternidade, sem definir em quanto; debater a parental, etc.). Mesmo com essas limitações, nesse momento foram incorporados elementos da Interdependência, que considera a relação de cuidado como um todo. Isso pode ser atribuído, em alguma medida, ao posicionamento de algumas atores estratégicas não governamentais. Na 3ª CNPM, que orientou a edição desse PNPM, as mulheres “cutistas” propuseram licença parental de um ano e a ratificação e regulamentação da Convenção nº 156 da OIT, que trata de responsabilidades familiares (CUT, 2011). A OIT, por sua vez, segundo a entrevistada OI-Br (2018), vinha advogando por políticas de “equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal”, que não envolvesse nem só crianças, nem só mulheres, mas fossem destinadas a “trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares”.

Também o Feminismo interseccional foi incorporado, em alguma medida. O trecho 25, extraído do II PNPM, enfatizava a atenção às mulheres negras, no diagnóstico das desigualdades do mercado de trabalho. Nesse Plano, ainda se explicitava a necessidade de considerar “as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência” (BRASIL; SPM, 2008, p. 39). Ou seja, as desigualdades de gênero deveriam ser articuladas com outras formas de desigualdade. Entretanto, em regra, essa diretriz mais geral não se desdobrou em ações específicas, em relação ao cuidado infantil na política para as mulheres. Uma exceção foi em relação às mulheres do campo e da floresta, tendo sido previstas ações específicas para a construção desses equipamentos, no meio rural (BRASIL; MEC, 2013). Ademais, a perspectiva de gênero adotada, nesse enquadramento, foi marcada pela heteronormatividade, não sendo outros arranjos familiares para o cuidado problematizados.

Esse segundo enquadramento compartilhou alguns aspectos com o primeiro. Ambos mobilizaram uma gramática da garantia de direitos, por meio da qual enunciavam ações de garantia de melhorias nas condições de vida de sujeitos historicamente discriminados, o que esteve em sintonia com o giro à esquerda. A centralidade que o primeiro conferiu às crianças, e o segundo, às mulheres, dificultou a integração, inclusive pelas perspectivas de gênero subjacentes a cada um deles. Em ambos, houve, ainda, uma crescente preocupação com um terceiro personagem, o pai. Entretanto, isso se projetou marginalmente nos dois casos. Assim, não emergiu um enquadramento que, como no Uruguai, buscasse congregar as necessidades de quem cuida e de

quem é cuidado. Em síntese, ainda que esses dois enquadramentos não fossem intrinsecamente conflitivos, a alianças entre eles não ocorreu.

Com isso, esses dois enquadramentos não se integraram, mas coexistiram. Consequentemente, a reorientação da política de cuidado infantil por uma perspectiva de igualdade de gênero ficou limitada às políticas para as mulheres, o que evidencia um caso de incorporação marginalizada da transversalidade de gênero (SHAW, 2002).

O quadro abaixo resume os resultados encontrados no caso brasileiro.

Quadro 21 - Síntese dos enquadramentos em disputa na política de cuidado infantil no Brasil (2003-2016): transversalidade marginal

Dimensão	Direito à educação e ao cuidado das crianças	Promoção da autonomia econômica das mulheres
Diagnóstico	Primeira infância etapa crítica (principal); dificuldade de conciliar demandas trabalho-cuidado, principalmente pela mulher (secundário)	Desigualdades no mercado de trabalho (principal); desigual compartilhamento de responsabilidades domésticas (secundário)
Causa	Inserção das mulheres no mercado de trabalho	Divisão sexual do trabalho produz desigualdades no mercado de trabalho
Legitimidade do problema	Cuidado infantil como problema público; ação estatal legítima para garantir a educação; nos demais casos, função estatal complementar ao cuidado familiar	Cuidado infantil como problema público; ação estatal legítima para garantir autonomia econômica das mulheres
Objetivo	Desenvolvimento infantil, por meio do direito à educação e ao cuidado	Autonomia econômica das mulheres (principal); compartilhamento das responsabilidades domésticas (secundário)
Formas de alcançar o objetivo	Políticas de cuidado familiar (licença) e de educação (creches)	Ampliar a oferta de equipamentos e políticas que favoreçam o aumento do tempo disponível das mulheres (ex. creches e licenças)
Sujeitos e beneficiários(as)	Crianças (principal); mães e pais (secundário, e eles, mais recentes)	Mães (principal); crianças e pais (secundário, e eles, mais recentes)
Perspectiva de gênero	Traços patriarcais (familismo/maternalismo) nos pressupostos da política	Autonomia econômica (principal); traços do feminismo maternalista e de abordagem da interdependência e interseccional

Interseccionalidade	Desigualdades sociais e territoriais são mencionadas; há algumas ações concretas para pobreza e população rural; não há uma abordagem para desigualdades sistêmica; adoção de medidas que beneficiam setores mais formalizados (ex. licenças)	Perspectivas de classe, raciais, étnicas, regionais, entre outras, são diretrizes. Apenas em relação às mulheres rurais há propostas específicas para o cuidado infantil. A heteronormatividade não é problematizada
----------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

7.4 ENQUADRAMENTOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO CASO ARGENTINO

Durante os governos kirchneristas, não houve mudanças no regime de licença nas legislações de abrangência nacional, com exceção da ampliação da elegibilidade para alguns grupos (ex. trabalhadoras domésticas). Por conseguinte, prevaleceu o disposto na LCT, da década de 1970, em relação ao trabalho no setor privado. Os serviços diários de educação e cuidado infantil, em contrapartida, foram reorganizados. Em torno deles, instalou-se um debate sobre o educar e o cuidar, por meio do qual buscou-se enquadrar como educacional a totalidade de oferta desses equipamentos, incluindo aqueles que não pertenciam ao sistema educacional formal (a exemplo dos CDIs). Isso representou avanços, à medida em que essa política se reconstituiu em bases mais universalizantes, no marco da garantia dos direitos. Mas também trouxe desafios na integração, entre seus objetivos, das necessidades de quem cuida.

Durante o período analisado, emergiram iniciativas que propuseram reestruturar ambas as políticas, disputando seus significados. Em relação às licenças, registrou-se uma fecunda produção de propostas legislativas e, em algumas delas, foram mobilizadas perspectivas feministas (ENRÍQUEZ; PAUTASSI, 2014; REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013). Em 2015, foi apresentado um projeto de lei de criação de uma política federal de cuidado para a primeira infância, de autoria da deputada María del Carmen Bianchi, da FPV - coalizão de sustentação do kirchnerismo (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015). Essas propostas incorporaram, em alguma medida, agendas políticas que vinham sendo discutidas por organizações dos movimentos feministas (ex. ELA) e por outras organizações da sociedade civil (ex. CIPPEC), além de organismos internacionais (ex. UNICEF e PNUD) (GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; PNUD *et al.*, 2014).

Houve, contudo, resistências, inclusive no campo político da esquerda, em um embate sobre o enquadramento das políticas de cuidado infantil. O projeto de Bianchi, por exemplo, como salientaram as entrevistadas SCAF1-Arg (2017) e SC2-Arg (2017), gerou uma polêmica com os sindicatos da área educacional, com o qual o kirchnerismo tinha uma interlocução estratégica.

Atores como o Comitê Argentino da Organização Mundial para Educação Escolar (OMEPE, 2015) articularam-se para que ele não fosse aprovado, o que efetivamente ocorreu⁸⁹. Em contrapartida, em 2015, foi sancionada uma lei, de autoria da então deputada Adriana Puiggrós (FPV), que incorporou reivindicações dos sindicatos da educação. Nela, foi prevista a regulação e supervisão de instituições da educação não incluídas na educação oficial (ARGENTINA, 2015), que analisamos no quinto capítulo.

Nesse contexto, que combinou legados do passado (a exemplo do regime de licenças), com novas abordagens (ex. reorganização da educação infantil), identificamos dois principais enquadramentos em disputa. O primeiro, que compartilhou muitos aspectos do enquadramento identificado no caso brasileiro, e que denominamos de “Direito à educação e ao cuidado das crianças, com maternalismo”, foi o que predominou na construção de significados das políticas de cuidado infantil vigentes no período. Um segundo enquadramento, que o desafiou, foi o que intitulamos “Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil”. Ele convergiu, em grande medida, com o enquadramento que identificamos como predominante no Uruguai. Entretanto, no caso argentino, ele não foi incorporado.

7.4.1 *Direito à educação e ao cuidado das crianças, com maternalismo*

A pesquisa sobre condições de vida das crianças e adolescentes, realizada pelo MDS e UNICEF, nos introduz ao diagnóstico subjacente a esse enquadramento:

(33) (...) el objetivo de este capítulo es analizar la asistencia de las niñas/os a establecimientos de cuidado y educación infantil, considerando la importancia que estos tienen para la maduración y el crecimiento de las niñas y los niños, en una etapa em donde se estructuran los principales procesos de desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de los seres humanos (MDS; UNICEF, 2012, p. 63).

Nesse diagnóstico, os primeiros anos de vida são representados como uma etapa do ciclo de vida de especial importância; é nela que se estruturam os principais processos de desenvolvimento humano, físico (nutricional e motriz) ou psicológico (emocional e social). Como discutimos no caso brasileiro, essa etapa da vida humana não é problemática em si; é a falta de atenção adequada a ela que pode torná-la problema público. Outro trecho extraído do mesmo documento nos dá pistas sobre quais seriam as causas para que essa etapa tenha se tornado crítica:

(34) En la actualidad, los adultos a cargo de las niñas/os suelen volcarse al mercado de trabajo ya sea para el propio desarrollo personal o para satisfacer las necesidades económicas del hogar. En este contexto, la asistencia de las niñas/os a instituciones de cuidado y educación infantil suele ser considerada un recurso que apoya y fortalece tanto la organización familiar, como así también los procesos de crianza de las niñas/os del hogar (MDS; UNICEF, 2012, p. 63).

89 O projeto de Bianchi só obteve “meia sanção” (aprovação em uma das câmaras legislativas).

A causa para o problema do cuidado infantil seria que, na atualidade, quem cuida (“adultos a cargo das crianças”) inseriu-se no mercado de trabalho, seja para seu desenvolvimento pessoal, seja para satisfazer as necessidades econômicas do domicílio e, por conseguinte, das próprias crianças. Os serviços diários de educação e cuidado infantil visam ao desenvolvimento infantil, mas também são um recurso para apoiar esses adultos. No caso argentino, assim como nos demais, o diagnóstico da política de cuidado infantil visibiliza as tensões que permeiam as práticas sociais de cuidado vigentes, assim como afirma a legitimidade da ação pública em relação a elas.

A Lei de Proteção Integral das Crianças e Adolescentes delineou as fronteiras das responsabilidades do Estado e das famílias em relação a esse problema, prevendo que:

(35) La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías. El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos. Los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones (ARGENTINA, 2005, p. 4).

Nesses termos, o Estado deve assegurar políticas que garantam condições para que “os pais” possam cuidar, em igualdade de condições, sendo a eles atribuída a responsabilidade principal pelo cuidado infantil. Em síntese, depreende-se dos trechos 34 e 35 um discurso que não traz o Estado como corresponsável, mas atribui a ele deveres, para apoiar as famílias (mães e pais, em igualdade de condições) na consecução do objetivo do desenvolvimento infantil, considerando as limitações que a inserção no mercado de trabalho gera ao cuidado familiar.

Esse delineamento geral tangencia aspectos do familismo e do maternalismo. Para compreender melhor como esses significados enredam as políticas de cuidado infantil argentinas, é necessário atermo-nos na materialidade do instituído. Iniciamos pelas licenças, contidas na LCT.

*(36) Régimen de las licencias especiales
Art. 158. — Clases.
El trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:
a) Por nacimiento de hijo, dos (2) días corridos (...)
CAPITULO II
De la protección de la maternidad
Art. 177. — Prohibición de trabajar. Conservación del Empleo.
Queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo (ARGENTINA, 1974, p. 42 e 46).*

A abordagem discursiva das duas formas de licença é distinta. A licença paternidade é prevista como um dos dispositivos dedicados às licenças do trabalhador em geral. Há uma pressuposição implícita nesse texto; a de que o trabalhador em geral é o trabalhador do sexo masculino. Um

dos direitos que ele pode gozar é se ausentar do trabalho por dois dias em decorrência do nascimento de “filho”. A licença maternidade, em contrapartida, é regulamentada no capítulo de proteção à maternidade, que abrange o trabalho feminino, como uma especificidade da regra geral. Por meio dela, fica proibido o exercício laboral das mulheres nesse período. Ou seja, as mulheres são autorizadas a trabalhar desde que não estejam exercendo a maternidade. O contraste entre as duas formulações é permeado pelo maternalismo. Assim como um outro instituto, denominado estado de excedencia, que, nos termos da LCT:

(37) *Art. 183 (...) Se considera situación de excedencia la que asuma voluntariamente la mujer trabajadora que le permite reintegrarse a las tareas que desempeñaba en la empresa a la época del alumbramiento, dentro de los plazos fijados (...) (ARGENTINA, 1974, p. 48).*

Esse instituto compreende a opção, facultada à mulher, de se afastar do trabalho, uma vez finalizada a licença maternidade, durante um período mínimo de três e um máximo de seis meses, sem remuneração (ZIBECCHI, 2012). Em sua descrição legal, enfatiza-se seu caráter optativo, revelando uma compreensão do cuidado de bebês como uma escolha individual, não como um trabalho social. Todavia, essa escolha só é facultada às mulheres, uma vez que essa previsão se restringe a elas (GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012).

Os trechos 35 e 36 permitem constatar que a política de cuidado infantil vigente na Argentina, durante o giro à esquerda, ancorou-se no maternalismo. Nela há fortes laços com o binômio Homem provedor/Mulher cuidadora. O ingresso das mulheres no mercado de trabalho é possível, mas inscreve-se no marco da conciliação entre vida profissional e familiar.

No que diz respeito ao familismo, podemos nos ater à reorganização dos serviços de educação e cuidado infantil, ocorrida durante o período. Um conceito chave para compreender as perspectivas de gênero mobilizadas nessa narrativa é o que a Lei de Proteção Integral das Crianças e Adolescentes introduz:

(38) *ARTICULO 3° — INTERES SUPERIOR. A los efectos de la presente ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. (...) Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros (ARGENTINA, 2005, p. 1).*

Trata-se do interesse superior das crianças, um princípio previsto na Convenção de Direitos das Crianças e Adolescentes, e igualmente incorporado às legislações brasileira e uruguaia⁹⁰. No caso argentino, esse princípio conferiu coerência à narrativa de garantia de direito à educação e ao cuidado infantil. As crianças são reconhecidas como sujeitos de direitos, e, em situações que

⁹⁰ No Brasil, ele foi traduzido como princípio da absoluta prioridade, e consta no ECA (BRASIL, 1990).

seus direitos e interesses conflitem com outros, igualmente legítimos, devem prevalecer os delas. Consequentemente, os avanços no tratamento da questão do cuidado infantil como um direito trazem contradições à incorporação de perspectivas de igualdade de gênero. Isso se evidencia em falas como a da entrevistada SC2-Arg (2017), para quem:

(39) (...) Políticas de cuidado hablan de quien ayuda las mujeres a cuidar a los hijos (...) Es un sendero resbaladizo, donde, por momentos, si pone la tensión dilemática, que no podría resolver el derecho de la mujer y del niño, entonces aparecen desde la política de cuidado la preocupación con quien cuida de los chicos. Y, entonces, se dice 'bueno la mamá necesita que la ayuden a crear el hijo, el Estado tiene que generar políticas para eso' (...) eso tiene un grandísimo error, porque está siendo planteado con mucha penitencia, pero solo de una perspectiva, que es mezquina en términos de derechos sociales, que es el derecho de uno versus el derecho de los otros. Nosotros creemos que tiene que sostener primero el derecho del niño a educación en una buena forma que el gobierno acompañe el derecho de la mujer, que cuida, y que está atendiendo los pibes. Pero para nosotros primero está el derecho del pibe (...).

A entrevistada, que integra um sindicato de profissionais da educação, reconhece que não se deveria abordar o tema como um direito de uma parte versus o da outra (o que seria mesquinho). Ademais, ela enfatiza que o direito à educação é, também, uma forma de realizar o direito da mulher, quem geralmente exerce o cuidado. Entretanto, o discurso que se depreende de sua fala é o da prioridade absoluta de quem é cuidado (“mas, para nós, primeiro os direitos das crianças”).

Evidencia-se, nesse enquadramento, assim como no caso brasileiro, uma desarticulação entre garantia de direitos e de implantação de políticas e as práticas sociais de cuidado. Isso porque as crianças e quem cuida delas são tomadas como sujeitos abstratos e não enredados nas tramas relacionais do cuidar. Essa dissociação permite estruturar uma narrativa na qual há um conflito entre, de um lado, as condições para o desenvolvimento infantil das crianças, e, de outro, a necessidade de quem cuida de ter tempo disponível para se incorporar ao mercado de trabalho, inclusive para garantir a sobrevivência dos membros de sua unidade familiar.

O debate acerca do educar e do cuidar, que abordamos no caso brasileiro, também despontou no caso argentino. Uma das vozes que o enunciou foi a OMEP que, como vimos, foi um ator fundamental na defesa das posições dos sindicatos educacionais.

(40) Hoy existe consenso de que no es posible cuidar sin educar, ni educar sin cuidar, son prácticas sociales inseparables y necesarias para el desarrollo pleno del sujeto humano (...) Pensar en una política que cuide sin educar, es inaceptable (OMEP, 2015, p. 2).

O educar e o cuidar são indissociáveis, devendo-se articulá-los para garantir o desenvolvimento infantil. Uma política que tivesse como objetivo o cuidado, sem focar também a educação, seria inaceitável. Em contrapartida, não seria possível desfamiliarização, por meio da ação estatal (“uma política”), sem que isso ocorresse nos limites da política educacional. Todavia, a política

educacional não atende adequadamente à necessidade de disponibilização de tempo para quem cuida. Vale lembrar que, no caso argentino, a regra é a prestação dos serviços em jornada parcial. Há, assim, traços familistas nesse enquadramento.

No que diz respeito à interseccionalidade, a defesa da indissociabilidade do educar e do cuidar preconiza que abordar essas políticas, apenas como atenção ao cuidado, significa que:

(41) Todos sabemos que con este tipo de perspectivas se refuerzan al menos dos circuitos, uno para las familias y niños que hoy tienen acceso a sus derechos porque tienen recursos para financiarlos y/o reclamarlos y otro para aquellos sujetos a los que se ofrecerán “dispositivos” empobrecidos y desimbolizados. Así, seguiremos embarcados en construir una sociedad injusta y sin futuros plenos para muchos niños y niñas (OMEP, 2015, p. 3).

Trata-se de discussão que também evidenciamos no caso brasileiro. A política de cuidar sem educar reproduziria o legado de fragmentação de atenção à primeira infância. Nele, a oferta educacional é reserva às crianças cujas famílias podem mercadorizar sua provisão, enquanto às crianças empobrecidas são oferecidos serviços igualmente empobrecidos. Há, portanto, uma preocupação com as desigualdades de classe no diagnóstico desse enquadramento, em que a educação seria o caminho para superá-la.

Mas há, também, contradições, assumindo-se como universais condições materiais de grupos sociais específicos. O ponto em que a política de equipamentos tangencia o regime de licença é ilustrativo. Seja na educação formal, seja na não-formal, a oferta desse serviço inicia-se a partir dos 45 dias da criança (ARGENTINA, 2006; 2015). Trata-se, portanto, de uma pressuposição de que todos os bebês são cuidados por mães cobertas por licenças maternidade, visto que essa é prevista por um período de 90 dias, distribuído, em regra, em 45 dias antes e 45 dias depois do parto.

Como esclarece SC1- Arg (2017): *“es porque hay licencia maternidad. Pero para tener licencia maternidad tiene que estar en una relación formal. Pero se la chica ni trabaja, ni estudia, no tiene licencia de 0 a 45 días, tienes que cuidar por su cuenta”*. Com efeito, o regime de licença maternidade argentino restringe-se ao mercado formal de trabalho, o que corresponde, segundo estimativa de Repetto, Bonari e Langou (2013), a cerca de 50% das trabalhadoras e 49% dos trabalhadores. Mesmo assim, essa cobertura é suposta como universal na estruturação da forma de prestação do serviço, indicando uma frágil incorporação das desigualdades de classe, tanto em seu diagnóstico, quanto em seu prognóstico.

7.4.2 Corresponsabilização pelo cuidado infantil para o desenvolvimento infantil

O enquadramento da corresponsabilização, que evidenciamos no Uruguai, emergiu também na Argentina, ainda que não tenha sido incorporado às políticas de cuidado infantil nesse país. Seu diagnóstico compartilha de elementos do enquadramento uruguaio:

(42) *El momento del nacimiento y los primeros años de vida son el escenario y el texto de la constitución de la persona como tal; en sus intercambios y autoreconocimientos se constituye el ser social a la vez que el sujeto individual* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015, p. 16)

No excerto 42, extraído do projeto de lei de instituição da política de cuidado para a primeira infância, os primeiros anos de vida são afirmados como constitutivos do ser humano, o que legitima essa etapa como de especial atenção. Ela se desenrola em um contexto de mudanças sociais, como depreendemos de uma das propostas de alteração das licenças.

(43) *Es indudable que nuestra sociedad, al igual que el resto de las sociedades del globo, se encuentra en un proceso de transformación cultural muy importante en materia de ampliación de derechos igualitarios de género. Ello se debe a cambios tales como los producidos en la constitución de las familias y los hogares a lo largo del tiempo; al nuevo rol de la mujer en la sociedad, rol que le fue denegado por la fuerte posición que ha ocupado el hombre, y al progreso que las leyes nacionales y las normas internacionales deben adoptar para promover y ampliar esos derechos adquiridos* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014e, p. 2).

Nesse fragmento, as políticas de atenção às necessidades da primeira infância devem ser estruturadas, considerando as mudanças que já ocorreram (transformação cultural, mudanças demográficas, papel social das mulheres etc.). E, ainda, as que devem ser estimuladas para que ocorram, como a ampliação da igualdade de gênero. Essa tensão entre uma nova realidade e velhas práticas remete aos serviços de cuidado infantil, uma vez que:

(44) (...) *el acceso a los servicios de cuidado resulta muy costosos e inaccesible, o no existen prestaciones en áreas cercanas a las viviendas, o se considera que el cuidado maternal no puede ser reemplazado, optando por un sistema de tipo más “familiarista”* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015, p. 23).

Essa narrativa do problema destaca a insuficiência dos serviços existentes, além da existência de uma cultura maternalista e familista, que ainda estrutura os significados dessas práticas sociais.

O mesmo se depreende nesse projeto de lei de alteração das licenças:

(45) *El proyecto apunta a brindar al niño, la atención adecuada durante su primera infancia; y también a garantizar al padre su derecho a asumir un papel protagónico en un tiempo que parece casi reservado de manera exclusiva a la madre. Al mismo tiempo, es necesario atender las situaciones de trato discriminatorio que sufren muchas mujeres en la competencia por ingreso a un trabajo, cuando el empleador cree que “ellas” serán más onerosas o complicadas para su empresa, justamente por tener ellas licencias tan diferenciadas de las de los varones, o por ser de su exclusiva competencia la*

responsabilidad de atenciones y cuidados familiares (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014a, p. 1).

Para responder ao problema diagnosticado, seria necessário convergir ações em prol de crianças, mães e pais. Nesse enquadramento, afirma-se como necessário tanto a garantia do desenvolvimento infantil (atenção adequada na primeira infância), quanto a reorganização das responsabilidades pelo cuidado entre mães e pais, reconhecendo a esse um papel de protagonista. Isso seria uma medida apta para evitar um tratamento discriminatório das mulheres no mercado de trabalho (trabalho feminino como mais custoso, por conta da licença). É, nesse contexto, que se inscreve o debate da corresponsabilidade:

(46) *Corresponsabilidad y socialización del cuidado, entendiendo que las responsabilidades tradicionalmente impartidas en la sociedad deben ser modificadas, para una distribución equitativa, que permita la igualdad de oportunidades* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015, p. 19).

A corresponsabilidade, como vimos no caso uruguaio, refere-se à reorganização das responsabilidades familiares. Mas, também, entre famílias, Estado e mercado. E isso tem efeitos sobre a concepção de equipamentos de educação e cuidado infantil.

(47) (...) *los centros de cuidado para la Primera Infancia en el marco de esta Ley, se consideraron tres (3) funciones básicas: a. pedagógica, función afincada en las disposiciones de la Ley Nacional de Educación y supervisada de acuerdo a los términos de la Ley 27.064 y normas concordantes; b. de desarrollo, a partir de la cual se brinden herramientas a los niños y niñas para promover su inserción en la comunidad y la familia; facilitar su participación en espacios de juego, deporte, aprendizaje del uso de las nuevas tecnologías y la necesidad de protección y cuidado del medio ambiente; c. promoción y asistencia, a los fines de cubrir las necesidades básicas de todo niño en las horas de permanencia en los lugares de cuidado* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015, p. 20).

Esse prognóstico não ignora a função educacional. Entretanto, ela não é a única, ou, ainda, não é prioritária às demais, havendo, ainda, a menção ao desenvolvimento infantil e à assistência, o que implica a harmonização das três funções.

Perpassando essa narrativa, evidenciamos, assim como no caso uruguaio, o Feminismo da interdependência, em que prevalecem os elementos relacionais, enredando quem cuida a quem é cuidado. E, ainda, enfocando as desigualdades de gênero na responsabilização pelo cuidado. Há, ainda, traços de uma abordagem interseccional, com ênfase no combate à discriminação e o enfrentamento à pobreza (BIANCHI, 2015). Um aspecto que chama atenção, em comparação aos demais enquadramentos analisados, é a concepção de família:

(48) *Promover la participación activa de la familia en la crianza de los niños y niñas, propiciando la igualdad en la responsabilidad del cuidado del padre y la madre, de ambos padres o de ambas madres, de acuerdo a la conformación familiar que se hubiese adoptado* (ARGENTINA; CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015, p. 9).

Assim, a família não é representada como a união de um homem com uma mulher, reconhecendo-se as múltiplas conformações familiares existentes.

Uma notável diferença desse enquadramento para o que evidenciamos no caso uruguaio é que, na Argentina, ele não produziu nenhuma mudança substantiva nos significados estruturantes da política de cuidado infantil argentinas. Segundo a entrevistada OI-Arg (2017): “*Ese link género y cuidado yo no vi por acá*”. Dessa forma, concluímos que não houve transversalidade de gênero nas políticas analisadas no país, nesse período.

O Quadro 22 abaixo sintetiza os resultados encontrados.

Quadro 22 - Síntese dos enquadramentos em disputa na política de cuidado infantil na Argentina (2003-2015): sem transversalidade de gênero

Dimensão	Direito à educação e ao cuidado das crianças e maternalismo	Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil
Diagnóstico	Primeira infância como uma etapa crítica (principal); dificuldade de conciliação trabalho-família pelas mulheres (secundário)	Déficit do cuidado
Causa	Inserção das mulheres no mercado de trabalho	Transformações sociais (mudanças culturais, econômicas e demográficas)
Legitimidade do problema	Cuidado infantil como problema público; ação estatal legítima para garantir a educação; nos demais casos, função estatal complementar ao cuidado familiar	Cuidado infantil como problema público; Estado deve ser corresponsável
Objetivo	Desenvolvimento infantil, com direito à educação e ao cuidado (interesse superior das crianças)	Corresponsabilizar o Estado, Família, Mercado e Sociedade e mulheres e homens, para que as crianças sejam cuidadas e possam desenvolver-se
Formas de alcançar o objetivo	Educação (formal e não formal) e cuida-do materno	Instituir uma política federal de cuidado para a primeira infância e modificar o regime de licenças
Sujeitos e beneficiários(as)	Crianças (principal); mãe e família (secundário)	Crianças, mães e pais
Perspectiva de gênero	Traços maternalistas e familistas	Feminismo da interdependência

Interseccionalidade	Universalização para superar desigualdades; mas, em sua concepção, assume a trabalhadora universal como regra (ex: oferta do serviço se inicia a partir dos 45 dias da criança)	Combate à discriminação e enfrentamento à pobreza; heteronormatividade é problematizada
----------------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

7.5 CONCLUSÕES: TRAÇANDO COMPARAÇÕES ENTRE OS RESULTADOS

Nesse capítulo, analisamos a terceira dimensão de nosso conceito de transversalidade de gênero; o de enquadramento, na perspectiva de gênero. Nossa investigação enfocou os significados em disputa que estruturam discursivamente os problemas públicos e o curso da ação estatal das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai, durante o giro à esquerda.

Identificamos aproximações entre os três casos. A problemática do cuidado infantil gozou de legitimidade no período. Fundamentalmente, o diagnóstico, em cada país, abrangeu tensões entre práticas sociais de cuidado tradicionais e transformações sociais, com destaque para a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Essa tensão traria riscos à atenção às crianças nos primeiros anos de vida, uma etapa fundamental para o desenvolvimento infantil (físico, cognitivo, intelectual, emocional e afetivo). Assim, seriam elas as principais destinatárias dessas políticas.

Mas, também evidenciamos distanciamentos. No caso uruguaio, prevaleceu, na reorganização das políticas de cuidado infantil, o enquadramento “corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil”, compartilhado pela Red, representantes governamentais, parlamentares do FA e de outros partidos e organismos internacionais. Nele, foi enfatizado que o déficit de cuidado, decorrente dos desequilíbrios nas responsabilizações pelo cuidado, coloca em risco o desenvolvimento infantil. Portanto, seria necessário reorganizar as práticas sociais de cuidado, corresponsabilizando o Estado e os homens.

A narrativa estruturada do diagnóstico e do prognóstico no caso uruguaio conferiu centralidade à perspectiva de igualdade de gênero, com destaque para a mobilização de conceitos do campo político e teórico feminista, a exemplo da divisão sexual do trabalho e da corresponsabilidade, além do já mencionado déficit do cuidado. A corresponsabilidade foi a coluna vertebral dessa narrativa e o feminismo da interdependência, a principal perspectiva de igualdade de gênero mobilizada. Em comparação aos demais casos, trata-se do que denominamos, a partir de Shaw (2002), como transversalidade integrada. Foi no Uruguai que o Estado assumiu, explicitamente, o compromisso com a reorganização das políticas de cuidado infantil, para efetivar a igualdade de

gênero. Ainda que isso não signifique a efetiva superação da perspectiva patriarcal, cristalizada no curso da ação estatal.

Esse enquadramento foi desafiado por outro, que não foi incorporado ao curso da ação estatal. O “Apoio estatal à família tradicional para o cuidado infantil” foi vocalizado por uma diminuta bancada evangélica, que compunha o Partido Nacional, além de algumas organizações da sociedade civil, ligadas à Igreja. Ancorado em significados familistas e maternalistas, seu diagnóstico apontava para a crise da família tradicional, decorrente de transformações sociais em curso. A ação estatal seria necessária para que as famílias pudessem voltar a exercer o cuidado infantil de forma tradicional.

Nos casos brasileiro e argentino prevaleceu o enquadramento que denominamos de “Direito à educação e ao cuidado das crianças”, vocalizado, sobretudo, por representantes governamentais e da sociedade civil, do campo da infância e da educação. Nele, o problema foi construído a partir da compreensão dos primeiros anos de vida como uma fase crítica, ainda que, secundariamente, as questões de responsabilização pelo cuidar também tenham emergido. A solução seria promover uma desfamiliarização parcial, por meio de serviços de educação e cuidado, sem, contudo, alterar a responsabilização primária das famílias pelo cuidar (e, dentro delas, das mulheres).

Há, contudo, diferenças entre os dois casos. No Brasil, esse enquadramento predominante coexistiu com outro no curso da ação estatal; o que denominamos de “Promoção da autonomia econômica das mulheres”. Seu marco foi a estruturação de políticas públicas para as mulheres, coordenadas pela SPM e que engajou atrizes governamentais e não governamentais. Nele, foi conferida ênfase ao marco da divisão sexual do trabalho, a fim de se evidenciar, principalmente, as desigualdades das mulheres no mercado de trabalho em relação aos homens. Entretanto, por não se integrar com o enquadramento que predominou, tratou-se de um caso de transversalidade de gênero marginal (SHAW, 2002).

Já na Argentina, não houve incorporação de perspectivas de igualdade de gênero e, por conseguinte, não se evidenciou um processo de transversalidade. Nela, prevaleceu a ênfase conferida no interesse superior das crianças (*Interes Superior de los Niños y de las Niñas*), assumindo-se que, havendo conflito do direito das crianças com outros sujeitos de direito, aquelas seriam priorizadas. O maternalismo foi outro traço marcante, como evidenciamos na análise do regime de licenças vigentes.

Perspectivas feministas permearam projetos de lei sobre licenças e serviços, mobilizadas por movimentos feministas, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Com isso, emergiu o enquadramento da “Corresponsabilização pelo cuidado para o desenvolvimento infantil”, que guardou semelhanças com o (re)enquadramento uruguaio. Entretanto, nenhuma

dessas propostas alterou o curso da ação estatal argentina, durante o kirchnerismo.

Em síntese, considerando a terceira dimensão da transversalidade de gênero (enquadramentos), identificamos que, durante o giro, o caso uruguaio foi de incorporação integrada, o brasileiro, marginal, e o argentino, de ausência da transversalidade.

Assim como nos demais capítulos, evidenciamos limitações em nossa análise. É importante considerar a distância entre os compromissos assumidos na concepção de uma política e a sua implementação. Além disso, a não identificação de determinados significados na investigação de alguns casos não deve ser compreendida como uma ausência deles na realidade analisada. Ao contrário, eles poderiam estar latentes, permeando as dinâmicas sociais, mas não foram mobilizados na disputa dos enquadramentos das políticas. É o caso da discussão sobre as famílias tradicionais nos casos brasileiro e argentino.

8 O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA PERSPECTIVA DE GÊNERO: UMA EXPLICAÇÃO⁹¹

8.1 INTRODUÇÃO

Nas primeiras páginas desse trabalho, discutimos que nossa expectativa inicial, antes da realização da pesquisa, era de que o giro à esquerda representasse um ambiente favorável para a transversalidade de gênero nas políticas sociais, em geral, e de cuidado infantil, em particular. Assim, esperávamos que a pesquisa evidenciasse mudanças nessas políticas, no período, na perspectiva de igualdade de gênero, ainda que com diferenças entre os casos. Em outras palavras, a onda vermelha (ou rosa), traria, em alguma medida, uma pigmentação lilás. Entretanto, essa suposição convergiu com a análise dos dados apenas parcialmente.

Com efeito, nos três países, houve expressivas mudanças nas políticas de cuidado infantil, durante o giro à esquerda, sobretudo nos serviços de educação e cuidado infantil. Todavia, isso não significou, necessariamente, maior transversalidade de gênero nessas políticas. Ainda que tenhamos analisado três países que integraram o giro e apenas a política de cuidado infantil, constatamos diferenças notáveis mesmo entre casos relativamente semelhantes (governos de esquerda contínuos e vigentes em período assemelhado, moderados ou intermediários, em contextos histórico aproximados e com sistemas de proteção social relativamente robustos).

Essas diferenças foram visibilizadas por meio da investigação do que denominamos de três dimensões da transversalidade de gênero que, apesar de serem imbricadas, foram fracionadas para fins de análise. Nos capítulos anteriores, nos debruçamos na investigação de cada uma delas, em relação às políticas de cuidado infantil selecionadas, nos três países, durante o o giro à esquerda. Por meio desse processo, identificamos resultados diversos em cada um dos casos.

Durante a etapa exploratória, o Uruguai despontou como o pioneiro da região na implantação de políticas de cuidado (SALVADOR, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014). A partir da análise dos dados, debatemos que foi no caso uruguaio que houve maior integração da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. O diagnóstico do problema público que estruturou o reenquadramento das políticas no período enfocou o déficit de cuidado, enquanto a responsabilização para o desenvolvimento infantil emergiu como prognóstico. Houve

⁹¹ Agradeço às discussões travadas e as sugestões de referências bibliográficas de Mário Aquino Alves e Juliana Martinez Franzoni e, durante o sanduíche, de Wendy Hunter e John Gerring. Agradeço, também, a Marta Ferreira Santos Farah na leitura e discussão de uma primeira versão deste capítulo.

ampliação das condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado, tanto para sua gestão, quanto para a participação social nela. Igualmente, houve avanços na aderência às agendas políticas feministas tanto das licenças, quanto dos serviços, ainda que isso se tenha evidenciado, sobretudo, naquelas.

Em contraste, na Argentina, não constatamos a ocorrência de transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. As condições institucionais para tanto eram e se mantiveram débeis; os avanços na aderência às agendas políticas feministas se fizeram apenas no limite das fronteiras do maior reconhecimento das crianças como sujeito de direitos; e o enquadramento das políticas de cuidado infantil instituídas não mobilizaram perspectivas de igualdade de gênero.

O caso brasileiro ocupou um patamar intermediário entre os dois outros casos, a despeito dos antecedentes mais favoráveis. Condições institucionais para a transversalidade em geral foram desenvolvidas e houve avanços na aderência das políticas analisadas às agendas políticas feministas. Entretanto, a incorporação de perspectivas feministas foi marginal, tendo coexistido, no curso da ação estatal, dois enquadramentos; o da autonomia das mulheres, que prevaleceu nas políticas para as mulheres, e o que denominamos de direito à educação e ao cuidado das crianças para o desenvolvimento infantil, preponderante na política de cuidado infantil.

Em face desses resultados, é legítimo questionar o porquê dessas diferenças. Ainda retomando nossas suposições iniciais, esperávamos que, em grande medida, uma explicação para eventuais diferenças remetesse aos contextos históricos, culturais e institucionais, nos quais esses governos de esquerda se inseriram, e nos quais foram travadas as disputas e alianças para reenquadrar políticas públicas em uma perspectiva de igualdade de gênero. Em síntese, esperávamos que países com sistema de proteção social mais robustos tivessem um legado de estruturação de políticas de cuidado infantil, como um efeito de path dependence. Essa explicação poderia ser classificada como estrutural, uma vez que o cerne de seu argumento seria o contexto histórico, político e institucional, ao invés da agência (a dinâmica de interação entre sujeitos).

Mais uma vez, os dados analisados não suportaram plenamente nossa suposição. Ao contrário, constatamos a importância de trazer as atrizes e os atores de volta, para construirmos uma explicação que combinasse estrutura e agência.

É nesse contexto que este capítulo se insere. Nele, propomos uma explicação, dentre as muitas possíveis, olhando para os dados construídos através das lentes teóricas desenvolvidas nos primeiros capítulos, especificamente a partir da reflexão sobre o que denominamos de enquadrar (framing). Dessa forma, buscamos articular estrutura e agência; interação discursiva entre sujeitos, ideias em disputa e contexto (SNOW *et al.*, 1986; GRAMSON; MODIGLIANI, 1989; HAJER, 1993; LODGE, 2007; SCHMIDT, 2010; ALVES, 2013).

Para tanto, o primeiro passo de nosso percurso metodológico é um process tracing da dinâmica do enquadrar no caso uruguaio. Ainda que o caso brasileiro tenha sido escolhido como o caso intrínseco, por ser um dos objetivos dessa pesquisa aprofundar o conhecimento sobre ele, por meio da perspectiva comparada, a construção da explicação implicou privilegiar a análise do caso de maior incorporação da transversalidade de gênero. Para que, em seguida, pudéssemos contrastar seus resultados com o caso brasileiro e com o caso argentino. Essa análise mobilizou fontes secundárias (literatura revisada) e primárias (entrevistas semiestruturadas e documentos, oficiais, produzidos pelo Estado, e não oficiais, produzidos pela sociedade civil) (vide Apêndice).

Esse capítulo está organizado em cinco partes, incluindo esta introdução e as conclusões. Partimos da compreensão de que a produção de conhecimento sobre política pública é, fundamentalmente, um processo de argumentação e persuasão (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTWEIS, 2002; SARETZKI, 2013; JESSOP, 2013). Por isso, na segunda seção, analisamos algumas explicações possíveis para os resultados evidenciados, debatendo as limitações que nelas identificamos. Em seguida, introduzimos nosso argumento, que reside no processo do enquadrar, e justificamos nossa escolha. Com base nele, na terceira seção, investigamos o caso uruguaio. E, na quarta, por contraste, os casos brasileiro e argentino. Por fim, nas conclusões, sintetizamos os principais resultados e suas limitações.

8.2 UMA NARRATIVA DENTRE AS POSSÍVEIS: APRESENTAÇÃO DE NOSSA FUNDAMENTAÇÃO ARGUMENTATIVA E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS

8.2.1 *Estrutura ou agência: algumas possíveis explicações*

Em uma pesquisa científica, a explicação ofertada para um resultado evidenciado é delineada a partir da adoção de determinadas lentes teóricas, metodológicas e epistemológicas. Múltiplas são as possibilidades e o caminho escolhido é sempre um dos possíveis, e não o único.

Em nosso trajeto, principalmente a partir das entrevistas semiestruturadas, identificamos possíveis explicações. Algumas delas valorizam o que denominamos de estruturas das práticas sociais de cuidado, enfocando o contexto social no qual as políticas públicas estão inseridas. É o caso dos argumentos sociodemográfico, de legados institucionais das políticas e de cultura política de bem-estar social. Outras, recorrem à agência de sujeitos, como os movimentos feministas, governos de esquerda, organismos internacionais e Igreja.

Uma explicação sociodemográfica aponta que o pioneirismo uruguaio é devido à transição demográfica em curso no país, que demanda políticas de cuidado. Esse processo decorre de um conjunto de fatores, como a diminuição do tamanho das famílias, o envelhecimento populacional

e a queda das taxas de natalidade e fecundidade (BATTHYANY, 2015; FASSLER, 2007; 2009; SALVADOR, 2011). Políticas públicas seriam medidas adequadas para reverter esse processo, pois ele estaria associado ao déficit de cuidado, cenário em que a inserção das mulheres no mercado de trabalho não resultou no engajamento nem dos homens, tampouco do Estado, nas responsabilidades pelo cuidado (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007). Conseqüentemente, as mulheres vêm adiando o exercício da maternidade ou até mesmo optando por não a exercer, o que não necessariamente é reflexo da autonomia sobre seus direitos reprodutivos. Ao contrário, pode ser um efeito concreto das dificuldades cotidianas para articular o cuidar com outras atividades. Nesse cenário, políticas de cuidado infantil poderiam contribuir para reverter a tendência de queda da taxa de fecundidade, por seu caráter pró-natalista e, por conseguinte, elas concorreriam para a redução do envelhecimento populacional, a longo prazo.

Já na década de 1990, o Uruguai pertencia ao grupo de países latino-americanos que CEPAL e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (1996) classificaram como transição demográfica avançada⁹². E, na atualidade, esse processo seguiu em curso. A taxa de fecundidade do país, entre 2010 e 2015, era de 2 crianças por mulheres, pouco abaixo da taxa de reposição populacional (2,1) (CEPAL, 2017). Dessa forma, o argumento demográfico ajuda a compreender a importância que o tema adquiriu no país. Entretanto, ele nos parece insuficiente para explicar as diferenças encontradas. Primeiramente, porque também a Argentina integrava esse grupo de transição demográfica avançada (CEPAL; BID, 1996). Depois, porque a menor taxa de fecundidade, entre os países estudados, não é a uruguaia e nem a argentina, mas é a brasileira (1,9 crianças/mulheres) (CEPAL, 2017).

Outro possível argumento que enfoca as estruturas busca uma explicação no legado histórico, ou seja, na ocorrência de um path-dependence na política de cuidado infantil (FERNANDES, 2002; MAHONEY, 2003). É importante lembrar que essa foi a suposição inicial desse estudo. A trajetória dessa política, nos antecedentes ao giro, seria um elemento central para a explicação de resultados e das diferenças entre eles. Entretanto, nossas análises comparadas dentro dos casos e entre os casos, realizada nos capítulos anteriores, não suportam essa hipótese. Nos antecedentes ao giro, o caso brasileiro era o de maior aderência às agendas políticas feministas. No caso uruguaio, os serviços focalizavam a pobreza ou eram mercantilizados e o regime de licenças era limitado.

92 Considerando indicadores de fecundidade, natalidade, mortalidade, envelhecimento e imigração, CEPAL e BID (1996) classificaram os países da região em quatro grupos: i. Transição demográfica incipiente: altas taxas de natalidade e de mortalidade, com crescimento populacional expressivo (ex. Bolívia e Haiti); ii. Transição moderada: alta taxa de natalidade e mortalidade moderada, população expressivamente jovem (ex. Paraguai e Guatemala); iii. Em plena transição: natalidade moderada e mortalidade moderada ou baixa, com crescimento populacional moderado (ex. Brasil e Costa Rica); e iv. Transição avançada: natalidade e mortalidade moderada ou baixa, com crescimento populacional baixo (abaixo de 1%) (ex. Argentina, Uruguai, Cuba e Chile). Sendo que, nesse último grupo, o processo na Argentina e no Uruguai é relativamente mais antigo, o que os coloca em patamar semelhante à transição demográfica de países desenvolvidos, embora com uma população relativamente mais jovem do que esses últimos.

Outro argumento, fundamentado no legado histórico, enfatiza a importância da cultura política. No Uruguai, ela estaria mais comprometida com o bem-estar social, considerando um conjunto de normas e crenças sociais. Como discutimos detalhadamente nas próximas seções, esse argumento faz eco em análises sobre políticas sociais uruguaias, e, ainda, naquelas que as comparam com as de outros países latino-americanos (COLLIER; COLLIER, 1991; CASTELLANO CHRISTY, 1996; FILGUEIRA, 2009; HAGGARD; KAUFMAN, 2008; DE GIORGI, 2010; HUBER; STEPHENS, 2012). Isso sugere um contexto mais favorável para a emergência de políticas de cuidado no Uruguai, mas não nos parece possível sustentar que apenas a cultura política explique os resultados. Especialmente se considerarmos que a estruturação do SNIC, que vinha sendo discutido desde meados de 2009, só ocorreu em 2015. Parece-nos que há elementos, para além do contexto, que devem ser considerados.

Em síntese, abordagens que enfocam as estruturas das práticas sociais de cuidado tendem a perder de vista elementos da dinâmica política (SCHMIDT, 2010). Ao reconhecemos que não existe automatismo nas mudanças em políticas públicas, é fundamental chamarmos de volta atrizes e atores para o centro da cena, o que nos remete aos argumentos sobre a agência.

O protagonismo dos movimentos feministas é um possível argumento desse segundo tipo. Nos três países, esses movimentos são organizados e dotados de alta capacidade de mobilização. Uma possível explicação seria de que a centralidade do cuidado nas agendas políticas feministas foi maior no Uruguai. Entretanto, como vimos no quarto capítulo, as prioridades nos três países foram bastante semelhantes: enfrentamento à violência contra as mulheres e legalização do aborto (PAPA, 2012; MENICUCCI, 2013; RODRÍGUEZ, 2015; URUGUAY; CNG, 2015; 2016; SCAF1-Arg [2017]; SCAF2-Arg [2017]). Ademais, a questão do cuidado não foi massivamente assumida pelos movimentos feministas uruguaios, tampouco pelo InMujeres, na gestão da transversalidade. Quem liderou esse processo foi a Red Género y Familia (atualmente Red Pro Cuidado). Ainda que ela seja integrada por feministas, também é composta de outros sujeitos, não sendo propriamente uma organização específica daquele movimento.

Um segundo argumento sinaliza para a existência de governos de esquerda como um fator decisivo. Entretanto, como discutimos no início desse capítulo, os dados de nossa pesquisa não ancoram essa suposição. Constatamos notáveis diferenças na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil nos três casos, ainda que eles tenham integrado o giro de forma relativamente semelhantes (tempo de duração e continuidade de governos; perfil de esquerda não contestatária, mas moderado ou misto). Além disso, se consideramos apenas os resultados do caso uruguaio, observamos outras limitações desse argumento. Primeiramente, porque houve resistências no segundo governo frenteamplista para instituir o SNIC. Sua proposta de implantação foi formulada ainda durante o governo de “Pepe” Mujica (URUGUAI; MIDES, 2012). Entretanto, esse processo foi freado em seu governo, só sendo retomado com a eleição

de Tabaré Vázquez, em 2015 (AGUIRRE; FERRARI, 2014; CAFARO MANGO, 2014). Depois, porque as mudanças legais no regime de licenças e a instituição do SNIC não foram apoiadas apenas por representantes do Frente Amplio, mas também por partidos de oposição.

É também interessante observar que houve avanços em países que não integraram o giro à esquerda, a exemplo da Costa Rica, que, durante a presidência de Laura Chinchilla (2010-2014), instituiu a *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil* (BATTHYÁNY, 2015). E em países que alternaram governos de esquerda e direita, como o Chile, cuja reformou do regime de licenças, que instituiu a modalidade parental, ocorreu durante a presidência do direitista Sebastián Piñera (BLOFIELD; FRANZONI, 2014; BLOFIELD, 2016). Por fim, na Argentina, durante o governo de Maurício Macri, foi criado o Instituto Nacional de las Mujeres (ARGENTINA, 2017), que fortaleceu, em alguma medida, as condições institucionais para a gestão da transversalidade.

Um terceiro argumento é o que atribui aos organismos, instâncias e instrumentos internacionais um papel estratégico na difusão de ideias sobre políticas de cuidado. O tema da difusão regional é recorrente em estudos sobre política pública comparada na AL (HUNTER; BROWN, 2000; MADRID, 2005; WEYLAND, 2005; SUGIYAMA, 2008). E, com efeito, como vimos no quarto capítulo, a esfera internacional foi fundamental para que, nos países, ocorresse a instituição de políticas de cuidado infantil e a incorporação da transversalidade de gênero nelas.

Nesse sentido, mencionamos alguns instrumentos internacionais (Convenção das Crianças e Adolescentes, CEDAW, Convenção 156 da OIT, entre outras) e destacamos a importância das Conferências Regionais da CEPAL (CEPAL, 2004; 2007; 2010; 2013). Por fim, apontamos para o papel não só da CEPAL, mas também de outras agências do sistema ONU, na produção e disseminação de conhecimento sobre o tema do cuidado, com destaque, em relação aos casos estudados, para a produção de especialistas uruguaios e argentinas (PAUTASSI, 2010; RICO, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015). Instâncias e organismos internacionais foram, portanto, parte fundamental desse processo. Entretanto, sua presença não elucidou as diferenças entre os casos, uma vez que os três países integraram espaços como as Conferências da CEPAL, foram signatários de Convenções e contaram com o apoio desses organismos para elaboração de políticas de igualdade de gênero.

Por fim, seria possível considerar a Igreja enquanto player. Especialmente a Igreja Católica, que, historicamente, foi a instituição que ocupou lugar de destaque na dinâmica política na AL (ORO; URETA, 2007), inclusive contribuindo para perpetuar ideologias patriarcais, especificamente na representação sobre família e feminilidade (STEVENS, 1973). Sua influência sobre a política (e políticas públicas) foi um fator relevante para constituição de oportunidades e obstáculos para as agendas políticas feministas (CHANEY, 1998). Na Argentina e no Brasil, assim como em outros países latinos, o discurso religioso colocou-se como constitutivo de políticas públicas,

incorporando a elas valores conservadores (BARRANCOS, 2010), sendo sua influência especialmente, destacada no caso argentino (DI MARCO, 2010). Em contrapartida, no Uruguai, a laicidade e o secularismo são constitutivos da cultura política do país (GUIGOU, 2006; ORO; URETA, 2007; DHONGI, 2010; PÉREZ; PIÑEIRO; ROSENBLATT, 2016).

Esse argumento, contudo, parece-nos mais adequado para temas que polemizam com os valores religiosos, a exemplo de aborto e casamento igualitário. Políticas de cuidado infantil podem ser compreendidas como iniciativas de apoio às famílias, sendo sua proposta conciliável com o discurso religioso, principalmente no caso das famílias heterossexuais. Ademais, a interferência da Igreja Católica na Argentina não impediu a aprovação de medidas polêmicas, como a legislação de casamento igualitário e a Ley de Identidad de Género, que tornaram o país referência regional e internacional de garantia de direitos LGBTQ+ (RODRÍGUEZ, 2015; FRIEDMAN, 2017). Por fim, se historicizarmos esse argumento, identificamos que, em algumas políticas públicas, ele não se sustenta. É o caso da educação, que, em suas origens, foi estruturada como laica na Argentina, e não no Uruguai (ZAPIOLA, 2009; HERRERA; PALERMO, 2013).

Esses argumentos, que panoramicamente analisamos, parecem-nos tão legítimos, quanto insuficientes. Uma alternativa a eles é a estruturação de uma explicação alternativa, que alie estrutura e agência, em uma única narrativa, o que nos propomos a fazer a seguir.

8.2.2 Estrutura e agência: as interações discursivas contextuais no processo de enquadrar

A literatura de política pública é rica em teorias e modelos que enfocam as interações entre sujeitos, ideias em disputa, de forma contextual, como discutimos no primeiro capítulo (FARIA, 2003; CAPELLA, 2015; FARAH, 2016). É o caso daquelas que integram a virada argumentativa (FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER; GOTWEIS, 2002; SARETZKI, 2015). Uma de suas contribuições é com a análise do enquadramento de políticas (frame). Ela é indissociável da investigação do processo de enquadrar (framing), ou seja, das interações contextuais entre sujeitos, nas quais são mobilizadas perspectivas ideológicas, quer para definir e legitimar relações de dominação, quer para desafiá-las e transformá-las (REIN; SCHÖN, 1993; BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; VERLOO, 2008; HAWKESWORTH, 2012; BRAUN, 2015).

A atuação desses sujeitos pode constituir comunidades discursivas (HAJER, 1993; LODGE, 2007; SCHMIDT, 2010), que congregam membros de governos, partidos, especialistas, movimentos sociais e setores empresariais, entre outros. Essas comunidades mobilizam determinados enquadramentos, permeados por perspectivas ideológicas, para disputar com outras a predominância de um padrão de significação, interagindo em um contexto. Nele, os enquadramentos podem ou não adquirir ressonância, à medida em que ecoem narrativas culturais da memória discursiva de uma determinada sociedade, inscritas no senso comum (SNOW *et al.*,

1986; GRAMSON; MODIGLIANI, 1989; CAMPBELL, 2005). Esse contexto não é, todavia, uma mera caixa de ressonância (SCHMIDT, 2008), sendo também ressignificado nessa dinâmica.

O enquadrar é, portanto, um processo que imbrica estrutura e agência. As estruturas (políticas, econômicas, sociais e culturais) constroem interações de sujeitos e de comunidades discursivas, com suas memórias discursivas, incrustadas em legados institucionais e nas normas culturais. Mas essas interações também modificam o contexto, reconstruindo-o discursivamente, conforme a narrativa estruturada de cada enquadramento e as respectivas perspectivas mobilizadas.

É com base nessa ancoragem teórica que passamos, a seguir, a analisar os três casos.

8.3 O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NO URUGUAI: UMA COMUNIDADE DISCURSIVA EM TORNO DO CUIDADO, EM UM CONTEXTO DE PROTEÇÃO SOCIAL

8.3.1 O enredo

A análise do (re)enquadrar das políticas de cuidado infantil uruguaias, durante os governos frenteamplistas, implica uma retomada da trajetória do SNIC que, como vimos, foi a coluna vertebral das mudanças nos regimes de licença e nos serviços de cuidado infantil diários. É no enredo de sua estruturação que as interações entre sujeitos se travaram, disputando significados das políticas analisadas e forjando novos enquadramentos. Para introduzirmos essa narrativa, recorreremos à fala das entrevistadas SCAF1-Uy (2016) e OI-Uy (2017):

Entrevistadora: ¿Cuándo se empezó a mirar este tema desde la izquierda en Uruguay?
 Entrevistada: Fue bastante causado por la sociedad civil. No por una sociedad civil masiva. Sino más bien por algunos grupos con perspectiva feminista y también de la familia, lo que no era tampoco lo común en el movimiento feminista (...) Este grupo que se llamaba... Se llama aún... La Red Género y Familia... (SCAF1-Uy [2016]).
 Y fue, creo, la sociedad civil, en particular la Red Género y Familia, que fue un actor clave en todo eso. Y, además que, si uno piensa, son unas poquitas personas. En una alianza con la academia, esa alianza fue inteligente. Logró construir una narrativa, una forma de plantear el asunto, inteligente, pero además en un contexto y momento oportuno desde el punto de vista político (...) (OI-Uy [2017]).

Como vimos no quarto capítulo, desde 2007, os instrumentos de gestão da transversalidade de gênero já mencionavam o cuidado (URUGUAY, 2007a; 2007b). Nesse sentido, a entrevistada SCF2 – Uy (2017) pontuou que o *Plan para Igualdad* representou “el primero reconocimiento institucional que el cuidado es un problema”. Foi, contudo, com o processo empreendido pela *Red Género y Familia* (atualmente, *Red pro Cuidado*), que se efetivou o reenquadramento das políticas de cuidado infantil, em uma perspectiva feminista, durante os governos frenteamplistas.

A Red, como destacou OI-Uy (2017), não era um movimento massivo; eram poucas pessoas que, desde 1994, congregavam-se em torno do tema de família, gênero e geração. Segundo a entrevistada SCF1 – Uy (2016), era “*una red super abierta de actores sociales*”. Nela, ainda segundo a entrevistada, “*tal vez el feminismo, las feministas, sean una minoría. Sí, con el liderazgo, pero una minoría, en términos organizacionales*”. Assim, ainda que as atrizes que liderassem o processo fossem feministas, a Red não era uma organização feminista e sua relação com esse movimento foi marcada por aproximações e distanciamentos:

Este grupo [Red] tuvo también sus disputas, digamos, con el propio movimiento, en el sentido que no era algo que central en la preocupación, el tema de las familias, de los arreglos familiares y de los cuidados. No que fuera algo que no se importaba a las mujeres (...) (SCAF1-Uy [2016]).

Entrevistadora: *¿Y en el movimiento feminista, el tema estaba planteado?*

Entrevistada: *Mirá, el movimiento dice que sí (risas). Pero, acá, en la realidad, en el comienzo, no se veía, y nos costó bastante incluirlo (SCAF2-Uy [2017]).*

Assim, não apenas o tema do cuidado não foi impulsionado por um movimento feminista massivo, como esse não o apoiou efusivamente, no início. Houve algumas alianças estratégicas com parte do movimento feminista. Um exemplo foi a parceria com acadêmicas feministas, como se depreende do trecho anteriormente reproduzido da entrevistada OI-Uy (2017). Essa parceria aportou evidências científicas à discussão política (SALVADOR, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014; PÉREZ, 2014; BATTHYANY, 2015). E isso contribuiu para legitimar as propostas, colocando o tema de uma forma inteligente, ainda nos termos empregados por OI-Uy (2017).

Outra aliança estratégica foi com o OPM uruguaio (InMujeres) e sua instância de participação social (CNG). Ainda que essas institucionalidades não tenham conferido ao tema do cuidado a mesma ênfase dada ao enfrentamento à violência (BAREIRO; QUESADA, 2006; CNG, 2015; 2016), a Red atuou em parceria com elas (FASSLER, 2009). Isso lhe permitiu ativar as condições institucionais existentes, na disputa do enquadramento das políticas de cuidado infantil.

Para a adesão de movimentos feministas, foi fundamental, segundo a entrevistada SCF2 – Uy (2017), a influência internacional, uma vez que: “*Eso nunca terminó por ser entendido como un ámbito de la lucha feminista. Y el tema de los cuidados, tampoco. Hasta que aparecen, entonces, las palabras sabias de la fuera... Quito, Brasilia, Naciones Unidas... Ahí todas subimos al carro*”. Quito e Brasília foram os locais em que ocorreram as duas edições das Conferências Regionais sobre as Mulheres da América Latina e do Caribe, das quais resultaram Consensos que enfocaram o cuidado (CEPAL, 2007; 2010).

A CEPAL não foi, contudo, a única institucionalidade da ONU a disseminar o tema no Uruguai e na região. Com efeito, o UNFPA apoiou a realização, pela Red, das mesas de diálogos. Foi por meio delas que a Red buscou incidir sobre as políticas sociais, constituindo uma rede em torno dos temas discutidos, incluindo representantes governamentais e partidários (FASSLER, 2007;

2009; RICO, 2011). Neslas, como recorda a entrevistada SCF2 – Uy (2017), o cuidado era:

(...) un tema que estuvo dando vueltas. Pero que no lo asumimos totalmente, porque en ese momento, en la Red, trabajábamos... Estábamos focadas, básicamente, en el trabajo de legitimar la asistencia y ça diversidad de arreglos familiares (...) Y fuimos dando con la temática de cuidado, que no estaba planteada como está.

Foi a partir de 2008-2009 que o tema do cuidado começou a despontar como uma prioridade para a Red, coincidindo com o calendário das eleições nacionais. Nesse momento, ela se articulou com a Bancada Bicameral Feminina do Poder Legislativo e, ainda, promoveu debates com partidos que disputaram as eleições, com o objetivo de incidir sobre seus programas de governo (SALVADOR, 2011; RICO, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014). Com isso, delineou-se uma estratégia claramente articulada com o processo eleitoral e a agenda de prioridades governamentais.

A reeleição do FA para seu segundo mandato resultou na integração do cuidado à agenda governamental. Como vimos anteriormente, em 2010, primeiro ano do governo de “Pepe” Mujica, foi criado um GT, cuja atribuição era apresentar uma proposta de estruturação para o SNIC, com participação social (URUGUAY; MIDES, 2012). Em 2012, o Governo definiu o marco para a estruturação do Sistema (URUGUAY; MIDES, 2012). Entretanto, ele não se efetivou, ainda que avanços tenham ocorrido, como a reestruturação do regime de licenças (URUGUAY, 2013). Segundo a entrevistada GOV2 – Uy (2017), faltaram condições políticas para implantar o Sistema. Para SCAF1-Uy (2016), foram priorizadas as políticas de enfrentamento à pobreza, em detrimento da implantação do SNIC, em um contexto de recursos orçamentários escassos. É possível que, segundo OI-Uy (2017), Mujica não estivesse plenamente convencido sobre a importância dessa agenda, por ser vista como “uma agenda cool, de classe média”.

O momento oportuno do ponto de vista político, a que OI-Uy (2017) referiu-se, no trecho reproduzido no início desta seção, foi o processo eleitoral de 2014. Nele, o FA postulou seu terceiro mandato consecutivo à presidência, com a candidatura de Tabaré Vázquez. A Red reorganizou-se, tornando-se a Red Pro Cuidados, com a finalidade de aumentar a pressão social sobre partidos e governo (RED PRO CUIDADO, 2014; URUGUAY, CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d). Ela incluiu organizações dos movimentos feministas, acadêmicas, prestadoras de serviços de cuidado, organizações de defesa de direitos de crianças e da população idosa e com deficiência, além de representações sindicais (AGUIRRE; FERRARI, 2014).

Durante o processo eleitoral de 2014, a Red organizou nova rodada de sensibilização e incidência sobre os programas de governo de partidos, como observou a entrevistada SCAF1-Uy (2016). Como resultado, políticas de cuidado constaram tanto nos programas do FA, quanto da oposição (FA, 2014; COLORADO, 2014; INDEPENDIENTE, 2014). Em relação ao FA, SCF 2 – Uy (2017) descreveu nos seguintes termos o denominado momento oportuno:

(...) *Y acredito que ya había se hecho las transformaciones más importantes, las reformas más importantes, reforma de la salud, reforma de la educación, reforma tributaria... ¿Lo que si pudiera ofrecer a la población? Nosotros recalcamos mucho a Marina que eso era una cosa nueva en América Latina, y que era realmente como una propuesta, y creo firmemente, no es demagogia, creo que la conformación de un sistema de cuidado, completa, redondea, las acciones que tiene que hacer en términos de bien estar social. Es una política novedosa, una política novedosa por muchas razones.*

Havia, portanto, uma avaliação de que algumas das reformas sociais e econômicas mais importantes (saúde, educação, tributária etc.) haviam sido feitas nos mandatos anteriores, razão pela qual um terceiro governo do FA precisaria de uma agenda política que fosse inovadora, inclusive em nível latinoamericano. Isso favoreceu que a atual ministra do MIDES (Marina Arismendi) se convencesse da importância do SNIC. Assim como o então candidato à presidente,

Tabaré Vázquez, que “(...)lo definió como el buque insignia de su gobierno. ¡Buque insignia!” (SCAF2-Uy [2017]). O buque insígnia é o navio principal de uma esquadra naval; a metáfora simboliza que a criação do SNIC se tornou uma prioridade orientadora dos rumos do novo governo.

A mesma mensagem ecoa do discurso de posse presidencial, de 2015, no qual Tabaré enfatizou que: “La gestión de gobierno se sustentará en 3 pilares (...) El segundo pilar refiere a políticas públicas y sociales. Y en este pilar destacamos, en primer lugar, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (...)” (URUGUAY, 2015a). Com efeito, no primeiro mês de seu governo, o presidente enviou ao Poder Legislativo o projeto de lei de criação do SNIC.

Uma justificativa para essa priorização nos remete à reflexão de SCAF-Uy (2017), que identificou que: “(...) Y es posible que el vio esa conexión con los principios fundamentales del programa del Frente Amplio. Y ya venía como una propuesta de la sociedad (SCAF-Uy [2017]). De forma semelhante, a entrevistada SCF 2 – Uy (2017) enfatiza que: “(...) Eso no se podría haber dado si no hay una fuerza de izquierda en el gobierno”. As entrevistadas, que participaram desse processo desde seus primórdios, atribuíram importância a uma convergência discursiva entre os significados da proposta impulsionada pela Red e o programa do partido de esquerda.

O SNIC foi aprovado no mesmo ano do envio do projeto de lei ao Legislativo, por todos os partidos (URUGUAY, 2015b). Sua estruturação foi afirmada como uma estratégia de ampliação da matriz da proteção social uruguaia, em que as políticas de cuidado, garantidas como direitos, seriam um quarto pilar, somando-se à educação, saúde e seguridade social. Na discussão sobre o Sistema, assim como já havia ocorrido durante o debate sobre o regime de licenças, foi enfatizada a conexão dessas mudanças com o legado histórico de proteção social uruguaia, inclusive por representantes de partidos de oposição ao FA:

Entonces, con este proyecto estamos extendiendo derechos que naturalmente serían considerados de las mujeres por Batlle, por Frugoni - nuestros antecesores históricos, garantes de los derechos de las mujeres - a los hombres, incorporando esta visión contemporánea (URUGUAY, CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013, p. 52).
Vamos a votar el proyecto en general y aplaudimos la iniciativa, que considero batllista a pesar de que la proponga un gobierno del Frente Amplio, porque sigue en todo su curso lo que ha sido el ADN de nuestro partido (URUGUAY, CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015d, p. 75).

O “nosso”, no segundo fragmento, corresponde ao Partido Colorado, atual oposição ao FA. Foi ele que, no início do Século XIX, levou à presidência *José Batlle y Ordóñez* (1903-1907; 1911-1915), inaugurando o batlismo (DONGHI, 2010). Esse fenômeno foi a expressão uruguaia dos Estados Desenvolvimentistas latino-americano, que emergiram na primeira metade do Século XX (COLLIER; COLLIER, 1991; CASTELLANO CHRISTY, 1996; DONGHI, 2005). No batlismo, foram lançaram as bases do welfare state uruguaio, calcado na institucionalização de políticas sociais e na democracia partidária (FILGUEIRA, 2009). Seu legado foi a estruturação de um sistema de proteção social composto de proteção ao emprego, seguridade social e saúde, educação massiva e assistência social à pobreza (HUBER; STEPHENS, 2012).

As políticas de cuidado infantil foram instituídas em 1934, sendo seu principal marco o Código del Niño (URUGUAY, 1934). Nesse período, foi organizada institucionalmente a política, assim como estabelecer serviços de atenção à infância, em regra reservados para as crianças órfãs ou indigentes. Esse marco normativo viveu até 2004, quando foi promulgado o *Código de la Niñez y la Adolescencia*, que buscou atualizar essa política, em face da Convenção sobre Direitos das Crianças (URUGUAY, 2004). As licenças maternidade remuneradas, por sua vez, foram instituídas em 1958 (URUGUAY, 1958). Ainda que essas duas medidas não tenham sido implantadas durante a presidência de Batlle, elas ressonaram o espírito batllista de promoção de bem-estar, sintonizando-o com a política de cuidado infantil.

Nesses termos, o batlismo não apenas inaugurou o sistema de proteção social uruguaio, mas tornou-se um mito fundador; uma idade de ouro a qual discursos políticos recorreram ao longo da história (DE GIORGI, 2010). A entrevistada SCF2-Uy (2017) sintetizou a importância dessa memória discursiva para o momento atual:

Y además hay ciertas características de uruguay (..) aquí hay una larga tradición de participación de Estado en el bienestar de las personas, que tiene que ver con la vieja filosofía batllista del comienzo del siglo XX, que está en alguna manera matrizando la cultura de toda la sociedad. Y creo que ese es un elemento que jugó y sigue jugando hasta ahora.

O contexto em que o reenquadramento analisado ocorreu envolveu, dessa forma, duas conexões; uma, com um momento oportuno (giro à esquerda) e a outra, com uma memória histórica (cultura política de proteção social batllista).

É a partir desse enredo que analisamos, a seguir, o processo de enquadrar.

8.3.2 O (re)enquadrar: comunidades discursivas em contextos (re)produtores de significados

O processo empreendido pela Red aglutinou, em torno do tema do cuidado, uma comunidade discursiva (HAJER, 1993; LODGE, 2007; SCHMIDT, 2010). Ela congregou movimentos feministas, acadêmicas, profissionais de serviços de cuidado e organizações que atuam na defesa de direitos da população dita dependente, além de representantes de organismos internacionais, partidos, governo e centrais sindicais.

Por meio de atividades como os diálogos sociais, esses sujeitos compartilharam visões sobre o problema do cuidado e sobre qual deveria ser o curso da ação estatal para lidar com ele, forjando enquadramentos sobre as políticas (REIN; SCHÖN, 1993; BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; VERLOO, 2008; BRAUN, 2015). Já atividades como as mesas de negociação com partidos políticos serviram tanto para incorporá-los à comunidade, quanto para sensibilizá-los para o tema, contribuindo para a construção de um consenso suprapartidário. Esse materializou-se na aprovação, por unanimidade, dos projetos de lei que alteraram o regime de licenças e implantaram o SNIC. Apenas uma diminuta bancada evangélica apresentou questionamentos, mas o Partido Nacional, a qual ela pertence, apoiou os projetos.

Nesse contexto, delineou-se o enquadramento dessa comunidade para disputar os significados da política de cuidado infantil. Sobre esse processo, SCF2 – Uy (2017) observou que:

No hubo un diseño claro, una estrategia clara, un plan... Si fueron combinando una serie de factores y fuimos armando una modalidad de trabajo colectivo, donde la Red, lo que hacía, era retirar las ideas, hacerlas discutir por los distintos sectores de la sociedad, las sintetizar y las devolver en un proceso que perduró muchos años y que nos permitió, primero, cambiar el paradigma conceptual, y luego, a partir de esa transformación de la conceptualización, empezar a ver lo que se podría hacer.

Não havia uma predefinição da proposta; ela se definiu no trajeto. O enquadrar, conforme observam Snow *et al.* (1986) é um processo dinâmico, em que sujeitos articulam-se em torno de ideias e, a partir de suas interações, as reformatam. No caso uruguaio, foi nessas interações que emergiu o diagnóstico/prognóstico desse enquadramento:

Desde nuestra posición —construida colectivamente en un intercambio fecundo de la Red con autoridades de los poderes del Estado, de la Academia y de la sociedad civil organizada— los cuidados a las personas dependientes no pueden continuar resolviéndose en el interior de las familias bajo su exclusiva responsabilidad. Las transformaciones demográficas, económicas y culturales anteriormente señaladas marcan las enormes dificultades que las familias tienen en la actualidad y tendrán en el futuro para proporcionar los cuidados adecuados a las personas dependientes produciéndose un

déficit que vulnera la calidad de vida de quien requiere de cuidados y de su entorno. Los cuidados han dejado de ser un problema estrictamente privado y doméstico y deben ser abordados colectivamente a nivel de las políticas públicas con el concurso de los diversos actores implicados: Estado, mercado, comunidad y familias (FASSLER, 2009, p. 9).

O trecho acima, que integra uma das sínteses das mesas de diálogo, permite depreender uma narrativa estruturada sobre as práticas sociais de cuidado e políticas públicas. Nela, o déficit de cuidado é identificado como um problema, causado pelas transformações demográficas, econômicas e culturais. E a corresponsabilidade pelo cuidado é peça chave para sua solução, para promover a superação do familismo e a legitimação do cuidado como um problema público. O fragmento expressa, em grande medida, uma síntese das agendas políticas feministas para o cuidado, com uma abordagem interdependente.

Confrontando o enquadramento acima com o que prevaleceu na revisão dos regimes de licença e implantação do SNIC (capítulo anterior), é possível observar convergências, o que reflete o sucesso dessa comunidade discursiva. Ademais, a mobilização de uma perspectiva feminista abrangente contribuiu para que não apenas organizações feministas a mobilizassem, mas também outras atrizes e atores que compuseram essa comunidade discursiva. Isso permitiu que surgisse o que Snow *et al.* (1986) denominam de macro enquadramento, que opera como um enquadramento de larga escala, relacionando mais de um frame. Com isso, ele confere um padrão de significação abrangente para a aglutinação de sujeitos e seus pontos de vista (SNOW; BENFORD, 1988; CAMPBELL, 2005; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; ALVES, 2013).

O macro enquadramento, no caso uruguaio, esteve em consonância com a discussão internacional sobre o cuidado. Entretanto, houve mais do que uma sintonia de ideias, como podemos observar a partir de um trecho do relatório dos diálogos sociais, promovidos pela Red:

A nivel internacional y nacional hay un reconocimiento cada vez más amplio de que la distribución desigual de los cuidados es uno de los grandes escollos para que las mujeres ejerzan en plenitud sus derechos y la sociedad avance como un todo hacia una mayor equidad y una mejor democracia Así, en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrado en el mes de agosto de 2007 en Quito, entre las institucionalidades de género de los países participantes se ha destacado el papel del trabajo no remunerado de las mujeres como realidad a cambiar para lograr avanzar hacia la equidad y se recomienda con firmeza la intervención del Estado para impulsar los cambios necesarios. Uruguay ha participado de esta reunión y se ha comprometido a impulsar políticas públicas para implementar estos acuerdos (FASSLER, 2009, p. 8).

Assim, observamos que o discurso internacional foi utilizado como um argumento estratégico, que legitimou posicionamentos dessa comunidade discursiva. As ideias que permitiram delinear esse enquadramento não eram uma novidade, ou foram desenvolvidas especificamente para o caso uruguaio. Com efeito, o ponto central sobre a efetividade do enquadrar é menos sobre a inovação de elementos, e mais sobre como sujeitos os articulam (SNOW; BENFORD, 1988).

Tampouco ocorreu, nesse episódio, uma mera reprodução de argumentos internacionais. Ao revés, essa comunidade discursiva e seu enquadramento estiveram inseridos em um contexto específico, que é também produtor de significados. A ressonância desse enquadramento (SNOW *et al.*, 1986; GRAMSON; MODIGLIANI, 1989; ALVES, 2013) foi viabilizada pelas conexões discursivas que foram construídas entre esse padrão de significação, o que a esquerda reivindicava como seu projeto político (ampliação de direitos com inclusão social) e a memória discursiva de uma cultura política de valorização da proteção social.

Os fragmentos reproduzidos anteriormente, com referências ao batlismo, extraídos das notas taquigráficas dos projetos de lei analisados, refletem essa ideia. Neles, essas mudanças foram apresentadas como uma forma de atualizar um sistema de proteção social iniciado com o batlismo (URUGUAY; CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013; 2015d). Em consonância com esse espírito, o SNIC foi apresentado, nos documentos de sua implantação, como parte de uma estratégia de reforma social que: “assume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social para ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta” (URUGUAY; MIDES, 2014, p. 7). Ou seja, uma mudança incremental em um percurso de proteção social já consolidada. Assim, não apenas o contexto produz significado, mas também é ressignificado no processo (SCHMIDT, 2008). Consequentemente, essas mudanças entraram em cena para compatibilizar o mito fundador da sociedade uruguaia com os desafios atuais (novas relações de gênero, transição demográfica etc.) (URUGUAY; MIDES, 2014; 2016).

Em síntese, uma narrativa possível para explicar os resultados uruguaiois remete ao enquadrar. Nele, os significados que estruturaram a reorganização das políticas analisadas foram compartilhados não apenas pelo movimento feminista (ou por uma parte dele), mas por uma comunidade discursiva, liderada pela Red. Isso produziu um macro enquadramento das políticas de cuidado, que mobilizou uma perspectiva de igualdade de gênero abrangente, em sintonia tanto com o projeto de esquerda do FA, quanto com a cultura política de proteção social uruguaia.

8.4 O ENQUADRAR DAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL NA ARGENTINA E NO BRASIL: UMA EXPLICAÇÃO PARA AUSÊNCIA E MARGINALIDADE DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

Partindo da análise do caso uruguaio, que, comparativamente, representou um case de sucesso, discutimos, por contraste, o que aconteceu na Argentina e no Brasil. Iniciamos pela Argentina, em que não houve transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil durante o giro à esquerda, para, em seguida, nos debruçarmos no caso brasileiro, de incorporação marginal.

8.4.1 Argentina: esforços de constituição de uma comunidade discursiva e ausência de transversalidade como resultado

Retomando elementos abordados no quarto capítulo, observamos que houve, no caso argentino, um esforço de constituição de uma comunidade discursiva em torno de políticas para o cuidado, que compartilhasse de uma perspectiva de igualdade de gênero. Esse processo assemelhou-se ao uruguaio, ainda que com resultados diversos. O projeto “*El cuidado em la agenda publica*”, uma parceria do ELA com a ADC e o CIEPP, foi desenvolvido entre os anos 2012 e 2015, com o objetivo de formular propostas para a incorporação do cuidado na agenda governamental (nacional e subnacional), produzindo e disseminando informações sobre o tema (GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; ZIBECCHI, 2014). Entre seus membros, haviam organizações feministas e de promoção de direitos humanos.

Também o CIPPEC, um think tank de incidência sobre políticas públicas, promoveu ações para fomentar o tema do cuidado na agenda governamental no período, mobilizando perspectivas de igualdade de gênero. Além de promoção e disseminação de informações e propostas sobre o tema (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013; AULICINO; DÍAS LANGOU, 2015). E ele também organizou diálogos sobre cuidado, em parceria com organismos internacionais (OIT, PNUD, UNICEF, UNFPA), entre os anos de 2012-2014 (PNUD *et al.*, 2012; 2013; 2014). Participaram dos diálogos especialistas, representantes da sociedade civil, de organismos internacionais, do governo e membros do parlamento, entre outros.

O enquadramento proposto nessas duas iniciativas de incidência sobre o tema, e a perspectiva de gênero mobilizada, podem ser depreendidos dos seguintes fragmentos:

(...) En este sentido, es importante considerar que el Estado es un actor social con capacidad de establecer una nueva forma de organización social del cuidado y así generar mecanismos que puedan desplazar responsabilidades de cuidado que recaen exclusivamente en las familias (y en especial sobre las mujeres de esas familias) a otros ámbitos (ZIBECCHI, 2014, p. 19).

(...) Es crucial avanzar hacia una nueva ley nacional de licencias que: amplíe los derechos en los tres tipos de licencias; contribuya al desarrollo infantil; facilite la inserción de las mujeres en el mercado laboral y favorezca la construcción de una más justa división de roles intrahogar. Una nueva ley nacional de licencias es crucial también para enfrentar los cambios demográficos a futuro (CIPPEC, 2013, p. 2).

O primeiro excerto foi extraído de um documento produzido no âmbito do projeto liderado por ELA. Nele, afirma-se a necessidade da atuação estatal para estabelecer uma nova organização social do cuidado, reorganizando a responsabilização do cuidado, de forma que ela não recaia apenas sobre as famílias e, dentro delas, sobre as mulheres. O segundo, do CIPPEC, enfoca as licenças, destacando que essas medidas contribuem para o desenvolvimento infantil, para a inserção das mulheres no mercado de trabalho e para a divisão mais equitativa de responsabilidades familiares. E que isso é crucial para enfrentar o processo de transição demográfica. Em ambos,

há um esforço de reenquadrar as políticas de cuidado infantil em termos bastante semelhantes ao que identificamos na análise do caso uruguaio, inclusive mobilizando uma perspectiva interdependente.

Nos diálogos, promovidos pelo CIPPEC e por organismos internacionais, há registros da participação de agentes governamentais e parlamentares (PNUD *et al.*, 2012; 2013; 2014). Além disso, alguns quadros da FPV, coalizão de sustentação do kirchnerismo, incorporaram-se, em alguma medida, a essa comunidade discursiva, compartilhando com ela propostas de reenquadramento das políticas. Como vimos no capítulo anterior, foi o caso da então deputada María del Carmen Bianchi, da FPV, que propôs a criação de uma política federal de cuidado para a primeira infância, recepcionando ideias defendidas por ELA e CIPPEC. Entretanto, essa incidência sobre a agenda governamental não ocorreu, uma vez que a construção dessa comunidade discursiva não logrou engajar o governo kirchnerista. Tampouco houve uma parceria mais estreita com o OPM argentino. Por fim, o projeto de Bianchi não foi aprovado. O diálogo com a entrevistada SC3- Arg (2017) sintetizou a questão:

Entrevistadora: *¿Cómo estuvo el tema de cuidado en la agenda en los gobiernos Kirchner?*
 Entrevistada: *Ausente de la agenda. Hubo algunas políticas ligadas a los cuidados infantiles, como la ley de Centros de Desarrollos Infantiles. Es una política claramente ligada a la agenda de infancia, no a la agenda de cuidado en perspectiva de género (...).*

Foi outra comunidade discursiva, que também disputou o enquadramento dessas políticas, que prevaleceu. Ela foi composta, principalmente, de profissionais e sindicatos da educação, entidades de defesa do direito da criança, representantes parlamentares e membros do governo (OMEP, 2015; SC2- Arg [2017]; GOV2- Arg [2017]; GOV3- Arg [2017]). Como resultado, ela obteve a aprovação da exigência legal de regulação e supervisão de instituições da educação não incluídas na educação oficial (ARGENTINA, 2015), projeto de autoria da então deputada Adriana Puiggrós, também da FPV. Isso consagrou a vitória da comunidade discursiva congregada em torno do enquadramento da educação infantil. Esse enquadramento, que predominou, não era explicitamente patriarcal, mas reproduzia elementos familistas e maternalistas, incrustados nas práticas sociais de cuidado argentinas. Ademais, ao não enfrentar as concepções patriarcais congeladas no curso da ação do Estado argentino, ele contribuiu para perpetuá-la.

Os dois enquadramentos mencionados não eram, a priori, inconciliáveis. Eles compartilharam elementos entre si e com o discurso dos governos de esquerda, principalmente àqueles referentes às garantias de direitos de grupos historicamente excluídos (mulheres e crianças), para garantir a igualdade e a inclusão social. Entretanto, nem se constituiu uma comunidade discursiva mais abrangente, tampouco um macro enquadramento que pudesse albergar os dois padrões de significação.

Nesse conflito discursivo, o contexto em que ele se inscreveu também foi reconstruído

discursivamente. Embora em ambos os enquadramentos a garantia de direitos para a inclusão social fosse um eixo estruturador, isso não foi reconhecido na dinâmica da disputa. A forma que a OMEP (2015, p. 3-4) vocalizou seu posicionamento, acerca do projeto de lei de criação de uma política federal de cuidado, explicita isso:

No podemos dejar de ver similitudes con el contenido de los debates de los 90 en los que se intentó fraccionar a los sistemas educativos y transformarlos en “servicios” para el entrenamiento de recursos humanos y la consagración de las desigualdades y la exclusión social y educativa (...) Las fuertes presiones y campañas mediáticas de quienes promueven políticas y economías neoliberales, convencen subliminalmente a muchos y contribuyen al cuestionamiento y hasta el abandono de concepciones educativas vinculadas al desarrollo integral y pleno de los niños y niñas pequeños.

Nesses termos, há um esforço de reconstruir o contexto produtor de significado desses enquadramentos. A proposta de uma política federal de cuidado infantil foi expressa, nesse posicionamento, como parte de um projeto neoliberal dos anos 1990, ao qual o kirchnerismo se opôs, saindo vitorioso. Isso assumiu contornos específicos no caso argentino, no qual, em comparação com o Brasil e o Uruguai, houve reformas neoliberais mais amplas, e cujas crises resultantes foram mais intensas (HUBBER; STEPHENS, 2012; SAETTONI, 2013; DANANI, 2013). A ressonância de um enquadramento, durante o giro à esquerda, era maior à medida em que se colocasse como um contraponto mais radical ao projeto neoliberal. Diferentemente do caso uruguaio, em que uma percepção de incrementalismo era valorada positivamente, no caso argentino foi valorizado o aspecto disruptivo. Ademais, a reforma do setor educacional, valorizando profissionais desse setor e organizando a educação infantil, estiveram na agenda governamental do kirchnerismo desde os primeiros anos do governo de Néstor Kischner (ARGENTINA, 2005; 2006), o que garantiu maior convergência do segundo enquadramento com o projeto político da esquerda argentina.

8.4.2 Brasil: transversalidade marginal, enquadramentos e comunidades discursivas coexistentes

No caso brasileiro, a dinâmica de enquadrar a política de cuidado infantil foi mais heterogênea do que nos dois outros casos, ainda que alguns elementos tenham sido compartilhados. Em nível nacional, durante os governos petistas, não evidenciamos uma estratégia específica para disputar o enquadramento dessas políticas, mobilizando perspectivas feministas. Isso não significa que o tema estivesse fora da atuação desses movimentos feministas. Ele integrou a produção de conhecimento realizada por organizações feministas, como a SOF, Cfemea e SOS Corpo (FARIA; MORENO, 2010; CFEMEA, 2011; FARIA; NOBRE, 2015; SOS CORPO, 2012). Assim como se fez presente na produção da SPM, principalmente por meio do Comitê do Comitê de Gênero e Uso do Tempo (CGUT), como pontuaram GOV8- Br (2017) e OI-Br (2018).

Ademais, as reivindicações por creches e licenças estiveram presentes no âmbito da Conferência

Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), que se constituiu na principal arena do período para que movimentos feministas e de mulheres pudessem apresentar demandas e propor diretrizes para a atuação governamental. Nos documentos elaborados por esses movimentos para a incidência sobre as discussões realizadas nas conferências, demandas por creches e licenças assumiram estatuto prioritário. É o caso do documento de propostas das mulheres da CUT para a 3ª CNPM, no qual, entre as 11 prioridades listadas, a primeira delas era “creches públicas, de qualidade em período integral”, incluindo, ainda, a proposta de “emenda constitucional para garantir licença parental de um ano para o casal” (CUT, 2011, p. 2, 5).

Entretanto, isso não configurou uma estratégia específica. Ao revés, as disputas que mobilizaram essas perspectivas travaram-se no marco das condições institucionais para a transversalidade em geral, tanto para sua gestão, quanto para a participação social nela. Foram apresentadas reivindicações pelos movimentos sobre o tema, como inúmeras outras pautas, nas quatro edições da CNPM. Elas foram assumidas como um compromisso estatal, como centenas de outras ações, nas três edições do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). E foram articuladas e monitoradas, como as demais outras centenas de ações, por meio do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano (BRASIL; SPM, 2004; 2008; 2013).

Com isso, não se materializou uma comunidade discursiva específica para o cuidado. Suas reivindicações diluíram-se em uma comunidade mais abrangente, constituída em torno das políticas para as mulheres, que congregou movimentos feministas e de mulheres, órgãos governamentais, acadêmicas feministas e organismos internacionais, com destaque para a OIT e a Onu-Mulheres (BRASIL; SPM, 2004; 2008; 2013). Com efeito, o tema do cuidado não era priorizado na atuação da SPM, como observou GOV9- Br (2016):

Agora, dentro de milhares de temáticas, mesmo dentro do mundo da autonomia econômica, que já não era um mundo, o mais importante para a atuação da SPM... O tema do cuidado não era um tema assim, superforte (...) a gente tinha um desequilíbrio muito grande nas prioridades no foco, né? Então eu acho que a SPM acabou muito centrada na política de enfrentamento a violência.

O cuidado tampouco era priorizado na atuação dos movimentos feministas em geral, mesmo se o considerarmos como uma questão implícita a uma agenda mais abrangente, como a do trabalho. A entrevistada SCF3-Br (2018) refletiu sobre isso:

(...) a questão do trabalho não é a questão que ganha mais força na dinâmica permanente do movimento de mulheres. Claro que tem alguns momentos de maior relevância. Durante os Governos Lula e Dilma... O movimento trabalhou e se mobilizou muito em torno de políticas...de sustentação do cotidiano. Mesmo assim, não ganha a mesma visibilidade de uma questão como a da violência. E na própria dinâmica do movimento, que a gente participa no dia a dia, não é uma discussão permanente, contraditoriamente.

A perspectiva de gênero mobilizada nesse processo, como discutimos anteriormente, ancorou-

se, principalmente, no que denominamos de Autonomia econômica das mulheres. Nela, a problemática do cuidado infantil foi enquadrada como um obstáculo para a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Com isso, a perspectiva de igualdade de gênero mobilizada no Brasil distanciou-se da abordagem interdependente, identificada nos demais casos. Isso se deveu, em partes, a uma outra peculiaridade do processo brasileiro. O debate internacional de gênero sobre o cuidado não aterrissou na comunidade discursiva das políticas para as mulheres no Brasil, apesar de uma das edições da Conferência da CEPAL, realizada em 2010, ter sido sediada no país e organizada em parceria com a SPM. Foi nela que se produziu o Consenso de Brasília, que conferiu importante destaque aos temas da corresponsabilidade e do direito ao cuidado (CEPAL, 2010).

Ainda que alguns movimentos feministas e de mulheres tenham reivindicado a aprovação da Convenção nº 156 da OIT (CUT, 2011), o Brasil não a ratificou, como o fez Uruguai e Argentina. Isso não significou, entretanto, a exclusão dos organismos internacionais dessa comunidade discursiva, uma vez que OIT e ONU-Mulheres integraram instâncias da gestão da transversalidade, como o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, e de produção e disseminação de conhecimentos oficiais, como o CGUT (BRASIL; GOV8-Br [2017]; OI-BR [2018]). O posicionamento que esses organismos internacionais sustentaram alinhava-se às perspectivas que evidenciamos nos dois outros casos, como depreendemos da fala de OI-Br (2018):

Quando a gente pensava política de cuidado, a gente não pensava só nas crianças, mas também não pensava só nas mulheres. A gente pensava trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares. A discussão toda ia, claro, para as políticas mais clássicas de cuidado, creches, jornada ampliada nas escolas, atividades de contra turno, licenças maternidades obviamente, estabilidade no emprego...Tudo isso. Mas a gente também adentrava em uma discussão sobre políticas mais inovadoras, a gente discutia a necessidade premente de ampliar a licença paternidade, justamente para que a questão da divisão das responsabilidades ficasse mais claras.

Havia, contudo, resistências ao discurso político de organismos internacionais, da parte de alguns movimentos feministas:

Entrevistadora: Vocês viam diferença da visão de vocês para a temática do cuidado e políticas públicas de cuidado para o que as organizações internacionais pautavam nesse período?

Entrevistada: Sim, inclusive porque uma das questões é que a gente, quando o assunto do cuidado começou a dominar a agenda, a gente falava 'gente, mas falta coisa, falta um debate mais sistêmico (...) eu acho que foi muito fácil pra alguns governos e gente que estava nos governos aceitar coisas que vinham internacionalmente, achar que era um modelo a ser seguido, esquecendo do acúmulo de movimentos do campo, dos próprios governos. Então, eu acho que foi um jeito de despolitizar a agenda (SCF1 – Br [2017]).

Observamos que não houve uma interdição, pelos movimentos feministas, ao debate do cuidado que os organismos internacionais patrocinavam. Mas, houve um questionamento da concepção

subjacente a ele, sem que fosse reconhecido o acúmulo dos movimentos feministas que, em grande medida, também integraram o campo político da esquerda. Observações semelhantes emergiram na fala de SCF3- Br (2017), para quem o tema do cuidado integrou as “influências que vêm do Norte”, que, em países como o Brasil, mesclaram-se com noções pré-existentes, a exemplo do trabalho doméstico, podendo ter efeitos indesejáveis:

SCF-3-Br (2018): (...) E eu acho que com toda essa questão das políticas públicas, e também da incorporação ao Sistema Onu, que é o que se divulga, também contribui para essa perspectiva funcional e formalista.

SCF-4-Br (2018): Exatamente, inclusive até afastando o debate de cuidado dessa elaboração da divisão sexual do trabalho, criticamente radicada nas relações sociais. E acho que o marco vai informando. Esse marco mais funcionalista e formalista que recai no debate de conciliação. E esse debate da conciliação vai definindo um enquadramento e esvaziamento da divisão sexual do trabalho.

Assim, a abordagem do cuidado de algumas agências da Onu desatava vínculos com sua ancoragem na divisão sexual do trabalho, e, ao esvaziá-lo de seus conteúdos políticos mais críticos, conferia-lhe uma roupagem funcional e formalista. A entrevistada SCF4-Br (2018) especificamente retoma a discussão sobre a conciliação que, como vimos em capítulo anterior, enfocava as mulheres, enquanto responsável por articular trabalho produtivo e responsabilidades familiares. O fomento às políticas de conciliação havia sido difundido por organismos internacionais, em um primeiro momento, inclusive pela OIT (HIRATA; KERGOAT, 2007; RICOLDI, 2010). Paulatinamente, entretanto, essa instituição assumiu uma outra abordagem, calcada no “equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal”, nas palavras de OI-Br (2018).

Essas divergências não expressavam posicionamentos inconciliáveis, mas evidenciavam conflitos internos à comunidade discursiva, produtores de obstáculos à construção de consensos em torno de um enquadramento para as políticas de cuidado, que não foram equalizados no período.

É importante reconhecer, ainda, os vestígios de uma memória histórica, que influenciaram esse padrão de significação. Como vimos no quarto capítulo, durante a redemocratização, nos anos 1980, o tema das creches foi uma prioridade para os movimentos feministas e de mulheres brasileiros (ROSEMBERG, 1984) e as licenças também integraram essas agendas políticas (BRASIL; CNDM, 1988). Isso colocou o tema do cuidado na pauta feminista desde os anos 1980, como observou SCF1 – Br (2017), “O tema do cuidado sempre esteve presente, por meio da discussão do trabalho doméstico de cuidado, ainda que não expresso dessa forma, com esse nome”. Entretanto, como demarcado na fala da entrevistada, sua incorporação era feita de maneira implícita, subentendida nas discussões sobre trabalho doméstico, remunerado ou não remunerado. E, nelas, políticas de cuidado eram, geralmente, compreendidas como medidas para a liberação de tempo para a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Com isso, a potencialidade de uma abordagem interdependência não era, em regra, explorada, nem nos antecedentes, nem no giro.

Se, de um lado, a comunidade discursiva das políticas para as mulheres não priorizou o tema do cuidado e não construiu um consenso em torno de um enquadramento para a problemática, que pudesse formar alianças abrangentes, por outro lado, formou-se uma comunidade discursiva que com ela concorreu na disputa dos significados das políticas analisadas. Essa segunda rede congregou organismos internacionais, organizações não governamentais, membros do Executivo, do Legislativo e do CNE que atuavam pela defesa de direitos das crianças, principalmente na área educacional (SIMIELLI, 2013; BRASIL; CN, 2016; CRUZ, 2017). Como resultado da atuação dessa comunidade discursiva, prevaleceu o enquadramento do desenvolvimento infantil e o direito das crianças à educação e ao cuidado na significação das políticas analisadas.

Os dois enquadramentos foram recepcionados pelo curso da ação estatal e cada uma dessas comunidades discursivas contou com a participação de membros do governo. Houve, portanto, uma coexistência dos enquadramentos e de suas respectivas comunidades discursivas nas políticas públicas instituídas no período. Entretanto, o enquadramento da autonomia econômica prevaleceu nas políticas para as mulheres, enquanto o do direito à educação e ao cuidado da criança o fez nas políticas de cuidado infantil, resultando em uma incorporação marginal da transversalidade de gênero. Assim como no caso argentino, não emergiu um macro enquadramento que abrangesse ambos, propiciando condições para uma maior integração, ainda que os dois fossem compatíveis entre si e com as concepções de políticas sociais do giro à esquerda.

A CF-88 poderia ter referenciado a confecção de um macro enquadramento, por ser sua abordagem compatível com a da interdependência. Entretanto, ela foi retomada, narrativamente, como legitimadora do direito das crianças ao desenvolvimento infantil, de forma desarticulada ao direito de mães e pais ao trabalho (BRASIL; CNE, 2009; 2016). Assim, a transição das creches da política de assistência social para a educacional foi significada como um deslocamento da esfera de direito das mulheres para a das crianças, como pontuou a entrevistada GOV6- Br (2017):

A creche na assistência social é uma prestação de serviços para a mãe. Ela se dá em função de uma necessidade familiar da mulher. Enquanto na educação ela é uma etapa da educação básica fundamental.

Por fim, nos últimos anos de governos petistas, a corresponsabilidade despontou em ambos os enquadramentos, para promover a participação paterna. Todavia, não ganhou centralidade em nenhum dos dois, tampouco propiciou condições para a construção de um macro enquadramento. É importante notar que, apesar da CF-88 representar uma memória discursiva de inédita ampliação de direitos, especificamente em relação à incorporação do pai como um sujeito cuidador, não é esse seu legado. Isso nos remete às discussões sobre a licença paternidade, ocorridas na Assembleia Constituinte, há trinta anos atrás, quando da discussão de licença paternidade:

Sr. Presidente Ulysses Guimaraes: (...) Trata-se de uma homenagem ao homem gestante (PALMAS). Como justificativa da proposição, podíamos lembrar o que disse o talentoso Chico Anísio: há o dia da mãe; e o dia do homem que é precisamente nove meses antes do dia da mãe. Acho que ela não precisa ser justificada porque é evidente a alegria dos homens que aqui se encontram diante da proposição (BRASIL, 1988, p. 7663-7664).

Ainda que a incorporação da licença paternidade ao texto constitucional tenha ocorrido, durante os debates da CF-88, essa proposta foi recebida pelo plenário com piadas (referência ao comediante Chico Anísio), escárnios (palmas para o “homem gestante”) e ironia (“evidente a alegria”). Isso indica a ilegitimidade atribuída à proposta de responsabilização paterna. Ela seria limitada ao ato que ocorre nove meses antes do nascimento da criança (ou seja, a concepção). Essa memória discursiva ajuda a situar as dificuldades de uma abordagem que considere a responsabilidade masculina de igualdade de gênero, no caso brasileiro.

8.5 CONCLUSÕES

O propósito desse último capítulo foi apresentar uma narrativa, dentre as diversas possíveis, para explicar os resultados encontrados nos capítulos anteriores. Iniciamos recuperando nossas suposições iniciais, para contrastá-las com os dados que foram construídos no percurso da pesquisa. Primeiramente, evidenciamos que, no giro à esquerda latino-americano, a identificação de convergências entre uma onda vermelha (ou rosa) e uma onda lilás é questionável, se consideramos o caso da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. Isso porque os resultados para os casos brasileiro, argentino e uruguaio foram bastante distintos, ainda que eles compartilhassem múltiplos denominadores comuns. E, embora nossa explicação inicial enfocasse os argumentos que denominamos de estruturais, valorizando os contextos políticos, institucionais e históricos, constatamos que os dados não suportavam esse caminho, sendo mais adequado um caminho que articulasse estrutura e agência, na compreensão das políticas de cuidado. Para tanto, enfocamos o processo de enquadrar, tendo em vista o surgimento de comunidades discursivas e a interação em contextos produtores de significados.

Os casos uruguaio e argentino evidenciaram esforços semelhantes de constituição de comunidades discursivas específicas para o tema do cuidado, mobilizando perspectivas feministas. Nos dois casos, observamos esforços para o reenquadramento de políticas de cuidado infantil, adaptando concepções difundidas por organismos internacionais ao contexto específico, tendo sido mobilizada uma abordagem feminista da interdependência, o que poderia, em tese, abarcar uma comunidade discursiva igualmente ampla. Em síntese, esse enquadramento consistiu no diagnóstico do problema público como um déficit de cuidado, e no prognóstico como promoção de corresponsabilidade para atenuar efeitos da transição demográfica e promover o desenvolvimento infantil e a igualdade de gênero.

Os resultados foram diversos. No Uruguai, a comunidade discursiva liderada pela Red reenquadrou as políticas de cuidado, no contexto de implantação do SNIC. Essa comunidade discursiva abarcou diferentes sujeitos e concepções sobre o cuidado, colocando-se em sintonia tanto com o projeto de esquerda do FA, quanto com a cultura política de proteção social uruguaia. Nessa dinâmica, constituiu-se o que denominamos, a partir de Snow *et al.* (1986), de macro enquadramento, que albergou outros enquadramentos, para além do preconizado pelos movimentos feministas, sem perder o vínculo com esse. Ele foi, simultaneamente, específico (tema do cuidado), mas abrangente (composição da comunidade discursiva). Assim, ainda que não se possa negligenciar, no caso uruguaio, nem a importância de um governo de esquerda, nem o legado institucional, cultural e político de um sistema de proteção social estruturado, esses elementos consistiram em apenas uma parte de uma totalidade mais complexa.

Já na Argentina, as tentativas, empreendidas pelo ELA e pelo CIPPEC, de constituir comunidades discursivas não lograram estabelecer uma sintonia fina com o kirchnerismo, tampouco com o contexto em que a disputa pelos enquadramentos se inseriu. Uma segunda comunidade discursiva, liderada por profissionais e sindicatos educacionais, disputou os significados dessa política, especificamente a de serviços de educação e cuidado diários. E prevaleceu. Ela se conectou melhor com o projeto kirchnerista, que tinha na reforma educacional um pilar importante de seu projeto, além de ter se apresentando mais claramente como um contraponto ao neoliberalismo.

Por fim, o caso brasileiro mostrou-se mais heterogêneo. Nele, não se constituiu uma comunidade discursiva específica, em torno de uma perspectiva feminista para as políticas de cuidado infantil, embora esse tema não fosse alheio à comunidade discursiva das políticas para as mulheres. Com isso, as estratégias de incidência estiveram bastante restritas às condições institucionais para a gestão da transversalidade de gênero e participação social nela, em um contexto em que o tema do cuidado não foi uma prioridade na agenda política feminista (governamental e não governamental).

Além disso, evidenciamos fraturas nas alianças que sustentaram essa comunidade discursiva. Alguns dos movimentos feministas viam com desconfiança a difusão desse debate por organismos internacionais, compreendendo-os como uma abordagem despolitizada. Ademais, a perspectiva feminista que predominou nessa comunidade discursiva foi a da Autonomia econômica, o que implicou obstáculos para a construção de um macro enquadramento que também pudesse integrar o enquadramento concorrente, sustentado por uma comunidade discursiva erigida ao redor da defesa de direitos à educação infantil. Foi essa segunda comunidade discursiva que liderou o reenquadrar da política de cuidado infantil no período.

O resultado foi uma ambígua coexistência, no curso da ação estatal brasileira, de enquadramentos e comunidades discursivas. Com isso, ainda que o processo no caso brasileiro tenha sido

distinto dos demais, seus efeitos aproximaram-se do argentino. Em ambos, predominaram as comunidades discursivas constituídas em torno dos significados do desenvolvimento infantil e do direito à educação das crianças. Entretanto, a hegemonia dessa comunidade discursiva foi mitigada, no Brasil, por sua coexistência com a comunidade discursiva das políticas para as mulheres. Ainda que a CF-88 pudesse ter sido ativada como um contexto favorável a essa convergência entre enquadramentos, isso não ocorreu.

Muitas são as limitações dessa análise. Uma narrativa explicativa é uma narrativa do possível, e os caminhos por ela trilhados são constrictos pelas lentes epistemológicas, teóricas e metodológicas empregadas. Assim, múltiplas são as narrativas que podem emergir dos mesmos dados, ao se empregar outros instrumentais e modelos teóricos. Outra limitação que vimos apontando desde os primeiros capítulos diz respeito ao nosso enfoque no instituído. A implementação é arena de disputas e alianças do enquadrar dos enquadramentos, ainda que menos óbvia. É fundamental que estudos comparados explorem suas potencialidades, a despeito dos inúmeros desafios para sua operacionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de nosso trabalho, tecemos conclusões em cada capítulo. Nelas, sublinhamos os principais resultados, traçamos comparações e indicamos limitações. Não nos cabe reproduzir a íntegra desses conteúdos, mas apresentar uma síntese da pesquisa, incluindo algumas considerações de caráter geral, suas principais limitações e possíveis contribuições desse estudo.

Iniciamos retomando nosso objetivo com essa pesquisa, que foi analisar a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado, durante o giro à esquerda latino-americano. Nossa suposição inicial era de que havia bons argumentos para sustentar que o giro à esquerda representou um ambiente favorável para a transversalidade de gênero nas políticas sociais, em geral, e de cuidado, em particular. Nesse sentido, esperávamos que a pesquisa evidenciasse mudanças nessas políticas, no período, na perspectiva de igualdade de gênero. Mas, também supúnhamos que esse processo não seria homogêneo, nos diferentes países; que haveria nuances.

Para investigar essa suposição, realizamos um estudo de casos qualitativo e comparado de pequeno “N”, com comparações dentro dos casos e entre eles. Escolhemos, para tanto, a política de cuidado infantil e, em relação a ela, duas iniciativas: serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos e licenças remuneradas por nascimento. Além disso, selecionamos três países que integraram o giro: Brasil, Argentina e Uruguai.

No primeiro capítulo, convergindo contribuições dos estudos de gênero e de política pública, estruturamos o que denominamos de um conceito tridimensional da transversalidade de gênero. Ela foi definida como um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público, quanto na definição do curso da ação estatal. Sua materialização ocorre com o desenvolvimento de condições institucionais, propiciando a aderência de políticas às agendas políticas feministas. Identificamos, ainda, que a dimensão do enquadramento é a que mais explicita disputas discursivas em torno dos significados de gênero nas políticas públicas, enquanto que as dimensões das condições institucionais e da aderência evidenciam a materialidade do processo, ou seja, os efeitos concretos que a incorporação da transversalidade produz na ação estatal. Ainda que essas três dimensões sejam imbricadas, para fins heurísticos, admitimos a possibilidade de fracionamento.

A transversalidade de gênero é mais recorrentemente debatida em relação ao conjunto das políticas públicas implantadas pelo Estado (FERREE; MERRILL, 2000; FUJIWARA, 2002; FARAH, 2004; BANDEIRA, 2005; PATERSON; SCALA, 2015). Nossa proposta foi, contudo, em outro sentido; investigar sua incorporação em uma política, a de cuidado. Mais especificamente, a transversalidade de gênero na política de cuidado infantil.

No segundo capítulo, definimos a política de cuidado como uma modalidade de política social, cujo objetivo é propiciar condições para o atendimento de necessidades objetivas e subjetivas, por meio interações face a face entre quem cuida e quem é cuidado, articulando trabalhos, emoções e padrões éticos de conduta. Por meio dela, o cuidado é construído como um problema público e o curso da ação estatal pode ser comprometido com a sustentabilidade da vida humana. O debate sobre essa política vem, progressivamente, ganhando importância no campo teórico e prático dos feminismos (DALY; LEWIS, 2000; RAZAVI, 2007; MARTINEZ-FRANZONI, 2005; AGUIRRE, 2009; BATTHYANNY, 2009; CARLOTO; MARIANO, 2010). Isso porque ela tem potencial de incidência sobre a divisão sexual do trabalho, que é a base material das relações de gênero, em suas intersecções com outras relações sociais produtoras de desigualdades (como classe, raça e etnia).

A incorporação da transversalidade de gênero em políticas de cuidado pode produzir efeitos críticos e propositivos. Com o desencadeamento desse processo, é possível evidenciar padrões de significação patriarcais, incrustados no curso da ação estatal. E, ainda, subsidiar diagnósticos do problema público, assim como prognósticos sobre qual deve ser o curso de ação estatal para lidar com eles, para a promoção da igualdade de gênero. Entretanto, não existe uma única perspectiva de igualdade de gênero sobre o cuidado. Reconhecendo essa multiplicidade, para operacionalizar nossa investigação, propusemos uma tipologia dessas perspectivas, composta de quatro tipos ideais (Autonomia econômica das mulheres; Feminismo maternalista; Feminismo interdependente; e Feminismo interseccional).

Ancorando-se nessas reflexões teóricas, desenhamos nossa estratégia metodológica e realizamos nosso percurso de construção de dados e análise, relatados no terceiro capítulo. Como mencionamos anteriormente, optamos por um estudo de caso qualitativo e comparado de pequeno “N”, com comparações dentro de cada caso e entre eles. O delineamento desse estudo de casos envolveu um conjunto de definições.

Primeiramente, definimos as políticas analisadas. Optamos por políticas de cuidado infantil, por serem elas as mais emblemáticas das reivindicações feministas sobre o cuidado, nos países estudados (ROSEMBERG, 1984; FARAH, 2004; AGUIRRE, 2011; GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; BATTHYÁNY, 2015). Enfocamos duas delas: os serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos e as licenças remuneradas por nascimento (maternidade,

paternidade e parental). Essas duas iniciativas possibilitaram debater elementos teóricos relevantes da transversalidade de gênero na política de cuidado. Os serviços oferecem insumos para refletir sobre a (des)familiarização e a corresponsabilização do Estado. As licenças, sobre a proteção à maternidade, o maternalismo e a corresponsabilização dentro das famílias.

Na definição dos países e períodos para investigação, optamos por uma análise comparada dos governos de esquerda na AL. O giro à esquerda é uma construção analítica acerca da dinâmica política que ocorreu na região, na virada do Séculos XX para o XXI (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011), e que, na atualidade, encontra-se em declínio. Nesse momento histórico, forças políticas de esquerda foram eleitas em países da região, defendendo projetos políticos de ampliação de direitos com inclusão social, tendo nas políticas sociais um importante vetor. Isso tornou esse episódio um laboratório de inovações em políticas sociais, como demonstra a ampla produção teórica sobre esse fenômeno (HUBER; STEPHENS, 2012; ARCIDIÁCONO, 2012; FILGUEIRA, 2013). Também emergiram análises sobre as questões de gênero em políticas públicas desse período, incluindo o cuidado (PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; FRAZONI, 2014; 2015; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017).

Para a escolha dos casos de países que se inscreveram no giro à esquerda latino-americano, lançamos mão do critério de similaridade com contraste. O padrão para verificação desse critério foi o caso brasileiro, que foi reconhecido como um caso intrínseco (STAKE, 1998), uma vez que um dos objetivos da pesquisa era aprofundar o conhecimento sobre ele. Em investigações anteriores (MARCONDES, 2013; MARCONDES; CRUZ; SILVA, 2015), constatamos que, durante o período em que forças políticas de esquerda estiveram à frente do Governo Federal no Brasil, políticas para as mulheres foram estruturadas e políticas de cuidado infantil foram reorganizadas, não tendo havido uma plena integração entre elas. Isso indicou tanto a constituição de um ambiente favorável para a transversalidade de gênero nessas políticas, quanto sugeriu complexidades e limitações da interface entre essas políticas.

As análises sobre o giro à esquerda apontaram que, a despeito dos elementos comuns que sustentaram essa nomenclatura, múltiplas realidades albergaram-se nela (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Dentre as propostas de classificações que surgiram para buscar elucidar essas múltiplas realidades nacionais, adotamos, nesse trabalho, a de Madrid, Hunter e Weyland (2010). Em síntese, essa classificação diferencia entre experiências de esquerdas moderada (ex. Brasil, Uruguai e Chile), contestatórias (ex. Venezuela, Equador e Bolívia) e intermediária (Argentina).

Combinando essa tipologia com outros elementos de semelhança contextual (governos de esquerda contínuos e em períodos compatíveis com o Brasil; condições relativas para responder à transformação das relações entre trabalho e família na AL), identificamos dois potenciais casos para análise (Uruguai e Argentina). Eles passaram, por fim, pelo que denominamos de teste

de contraste do grau de incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. Para tanto, realizamos uma investigação exploratória, na qual identificamos que havia variações que justificavam uma pesquisa comparada dos três casos.

Ancoradas nesse arcabouço teórico e metodológico, definimos as perguntas de pesquisa, que orientaram a construção e análise dos dados, quais sejam: i. Houve, nos três países analisados, durante o giro à esquerda, mudanças nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, em geral, e nas políticas de cuidado infantil, em particular? Se sim, quais? ii. Em que medida as iniciativas da política de cuidado infantil escolhidas para análise (serviços e licenças) aderiram às agendas políticas feministas para o cuidado, no período investigado? iii. Quais foram os (re)enquadramentos das políticas de cuidado infantil, nesses países e nesse período, considerando as perspectivas de gênero mobilizadas? iv. Houve variações entre os três casos? Se sim, o que contribui para explicá-las?

Um banco de dados para cada um dos casos foi construído. Isso envolveu três momentos: etapa exploratória; campo de pesquisa; e compartilhamento de resultados preliminares, com checagem de dados e de análises com interlocutoras chaves. Nesse trajeto, as principais fontes primárias foram os documentos e as entrevistas. Dada a heterogeneidade do conjunto de documentos analisados, eles foram classificados em 11 tipos, como descrito no terceiro capítulo e detalhado no Diário Metodológico. Foram, ainda, realizadas 40 entrevistas semiestruturadas (12 na Argentina, 16 no Brasil e 12 no Uruguai), envolvendo representantes governamentais e de organismos internacionais, da sociedade civil e de movimentos feministas, incluindo acadêmicas feministas. Por fim, no caso uruguaio, também incorporamos três falas públicas. Conforme o objetivo de cada etapa da análise, recorreremos a diferentes fontes de dados, contidas nesse banco.

Essas etapas percorreram cada uma das dimensões de nosso conceito tridimensional. Iniciamos por aquelas que conferem materialidade à transversalidade (condições institucionais e aderência). A solução metodológica foi balizada em indicadores parametrizados, efetuando-se comparações em cada caso e entre eles, contrastando antecedentes e giro à esquerda.

A análise das condições institucionais para a transversalidade de gênero consta no quarto capítulo. Argumentamos que essas condições são indissociáveis da dinâmica política, e também estão atreladas à dinâmica de institucionalização de políticas públicas de igualdade de gênero e para a infância, razão pela qual integramos esses fatores em nossa análise. Foram consideradas duas variáveis: a gestão da transversalidade de gênero e a participação social nelas.

Em seguida, nos capítulos quinto e sexto, discutimos a aderência dos serviços diários de educação e cuidado de zero a três anos e das licenças remuneradas por nascimento às agendas políticas

feministas. Para o primeiro caso, enfatizamos o grau de desfamiliarização e, para o segundo, o de proteção à maternidade, com responsabilização masculina. Reproduzimos a mesma metodologia de análise da etapa anterior, adaptada a cada uma dessas políticas.

A terceira dimensão - (re)enquadramentos das políticas de cuidado infantil, na perspectiva de gênero – foi objeto do capítulo sétimo. Por ser nessa dimensão que mais claramente se colocam as disputas discursivas em torno dos significados de gênero, a estratégia metodológica foi diversa das demais etapas. Nesse momento, adaptamos a metodologia desenvolvida pelo MAGEEQ (BACCHI, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007) para o escopo de nossa pesquisa, e lançamos mão do Atlas.ti para organização e análise de dados. Enfocamos as políticas (re)instituídas durante o giro à esquerda, nos três países.

A partir da análise dessas três dimensões, constatamos diferentes graus de incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil analisadas, nos três países, durante o giro à esquerda. O caso uruguaio foi o que denominamos, comparativamente, de transversalidade integrada. Nele, durante o giro à esquerda, as condições institucionais para a transversalidade de gênero desenvolveram-se notavelmente. O *Inmujeres* teve assento na principal instância de decisões do SNIC, ainda que com direito a voz, e sem direito a voto. A *Red Pro Cuidado* e as acadêmicas feministas foram integradas ao Comitê Consultivo de Cuidados, principal instância de participação social nessa política.

Ademais, tanto nos serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos, quanto nas licenças, houve maior aderência às agendas políticas feministas, com a implantação do SNIC e com a revisão do regime de licenças para o setor privado. Os avanços em relação à primeira política foram mais limitados do que a segunda. Isso porque a sua implantação envolveu menos inovações, e mais reorganização de serviços existentes. No segundo caso, a principal mudança foi a licença parental, ainda que com a limitação de não ser de gozo obrigatório aos homens.

Ao aprofundarmos nossa análise sobre os padrões de significação que estiveram em jogo nesses processos, evidenciamos, no caso uruguaio, um esforço de reenquadramento das políticas de cuidado infantil comprometido discursivamente com perspectivas de igualdade de gênero, com ênfase na abordagem feminista da interdependência. O diagnóstico do problema enfocou o déficit dos cuidados, enquanto o prognóstico apontou para medidas de reorganização das responsabilidades pelo cuidado, corresponsabilizando, de um lado, Estado, família e mercado, e, de outro, mulheres e homens. Dessa forma, seria possível melhorar as condições para garantir o desenvolvimento infantil.

Radicalmente oposto foi o resultado para o caso argentino. Nele, não observamos a ocorrência de

transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, no período analisado. As condições institucionais para a transversalidade eram frágeis e assim permaneceram, não tendo sido adotados mecanismos específicos que propiciassem a incidência sobre as políticas de cuidado infantil. A aderência às agendas políticas feministas ocorreu apenas na medida em que essa convergiu com as reivindicações para assegurar direitos às crianças. Por fim, o enquadramento das políticas de cuidado infantil não mobilizou perspectivas de igualdade de gênero, ainda que esse padrão de significação tenha sido disputado.

O caso brasileiro apresentou a melhor linha de base antes do giro à esquerda, em comparação com os demais casos. Entretanto, o grau de incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil nesse período foi classificado como intermediário. As condições institucionais para a transversalidade de gênero desenvolveram-se, mas elas não reverberaram nas instâncias de decisão e participação das políticas analisadas. Houve avanços na aderência às agendas políticas feministas, mas elas foram limitadas, ora aos avanços da agenda política para a infância (caso das creches), ora a grupos sociais com maior proteção social (caso das licenças). Por fim, evidenciamos uma ambígua coexistência de dois enquadramentos: a autonomia econômica das mulheres, que prevaleceu nas políticas para as mulheres; e direito à educação e ao cuidado das crianças para o desenvolvimento infantil, que predominou na política de cuidado infantil. Como eles não se integraram efetivamente, ocorreu o que denominamos de incorporação marginal de uma perspectiva de igualdade de gênero.

Em face dos distintos resultados encontrados, no capítulo oitavo, nós apresentamos uma explicação possível. Nossa suposição inicial era de que, em grande medida, eventuais diferenças seriam devidas aos distintos contextos históricos, culturais e institucionais, que produziriam um efeito de path dependence nas políticas de cuidado infantil. Entretanto, os dados analisados apontaram em outro sentido, razão pela qual nossa explicação buscou articular elementos de estrutura com agência, enlaçando interações discursivas, ideias em disputa e contexto, sob a ótica do processo de enquadrar.

No caso uruguaio, de relativa maior incorporação da transversalidade, constatamos a emergência de uma comunidade discursiva liderada pela *Red Género y Familia* (atualmente, *Red Pro Cuidado*). Essa comunidade discursiva foi específica do cuidado, mas foi suficientemente abrangente em relação aos sujeitos que a compuseram (feministas, membros de organizações de defesa de direitos de pessoas ditas dependentes, organismos internacionais, especialistas, representantes de governo e do legislativo, sindicatos etc.). Ela produziu um macro enquadramento que, sem deixar de mobilizar uma perspectiva de igualdade de gênero, permitiu a convergência com outros enquadramentos, sob o guarda-chuva do déficit do cuidado/corresponsabilização, em uma abordagem feminista da interdependência. Nessa dinâmica, importantes mediações entre o enquadramento defendido por essa comunidade e o contexto produtor de significados

desenvolveram-se, tanto com o projeto político dos governos de esquerda, quanto com a memória histórica de proteção social uruguaia.

No caso argentino, identificamos esforços de alguns sujeitos para desencadear um processo semelhante ao uruguaio. Entretanto, não se logrou envolver o governo kirchnerista. Além disso, outra comunidade discursiva, constituída, principalmente, de profissionais e sindicatos da educação, emergiu no período. Ela obteve melhores resultados na disputada do (re) enquadramento das políticas de cuidado infantil, estabelecendo maior sintonia com o projeto político kirchnerista, inclusive se apresentando como um contraponto a concepções neoliberais de políticas sociais, às quais se opunham os governos de esquerda. Coube a ela reenquadrar essas políticas, redefinidas como direito à educação e ao cuidado para o desenvolvimento das crianças. Embora a perspectiva de gênero mobilizada não fosse explicitamente patriarcal, ela reproduziu pressupostos familistas e maternalistas, além de contribuir para reproduzi-los, ao deixar de questioná-los.

Por fim, o caso brasileiro mostrou-se o mais heterogêneo. Nele, coexistiram, no curso da ação estatal, enquadramentos e comunidades discursivas que, de um lado, defenderam as políticas de cuidado infantil como um direito das mulheres à autonomia econômica e, de outro, as defendiam como um direito da criança à educação e ao cuidado. Mesmo na comunidade discursiva das políticas para as mulheres, que abrangeu o cuidado sem priorizá-lo, não se construíram consensos. Prevaleceu, assim, a comunidade discursiva forjada em torno do direito das crianças, no delinear das políticas analisadas, marginalizando a transversalidade de gênero.

Muitas foram as limitações com as quais nos deparamos nesse percurso, e elas foram exaustivamente relatadas em cada capítulo. Em caráter de considerações finais, indicamos aquelas que nos parecem as mais relevantes. Um primeiro conjunto de limitações diz respeito às nossas escolhas para estruturação do estudo, e às suas consequências. Ao enfocarmos o cuidado infantil, deixamos de debater o cuidado de pessoas idosas e com deficiência em situação de dependência. E, ainda, ao priorizarmos o instituído, deixamos de mobilizar, com centralidade, elementos da implementação. Entendemos que é necessário avançar em pesquisas sobre a transversalidade de gênero na implementação de políticas de cuidado (e não apenas voltadas para infância), embora seja desafiadora sua realização, como observamos em relação à obtenção de dados comparáveis de cobertura de serviços de educação e cuidado infantil.

Esse grupo de limitações é também integrado pela abordagem das questões federativas e territoriais. Optamos por não as incorporar na análise, trazendo-as apenas pontualmente. Isso é especialmente sensível no caso argentino, em que os entes subnacionais possuem notável autonomia. Para ambas as políticas, isso restringiu o alcance de nossos resultados. Por fim, nossas definições do objeto de estudo não abarcaram o cuidado remunerado, o que excluiu

tanto problemáticas relevante das políticas de cuidado, que interseccionam desigualdades, quanto avanços ocorridos no giro à esquerda, nos três países, em relação ao tema.

Outro grupo de limitações diz respeito à operacionalização de contextos mobilizados na pesquisa. Embora tenhamos assumido como nosso ponto de partida a interseccionalidade, enfrentamos obstáculos em sua operacionalização, a exemplo das discrepâncias em relação à coleta de dados sobre raça e cor e da composição racial e étnica de cada um dos países. Entendemos que a operacionalização desse conceito, que pressupõe a articulação de múltiplas relações sociais de forma integrada, persiste como um desafio, especialmente para pesquisas empíricas e comparadas. Outra limitação desse segundo grupo é a que remete à contextualização histórica da pesquisa. Comparações entre países podem ser beneficiadas por análises históricas, e, nos estudos críticos e que valorizam as contradições dialética, é recorrente que esse seja o caminho seguido. Ele não foi, contudo, o desenho de nossa pesquisa, embora elementos históricos tenham sido mobilizados, assim como a dimensão crítica que valoriza a contradição foi incorporada, em alguma medida.

A despeito dessas limitações, entendemos que nosso trabalho pode contribuir com a construção de convergências entre estudos de gênero e de política pública, no Brasil e na AL. Identificamos quatro níveis de potenciais contribuições: teórico, metodológico, empírico e de ordem prática. Em nível teórico, nossa principal contribuição foi o desenvolvimento de conceito de transversalidade de gênero, cuja estrutura tridimensional permite uma abordagem complexa das políticas de igualdade de gênero. Outra contribuição diz respeito à definição da política de cuidado. Ambos os delineamentos conceituais se somam aos já existentes e podem ser empregados em novas pesquisas. Isso nos remete ao segundo nível de contribuições; o metodológico.

No percurso de nossa investigação, desenvolvemos diferentes estratégias para análise dos dados. Enquanto que as condições institucionais e a aderência às agendas políticas foram comparadas por meio de um arcabouço de indicadores e parâmetros, a análise de enquadramento (frame) consistiu na adaptação de ferramentais próprios da análise de discurso, para a aplicação em estudos de política pública e gênero (BACCHI, 2005; LOMBARDO; MEIER, 2006; LOMBARDO, 2008; VERLOO, 2008). Por fim, a construção de nossa explicação enfocou o processo de enquadrar (framing), na qual buscamos balancear a ênfase em elementos de estrutura e agência, o que também pode contribuir com pesquisas futuras que pretendam enveredar por esse caminho. Pensamos que essas diferentes estratégias podem ser reproduzidas, criticadas e aprimoradas por novos estudos. Para contribuir com isso, deixamos nossa “cozinha” da tese aberta a visitas (YANNOULAS, 1995), compartilhando nosso Diário Metodológico.

As contribuições empíricas abrangem os resultados que construímos ao longo de nosso trabalho, e que já foram sumarizados nessa seção. Com eles, buscamos nos somar às investigações que

vêm sendo conduzidas sobre cada um dos três países, fornecendo evidências complementares sobre esse complexo e contraditório processo que é a incorporação da transversalidade de gênero em políticas de cuidado infantil. Por fim, acreditamos que ajudamos a refletir sobre o infeliz casamento entre feminismo e esquerda na AL, para fomentar relações mais harmônicas⁹³. Há uma polêmica nos estudos do giro à esquerda na AL, sobre ter havido uma onda vermelha ou uma onda rosa. Esperamos ter trazido problematizações sobre as possibilidades e limites de uma onda lilás.

Por fim, retomando as reflexões sobre o nosso lugar de fala na pesquisa, é importante lembrar que começamos essa longa jornada buscando conhecer para agir. E, por isso, esperamos que essas reflexões contribuam com o fazer das políticas públicas. Pensamos que esse estudo pode interessar a membros de partidos e da burocracia governamental, integrantes de organismos internacionais e sociedade civil em geral. Mas, sobretudo, é com os movimentos feministas que buscamos estar em sintonia e produzir subsídios. Afinal, sem elas, nem uma linha dessas páginas estaria escrita. Tampouco, uma tese.

⁹³ Há, aqui, um paralelo com o título da clássica obra de Hartmann (1981): *The unhappy marriage of marxism and feminism: towards a more progressive union*.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís. **Questionando um mito**: custos do trabalho de homens e mulheres. Brasília: OIT, 2005.
- ABREU, Alice R. de P.; HIRATA, Helena S.; LOMBARDI, Maria Rosa (org.). **Gênero e trabalho no Brasil e na França**: perspectivas interseccionais. São Paulo: Boitempo, 2016.
- AGUIAR, Neuma. Metodologias para o levantamento do uso do tempo na vida cotidiana no Brasil. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 64-82, 2012. Disponível em: <http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/view/12>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- AGUIRRE, Rosario. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In: AGUIRRE, Rosario. **Las bases invisibles del bienestar social**: el trabajo no remunerado en el Uruguay. Montevideo: Unifem Uruguay, 2009, p. 87-123.
- AGUIRRE, Rosario. El reparto del cuidado en América Latina. In: Durán, María Angéles (coord.). **El trabajo del cuidado en América Latina y España**. Madrid, p. 89-104, 2011 (Doc. Trabajo - Fundación Carolina, n. 54). Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT54.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- AGUIRRE, Rosario; FERRARI, Fernanda. **La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay**: en busca de consensos para una protección social más igualitaria. Santiago do Chile: CEPAL, fev. 2014 (Serie Asuntos de Género-Cepal, n. 122).
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 151-167, nov. 2007.
- ALVES, Mário A. Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of Rede Nossa São Paulo. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, Berlin, v. 25, n. 3, p. 818-838, jun. 2014.
- ALVAREZ, Sonia E. *et al.* Encontrando os feminismos latinoamericanos e caribenhos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 541-575, jul./dez. 2003.
- AMORÓS, Célia. **Hacia una crítica de la razón patriarcal**. Barcelona: Anthropos, 1991.
- ANSILIERO, Graziela; RODRIGUES, Eva B. de O. Histórico e evolução recente da concessão de salários-maternidade no Brasil. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 19, n. 2, fev. 2007. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_090213-144507-483.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.
- ANTÍA, Florencia *et al.* La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar

la dualización. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 2, p. 171–194, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013008>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARCIDIÁCONO, Pilar. Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009: Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 6, n. 2, p. 319–341, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136368005>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Decreto n° 1.426/1992, de 07 de agosto de 1992. Consejo Nacional de la Mujer – Creación. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1992. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=A797412A179149438B20DBB169A99E7F?id=9837>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Decreto n° 66, de 29 de janeiro de 1999. Homológase el convenio colectivo de trabajo general, celebrado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, con vigencia a partir del 1° de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre del año 2000. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1999. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/56235/texact.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Decreto n° 357, de 21 de fevereiro de 2002. Apruébase el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Establécense los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán diversos organismos descentralizados. Créase el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Disuélvese el Gabinete Social creado por Decreto n° 108/97. Derógase el Decreto n° 20/99, SUS modificatorios y complementarios. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2002. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Decreto n° 1.011, de 19 de julho de 2010. Apruébase la reglamentación de la Ley N° 26.485 que refiere a la protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2010. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169478/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Decreto n° 698, de 5 de setembro de 2017. Agencia Nacional de discapacidad. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 2017. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaRapida/170159/20170906/Consejo%20nacional%20de%20las%20mujeres>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei n° 20.744, de 5 de setembro de 1974. Ley de Contrato de Trabajo. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1974. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25552>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei n° 24.195, de 29 de abril de 1993. Ley Federal de Educación. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1993. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 24.430, de 15 de dezembro de 1994. Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1994. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 24.716, de 25 de outubro de 1996. Licencia por nacimiento de hijo con síndrome de down. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 1996. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=39995>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 26.061, de 28 de setembro de 2005. Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2005. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=110778>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 26.206, de 14 de dezembro de 2006. Ley de Educación Nacional. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 26.233, de 24 de abril de 2007. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127532/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 26727, de 27 de dezembro de 2011. Apruébase el régimen de trabajo agrario. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2011. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192152/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 27.045, de 23 de dezembro de 2014. Educación inicial. Ley N. 26.206. Modificación: Alterar la Ley de Educación Nacional. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2014. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240450/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Lei nº 27.064, de 09 de janeiro de 2015. Educación inicial. Ley N° 26.206. Modificación: Alterar la Ley de Educación Nacional. **Infoleg – Información Legislativa**, Buenos Aires, 2015. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240851/norma.htm>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de ley nº S2089-2013, de autoria do Deputado Federal Daniel Filmus. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei da Câmara dos Deputados da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de Ley nº 0345-D-2014, de autoria da Deputada Federal Margarita R. Stolbizer. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei da Câmara dos Deputados da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2014a. Disponível em: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de Ley n. 0695-D-2014, de autoria da

Deputada Federal Soledad Martinez. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei da Câmara dos Deputados da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2014b. Disponível em: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de ley n° 0849-D-2014, de autoria do Deputado Federal Álvaro González. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei da Câmara dos Deputados da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2014c. Disponível em: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de Ley n° S0736-2014, de autoria da Senadora Federal Laura G. Montero. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei do Senado Federal da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2014d. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de Ley n° S1111-2014, de autoria da Senadora Federal Rosana A. Bertones. Contrato de trabajo (Ley 20744 y modificatorias): modificaciones sobre licencias de nacimiento. **Repositório eletrônico de projetos de lei do Senado Federal da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2014e. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Congreso de la Nación. Proyecto de ley n. 3373-D-2015, de autoria da Deputada Federal María del Carmen Bianchi. Política federal de cuidados para la primera infancia. **Repositório eletrônico de projetos de lei da Câmara dos Deputados da Nação Argentina**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ARGENTINA. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC). **Censo nacional de población, hogares y viviendas de los años 2001 y 2010**. Buenos Aires, 2010.

ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. **Estándares de inclusión para los centros de desarrollo infantil**. Buenos Aires, 2015.

ARGENTINA; MDS; UNICEF. **Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia: Principales resultados 2011-2012**. Buenos Aires, 2013.

ARGENTINA. Ministerio de Educación (ME). Red Federal de Información. **Relevamiento anual**. Buenos Aires: ME, 2001.

ARGENTINA. ME. Red Federal de Información. **Relevamiento anual**. Buenos Aires, 2015.

AULICINO, Carolina. **El desafío es hoy**: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en Argentina - el caso del programa nacional Primeros años. Dissertação (Mestrado em Administração e Políticas Públicas) - Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2015.

AULICINO, Carolina; DÍAZ LANGOU, Gala. **Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina**: Relevamiento y análisis de experiencias. Buenos Aires: CIPPEC, 2016.

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes e feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. XIV, p. 71-88, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50931716003>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ÁVILA, Maria Betânia. Pensando o Fórum Social Mundial através do feminismo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 644-665, 2003.

ÁVILA, Maria Betânia. As mulheres no mundo do trabalho e a relação corpo e sujeito. **Cadernos de Crítica Feminista**, Recife, n. 4, ano V, p. 48-71, dez. 2011.

ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. Trabalho produtivo e reprodutivo no cotidiano das mulheres brasileiras. In: ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. **Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres**. Sos Corpo: Recife, 2014, p. 13-50.

BACCHI, Carol. The MAGGEQ project: identifying contesting meaning of “gender equality”. **The Greek Review of Social Research**, Athens, v. 117, n. 117, p. 221-234, 2016. Disponível em: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/9564/9750>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BANDEIRA, Lourdes M. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Brasília: Cepal; SPM, jan. 2005. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_publ_lourdes_bandeira.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

BANDEIRA, Lourdes M; ALMEIDA, Tânia Mara C. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam)**, Brasília, v. 2, Universidade de Brasília, p. 35-46, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo. Softwares em pesquisa qualitativa. In: GODOI, Christiane K, BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (org.). **Pesquisa qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 429-459.

BARBA-SOLANO, Carlos. **Régimen de bienestar y reforma social en México**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004 (Serie Políticas Sociales – Cepal, n. 92).

BARBEHÖN, Marlon; MÜNCH, Sybille; LAMPING, Wolfram. Problem definition and agenda-setting in critical perspective. In: FISCHER *et al.* **Handbook of critical policy studies**. Boca Raton- Florida: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 241–258.

BAREIRO, Line; QUESADA, Solana. **Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género: puntos de partida**. Montevideo: INAMU, 2006.

BARRANCOS, Dora. **Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos**. Buenos Aires: Sudamericana, 2007.

BATTHYÁNY, Karina. **Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social**. 1. ed. Montevideo, Uruguay: OIT, CINTERFOR, 2004.

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.

BATTHYÁNY, Karina; GENTA, Natalia; PERROTTA, Valentina. **La población uruguaya y el cuidado**: persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: Principales resultados. Santiago do Chile: CEPAL, 2012 (Serie Asuntos de Género, n. 117).

BATTHYÁNY, Karina. **Las políticas y el cuidado en América Latina**: una mirada a las experiencias regionales. Santiago do Chile: CEPAL, 2015 (Serie Asuntos de Género, n. 124). Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ecr:col040:37726>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BATTHYÁNY, Karina; GENTA, Natalia; PERROTTA, Valentina. **Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados**: análisis de las licencias parentales em el Uruguay. Santiago do Chile: CEPAL, 2015 (Serie Asuntos de Género, n. 128).

BATTHYÁNY, Karina; GENTA, Natalia; PERROTTA, Valentina. **Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado**. Montevideo: SNC, DS, Onu-Mujeres, OIT, 2018. Disponível em: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/8/uso-de-licencias-parentales-y-roles-de-genero>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BATTHYÁNY, Karina; GENTA, Natalia; SCAVINO, Sol. Análise de gênero das estratégias de cuidado infantil no Uruguai. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 163, p. 292–319, 2017.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Brian D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; DE BOEF, Suzanna L.; BOYDSTUN, Amber E. **The decline of the death penalty and the discovery of innocence**. New York: Cambridge University Press, 2008.

BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. Latin America's Left Turns: An Introduction. **Third World Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 319–330, 2009.

BERTONE, Rosana A. **Proyecto de Ley 1111-S-2014**, Modificación de la ley 20744 (Contrato de trabajo) para ampliar periodos de licencia y descanso a la trabajadora que tuviera un parto multiple. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina, 2014. Disponível em: <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BEZERRA, Carla P. **Do poder popular ao modo petista de governar**: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BIANCHI, Mária del Carmen. **Política federal de cuidados para la primera infancia**. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina, 2015. Disponível em: <http://www.mariabianchi.com.ar>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e**

capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BIRKLAND, Thomas. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods.** Boca Raton- Florida: CRC Press, 2007, p. 63-78.

BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina; PISCOPO, Jennifer M. The Reactive left: gender equality and the Latin American pink tide. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society** Oxford, v. 24, n. 4, p. 345-369, 2017.

BLOFIELD, Merike; MARTINEZ FRANZONI, Juliana. Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. **Revista Cepal,** Santiago do Chile, n. 114, p. 117-125, 2014.

BLOFIELD, Merike; MARTINEZ FRANZONI, Juliana. Maternalism, co-responsibility, and social equity: a typology of work-family policies. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,** Oxford, v. 22, n. 1, p. 38-59, mar. 2015.

BLOFIELD, Merike. Moving Away from Maternalism? Parental Leave Reform in Chile and Uruguay in a Regional Perspective. In: RESEARCH COMMITTEE 19 SYMPOSIUM, 19., 2016, San José, Costa Rica. **Anais [...].** San José, Costa Rica: [s.n.], 2016.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda:** razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 1995.

BOCK, Gisela; THANE, Patrícia (coord.). **Maternidad y políticas de género:** la mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950. Madrid: Cátedra, 1996.

BONINO, María. **La institucionalidad de género en el estado uruguayo.** Montevideo: INMUJERES, 2007. Disponível em: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19657/1/4_la_institucionalidad_de_genero_en_uruguay.pdf. Acesso em: 14 ago. 2018.

BONNET, Alberto. El kirchnerismo. La Argentina tras la caída del neoliberalismo. **Revista del Posgrado de Sociología de la BUAP,** Buenos Aires, v. 16, n. 25, 2017. Disponível em: <http://laargentinareciente.com.ar/documento/el-kirchnerismo-la-argentina-tras-la-caida-del-neoliberalismo/>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BORDO, Susan. A feminista como o Outro. **Revista Estudos Feministas,** Florianópolis, v. 8, n.1, p. 10-29, jan./jun. 2000.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB),** São Paulo, n. 63, p. 47-6, 2007.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo:** preliminares epistemológicas. 3. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União.** Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1943.

BRASIL. 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, 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990b.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1991.

BRASIL. Lei nº 8.861, de 25 de março de 1994. Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), altera os arts. 12 e 25 da Lei nº 8.212, de 24 julho de 1991, e os arts 39, 71, 73 e 106 da Lei nº 8.213, de 24 julho de 1991, todos pertinentes à licença-maternidade. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1994.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece como Diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Portal da Legislação - Governo federal. 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.539, de 23 de setembro de 2002. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002a.

BRASIL. Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002b.

BRASIL. Lei nº 10.683, 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, 2003.

BRASIL. 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 nº 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, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2008.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis nº 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011, dentre outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 12.814, de 16 de maio de 2013. Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, quanto à autorização para concessão de subvenção econômica em operações de financiamento destinadas a aquisição e produção de bens de capital e a inovação tecnológica e em projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal; [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional da Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de autoria do Deputado Federal Henrique Fontana (PT), referente ao PLS nº 2.513, de 2007, que cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. **Notas taquigráficas**. Brasília, 2007a.

BRASIL. CD. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de autoria da Deputada Federal Thelma de Oliveira (PSDB) referente ao PLS nº 2.513, de 2007, que cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. **Notas taquigráficas**. Brasília, 2007b.

BRASIL. CD. Parecer da Comissão de Seguridade Social e Família, de autoria da Deputada Federal Rita Camata (PMDB), referente ao PLS nº 2.513, de 2007, que cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. **Notas taquigráficas**. Brasília, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Avanços do marco legal da primeira infância. **Cadernos de trabalhos e debates**, Brasília, n. 1, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Ata da 125ª reunião ordinária do CNAS, de maio 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. CNAS. **Ata da 139ª reunião ordinária do CNAS, de agosto de 2006**. Brasília,

2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>. Acesso em: 14 jan. 2019.

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

BRASIL. Conselho Nacional da Educação (CNE). Câmara da Educação Básica. Parecer nº 35, de 11 de novembro de 2004. **Consulta sobre a criação de creche noturna como escola**. Brasília: CNE, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb035_04.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. CNE. Câmara da Educação Básica. Parecer nº 23, de seis de dezembro de 2012. **Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12144-pceb023-12-pdf&category_slug=dezembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. CNE. Câmara da Educação Básica. Parecer nº 4, de 17 de fevereiro de 2016. **Consulta referente à idade de crianças para atendimento em creche**. Brasília: CNE, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb034_16.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. CNE. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. **Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/observatorio-da-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. CNE. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/observatorio-da-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12992-diretrizes-para-a-educacao-basica>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Direito da Mulher (CNDM). **Carta das Mulheres Brasileiras à Constituinte**. Brasília, 1987.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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**, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **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, 2005a. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/15/file/teste/manual.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. MDS. **Relatório final de Pareamento entre a rede PSB/Infância e os dados do Censo Escolar.** Brasília, 2005b.

BRASIL. MDS. **Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação das suas atividades.** Brasília, 2006.

BRASIL. MDS. Portaria n. 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**, 2009.

BRASIL. MDS. **Resposta do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão do Ministério de Desenvolvimento Social (e-SIC MDS)**, de 30 de novembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Política Nacional de Educação Infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019. BRASIL. MEC. Revista Criança, Brasília, n. 44, nov. 2007.

BRASIL. MEC. **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, 2008a.

BRASIL. MEC. **FUNDEB – Manual de orientações.** Brasília: MEC, 2008b.

BRASIL. MEC. **Política de Educação Infantil no Brasil:** Relatório de Avaliação. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. MEC. **Novos Eixos do PAC-2 na Educação – Proinfância e quadras esportivas cobertas:** Orientações gerais para preenchimento de dados no SIMEC. Brasília, 2010. Disponível em: www.simec.mec.gov.br/mostra_arquivo.php?id=514185 &tela_login=1. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. MEC. **A educação infantil nos países do Mercosul:** Análise comparativa da legislação. Brasília, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002253/225334POR.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. MEC. **Resolução/SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014.** Define as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, e dá outras providências. MEC: Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6142-resolu%C3%A7%C3%A3o-seb-mec-n%C2%BA-1,-de-28-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. MEC. Educação Infantil no Campo: expansão da política. **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília: MEC, 2014b. Disponível em: http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/gti_educacao_infantil_campo_09_04.pdf. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Programa Empresa Cidadã – Dados de adesão**. Brasília: MF, 2018. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada/empresa_cidada_10_05_18.xls/view. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **PAC Comunidade Cidadã – Apresentação**. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. MPOG. **PAC-2: Balanço de 4 anos**. Brasília: MPOG, 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/relatorios>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Senado Federal (SF). Parecer da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de autoria do Senador Paulo Paim (PT), referente ao PLS nº 281, de 2005, que cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. **Notas taquigráficas**. Brasília: SF, 2007.

BRASIL. SF. Parecer da relatora Senadora Fatima Bezerra (PT), referente ao PL da CD nº 14, de 2015 (PL nº 6.698, de 2013, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra e outros, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, aprovada pelo Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Notas taquigráficas**. Brasília: SF, 2007.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília, 2004.

BRASIL. SPM. **Anais da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília, 2007.

BRASIL. SPM. **Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Autonomia e Igualdade para as Mulheres. Brasília, 2011.

BRASIL. SPM. **Ata da 37ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de novembro de 2010**. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/sistemas-deacompanhamento-do-pnpm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. SPM. **I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília, 2004.

BRASIL. SPM. **II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília, 2008.

BRASIL. SPM. **Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: SPM, 2013.

BRAUN, Kathrin. Between representation and narration: analysing policy frames. *In*: FISCHER *et al.*

Handbook of Critical Policy Studies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 441-461.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XII CONGRESSO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD, 12., 2007, Santo Domingo. **Anais** [...]. Venezuela: [s.n.], 2007.

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 67-104, 2000.

BRUSCHINI, Cristina; RICOLDI, Arlene M. Revendo estereótipos: o papel dos homens no trabalho doméstico. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 259-284, 2012.

BRUSH, Lisa D. Love, Toil, and Trouble: Motherhood and Feminist Politics. **Signs**, Chicago, v. 21, n. 2, p. 429-454, 1996.

BUBECK, Diemut Grace. Justice and the labor of care. In: KITTAY, Eva F.; FEDER, Ellen (org.). **The Subject of care: feminist perspectives on dependency.** Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 160-185.

CAFARO MANGO, Ana Laura. **Discursos y tensiones en el proceso de construcción de una política de cuidados en Uruguay:** análisis del período 2003 a 2013. Tesis (Maestría en Trabajo Social) - Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales, 2014.

CAMPBELL, John. L. Where do we stand? Common mechanisms in organizations and social movements research. In: Gerald. F. Davis *et al.* (Eds.). **Social movements and organization theory.** New York: Cambridge University Press, 2005, p. 41-68.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Idéias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2015.

CARDOSO, Monica. Mujeres. **Nuestros tiempos.** Montevideo, n. 2, 2013.

CARLI, Sandra. **Niñez, pedagogía y política:** Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2000.

CARLI, Sandra. Educación: dos décadas perdidas. **Encrucijadas**, Buenos Aires, n. 24, dez. 2003. Disponível em: <http://repositorioubu.sisbi.uba.ar>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 451-471, ago. 2010.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, p. 117-133, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008. Acesso em: 14 dez. 2018.

CARRASCO, Cristina. ¿La sostenibilidad de la vida humana: un asunto de mujeres? **Mientras tanto**, Barcelona, n. 82, p. 1-27, outono-inverno/2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237310672_La_sostenibilidad_de_la_vida_humana_un_asunto

[de_mujeres](#). Acesso em: 14 dez. 2018.

CARRASCO, Cristina. La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes. **Revista de Economía Crítica**, [S. l.], n. 11, p. 205–225, 2011. Disponível em: <https://www.revistaeconomicocritica.org/index.php/rec/article/view/498/479>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CARRASCO, Cristina. El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía. **Cuadernos de relaciones laborales**, Madrid, v. 31, n. 1, p. 39-56, 2013. Disponível em: <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/41627>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CARRASQUER OTO, Pilar. **La doble presencia**: el trabajo y el empleo femenino en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. 2009.

CARVALHO, Layla P. A SPM e as políticas para as mulheres no Brasil: saltos e sobressaltos na institucionalização das demandas das agendas feministas. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil?** Porto Alegre: Zouk, 2018, v. 1, p. 87-138.

CASTELLANO CHRISTY, Ernesto. Uruguay: un caso de “bienestar de partidos”. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 9, p. 107-126, 1996.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Propostas das trabalhadoras cutistas para a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e para a 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. CUT: São Paulo, 2011. Disponível em: https://cut.org.br/system/uploads/action_file_version/d3bbe6e337a2d862fd37f20797cbdea3/file/propostas-das-trabalhadoras-cutistas.pdf. Acesso em: 14 dez. 2018.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). **Jornal Fêmea**, Brasília, n. 171. 2011. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/jornalfemea171.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CERRUTI, Marcela; MAGUID, Alicia. **Familias divididas y cadenas globales de cuidado**: la migración sudamericana a España. Santiago de Chile: CEPAL, 2010 (Serie políticas sociales, n. 163).

CHANEY, Elsa. Supermadre revisited. In: RODRÍGUEZ; Victoria E. (ed.). **Women's participation in mexican political life**. Boulder: Westview Press, 1998, p. 78-83.

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC). Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares. **Documentos de Políticas Públicas**: Análisis. Buenos Aires, n. 126, dez. 2013.

COBB, Roger. W; ELDER, Charles D. **Participation in American politics**: The dynamics of agenda – building. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COLLIER, David. The Comparative method. In: FINIFTER, Ada W. **The state of the discipline III**. Washington D. C.: American Political Science Association, 1993.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas. **Serie CELADE – CEPAL**. Santiago do Chile, n. 45, 1996.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Estudo econômico da América Latina e do Caribe 2013**: três décadas de crescimento desigual e inestável. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37599>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Consenso de Quito**. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 9 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Consenso de Brasília**. Décima primeira Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Brasília, Brasil, 16 de julho de 2010. Disponível em: http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Consenso de Santo Domingo**. Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana, 18 de outubro de 2013. Disponível em: http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG). **Informe anual 2011**: el salto de la autonomía. De los márgenes al centro. CEPAL: Santiago do Chile, 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3931-observatorio-igualdad-genero-america-latina-caribe-oig-informe-anual-2011-salto>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile, 2016. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Desarrollo social inclusivo**: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago do Chile, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile, 2017. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 14 dez. 2018.

COSTA, Patricia V.; MAFRA, Rafael d'A.; BACHTOLD, Isabele V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. (org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, p. 1-27.

CRASKE, Nikki. **Women and politics in latin america**. New Jersey: Rutgers University Press, 1999.

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo M. T.; FARAH, Marta F. S.; SUGIYAMA, Natasha B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **A implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988**: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

CUNNIL-GRAU, Núria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Políticas Públicas**, México, v. XXIII, n. 1, p. 5-46, 1º semestre de 2014.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004.

DALY, Mary; LEWIS, Jane. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. **The British Journal of Sociology**, London, v. 51, n. 2, p. 281-298, 2000.

DALY, Mary. Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. **Oxford University Press**, Oxford, v. 12, n. 3, p. 433-450, Fall 2005.

DANANI, Claudia. El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 2, p. 145-169, 2013.

DAVIS, Angela. **Women, race and class**. Nova York: Vintage Books, 1981.

DE GIORGI, Álvaro. Pasado reciente y mitologías (re)fundacionales en Uruguay. Un análisis de los discursos presidenciales de Julio María Sanguinetti (1985) y Tabaré Vázquez (2005-2006). In: BOHOSKAWSKY, Ernesto *et al.* **Problemas de historia reciente del Cono Sur**. v. 1. Buenos Aires: Prometeo, 2010, p. 147-170.

DEBERT, Guita Grin; PULHEZ, Mariana Marques (org.). **Desafios do cuidado**: gênero, velhice e deficiência, junho 2017, p. 125-151 (Textos Didáticos - IFCH-Unicamp, nº 66).

DI MARCO, Graciela. La transformación de los modelos de género y la democratización de las familias. In: SCHMUKLER, Beatriz; DI MARCO, Graciela. **Madres y democratización de la familia en la argentina contemporánea**. Buenos Aires: Biblos, 1997a, p. 37-46.

DI MARCO, Graciela. Las mujeres y la política en la Argentina del 90. In: SCHMUKLER, Beatriz; DI MARCO, Graciela. **Madres y democratización de la familia en la argentina contemporánea**. Buenos Aires: Biblos, 1997b, p. 127-150.

DI MARCO, Graciela. Las Familias. In: DI MARCO, Graciela. **La democratización de las familias**. Buenos Aires: Unicef, 2005, p. 25-52.

DI MARCO, Graciela. Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. **La Aljaba Segunda época**, La Pampa, v. 14, p. 51-67, 2010.

DÍAZ LANGOU, Gala; FLORITO, José. **Cómo promover un cambio en el régimen de licencias**: lecciones aprendidas de casos provinciales. Buenos Aires: CIPPEC, 2016 (Documentos de Políticas Públicas CIPPEC: Análisis, n. 168). Disponível em: <https://www.cippec.org/publicacion/como-promover-un-cambio-en-el-regimen-de-licencias-por-maternidad-paternidad-y-familiares-lecciones-aprendidas-del-analisis-de-casos-provinciales/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

DINIZ, Ana Carolina. Licença-paternidade de 20 dias só é oferecida em 12% das empresas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2017. Caderno de Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/emprego/licenca-paternidade-de-20-dias-so-oferecida-em-12-das-empresas-21696902>. Acesso em: 27 dez. 2018.

DONGHI, Túlio H. **Historia contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, ago. 2011.

DUNCAN, Simon. Policy discourses on 'reconciling work and life' in the EU. **Social Policy and Society**, Cambridge, v. 1, n. 4, p. 305–314, 2002.

DURÁN. María Ángeles. **O valor do tempo**: quantas horas te faltam ao dia? Brasília: SPM, 2010.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**: Uma introdução. Fundação Editora Unesp: São Paulo, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 90-115, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. A new gender contract. In: ESPING-ANDERSEN. **Why We Need a New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, p. 68-95, 2002.

ESPINO, Alma; SALVADOR, Soledad. El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: ¿Una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo? **Revista de Economía Crítica**, Montevideo, n. 18, p. 181-197, segundo semestre 2014.

ESQUIVEL, Valeria. **La economía del cuidado en América Latina**: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. El Salvador: PNUD, 2011.

ESQUIVEL, Valeria; FAUR, Eleonor; JELIN, Elizabeth. Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. In: ESQUIVEL, Valeria; FAUR, Eleonor; JELIN, Elizabeth (Ed.). **Las lógicas del cuidado infantil**: Entre las familias, el Estado y el mercado. Buenos Aires: IDES, 2012, p.11-44.

ETCHEMENDY, Sebastián; GARAY, Candelaria. Argentina: Left populism in comparative perspective, 2003–2009. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. Democracy (org.). **The resurgence of the Latin American left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 283-306.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FAIRCLOUGH, Norman L. Critical and descriptive goals in discourse analysis. **Journal of Pragmatics**, [S. l.], v. 9, p. 739-763, 1985.

FAIRCLOUGH, Norman L. **Language and power**. New York: Longman, 1989.

FAIRCLOUGH, Norman L. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego W.; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Letramento, Caso do Direito e FGV Direito Rio: Belo Horizonte, 2017.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. **Brasil sem Miséria**. Brasília, 2014, p. 67-96.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 2008.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119–144, jan./fev. 2001.

FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, p. 107–126, 2008.

FARAH, Marta F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959–979, nov./dez. 2016.

FARAH, Marta F. S. *et al.* Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 428-443, set. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FARIA, Nalu; MORENO, Renata. **Cuidado, Trabalho e Autonomia das Mulheres**. São Paulo: SOF, 2010.

FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam. **A produção do viver – Ensaio de Economia Feminista**. São Paulo: SOF, 2015.

FASSLER, Clara (coord). **Mesa de diálogo: Políticas de inclusão social - Análisis y propuestas**. Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay. Montevideo: Red Género y Familia, 2007.

FASSLER, Clara. **Hacia um sistema nacional integrado de cuidados**. Montevideo: Red Género y Familia, 2009.

FERNANDES, Antonio Sérgio A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FERREE, Myra Marx; MERRILL, David A. Hot Movements, Cold Cognition: Thinking about Social Movements in Gendered Frames. **Contemporary Sociology**, Iowa, v. 29, n. 3, p. 454–462, 2000.

FERRO, Lila A. **Situación de la Educación Inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización**. Buenos Aires: CTERA–CTA, 2008 (Informes y estudios sobre la situación educativa, n. 8).

FILGUEIRA, Fernando. **El desarrollo maniatado en América Latina**: estados superficiales y desigualdades profundas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

FILGUEIRA, Fernando *et al.* Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. **Perfis latinoamericanos**, México, v. 20, n. 40, p. 7-34, dez. 2012.

FILGUEIRA, Fernando. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social em América Latina. **Revista Uruguia Ciência Política**, Montevideo, v. 22, n. especial, p. 10-27, dez. 2013.

FILGUEIRA, Fernando; AULICINO, Carolina. **La primera infancia en Argentina**: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Buenos Aires: CIPPEC, 2015 (Documento de Trabajo, n. 130).

FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton - Florida: CRC Press, 2007.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed.). **The Argumentative Turn Revisited**: Public Policy as Communicative Practice. London: Duke University Press, 2012, p. 114–148.

FONTOURA; Natália. ARAÚJO; Clara (org.). **Uso do tempo e gênero**. Rio de Janeiro: Uerj, 2016.

FOREST, Maxime; LOMBARDO, Emanuela. The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach. In: **The Europeanization of Gender Equality Policies** (Gender and Politics Series). London: Palgrave Macmillan, 2012, p. 1-27. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230355378_1. Acesso em: 11 ago. 2018.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo Social**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 201-228, 2012.

FRANCO PATIÑO, Sandra Milena. **El sostén de la vida**: La alimentación familiar como trabajo de cuidado. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina, Buenos Aires, 2013.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism**: from state managed capitalism to neoliberal. New York: Crisis Verso, 2013.

FRENTE AMPLIO (FA). **Programa de Gobierno - Tercero Gobierno del FA (2015-2020)**. Montevideo: 2015. Disponível em: <https://frenteamplio.uy/>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 212–259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FRIEDMAN; Elisabeth J. Seeking Rights from the Left: Gender and Sexuality in Latin America. In: BASU, Amrita (ed.). **Women's movements in the global era**. 2. ed. Westview Press, 2017, p. 265-298.

FUJIWARA, Luis M. **Governo**: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo, São Paulo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79–94, 2000.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses**. Buenos Aires, 2011.

GAMA, Andrea. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, 2008.

GAMALLO, Gustavo. Aproximación al concepto de brecha de bienestar. In: GAMALLO, Gustavo; PAUTASSI, Laura. **El bienestar en brechas**: las políticas sociales en la Argentina de posconvertibilidad. Buenos Aires: Biblos, 2015, p. 31-50.

GAMSON, William A.; MODIGLIANI, Andre. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1-37, 1989.

GENRO, Tarso. As esquerdas e a democracia. In: FORNAZIERI, Aldo; MUANIS, Carlos. **A crise das esquerdas**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2017. p. 65-102.

GEORGES, Isabel. O “cuidado” como “quase-conceito”: por que está pegando. Notas sobre a resiliência de uma categoria emergente. In: DEBERT, Guita G.; PULHEZ, Mariana M. (org.). **Desafios do cuidado**: gênero, velhice e deficiência, junho 2017, p. 125-151 (Textos Didáticos - IFCH-Unicamp, n° 66).

GERRING, John. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Herny; COLLIER, David. **The Oxford handbook of**

political methodology. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 645-684.

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: Equipo Latinoamericano de Justicia e Género (ELA), 2012.

GILLIGAN, Carol. **In a different voice.** Londres: Harvard University Press, 1982.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Reglamento del Sistema Educativo de Gestión Pública Dependiente del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** Buenos Aires, 2014.

GÓMEZ, Laura Nuño. **El mito del varón sustentador:** orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo. Barcelona: Icaria, 2010.

GONZALEZ, Debora de F. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres: caminhos controversos da institucionalização. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil?** Porto Alegre: Zouk, 2018, v. 1, p. 56-86.

GUERRA *et al.*, Alexandre. **Brasil 2016:** recessão e golpe. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, Partido dos Trabalhadores, 2017.

GUIGOU, Nicolás. Religión y política en el Uruguay. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 43-54, 2006.

GUILLAUMIN, Colette. **Racism, sexism, power and ideology.** New York: Routledge, 1995.

GUIMARÃES, Nadya A.; HIRATA; Helena S.; SUGITA, Kurumi. Cuidado e cuidadoras: o trabalho de care no Brasil, França e Japão. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 151, p. 151-179, 2011.

GUIMARÃES, Nadya A. Home and market, love and work, nature and profession: controversies regarding the commodification of care work. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 46, p. 59-77, Jan./Apr. 2016.

GUZMÁN, Virginia. **La institucionalidad de género en el estado:** nuevas perspectivas de análisis. Santiago do Chile: CEPAL, 2001 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 32).

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. **Development, democracy, and welfare states:** Latin America, East Asia, and Eastern Europe. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HAJER, Maarten A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The argumentative turn in policy analysis and planning.** London: Duke University Press, 1993, p. 43-74.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas-SP, v. 5, Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu/Unicamp, p. 7-41, 1995.

HARAWAY, Donna. "Gênero" para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 22, p. 201-246, 2004.

HARDING, Sandra. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 7-32, 1993.

HARTMANN, Heidi. The unhappy marriage of Marxism and Feminism: towards a more progressive union. In: SARGENT, Lydia. **Women and Revolution**. London: Pluto Press, 1981, p. 1-42.

HAWKESWORTH, Mary. From policy frames to discursive politics: feminist approaches to development policy and planning in an era of globalization. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed). **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. London: Duke University Press, 2012, p. 114-148.

HERRERA, Martha Cecilia; PALERMOS, leimy C. Tendencias analíticas en la historiografía de la infancia en América Latina. **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura** (Achsc), Bogotá, v. 40, n. 2, p. 279-311, jul./dez. 2013.

HILL COLLINS, Patricia. Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. In: MORENO, Renata (org.). **Reflexões e práticas de transformação feminista**. São Paulo: SOF, 2015, p. 13-42.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. A Classe operária tem dois sexos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n. 3, p. 92-100, 1994.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão. In: COSTA, Albertina O. et al. (org.). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 263-278.

HIRATA, Helena; GUIMARÃES, Nadya Araujo (org.). **Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care**. São Paulo: Atlas, 2012.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo social**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, jun. 2014.

HIRATA, Helena; LOMBARDI, Maria Rosa (orgs). **Gênero e trabalho no Brasil e na França: Perspectivas interseccionais**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 17-36.

HIRATA, Helena; DEBERT, Guita G. Apresentação. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 46, p. 7-15, abr. 2016.

HIRATA, Helena. Por uma arqueologia do saber sobre cuidado no Brasil: la influencia de la investigación sobre los cuidados en Francia en el campo de los estudios del cuidado en Brasil. In: **Congreso Latinoamericano de Estudios de Género y Cuidados: Miradas latinoamericanas al cuidado**. Montevideo: UDELAR, 2018 (Comunicação Oral; Panel Central de Apertura "Recorridos latinoamericanos del Cuidado").

HOCHSCHILD, Arlie R. Emotion work, feeling rules, and social structure. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 85, n. 3, p. 551-575, 1979.

HOOKS, bell. **Feminism is for everybody**. Cambridge: South End Press, 2000.

HOPENHAYN, Martín; BELLO, Alvaro. **Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina, 2001.

HUBER, Evelyne; BOGLIACCINI, Juan. Latin America. In: CASTLES; Francis G. *et al.* **The oxford handbook of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 644-55.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. **Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012.

HUNTER, Wendy; BROWN, David S. World Bank directives, domestic interests, and the politics of human capital investment in Latin America. **Comparative Political Studies**, London, v. 33, n. 1, p. 113-143, 2000.

HUNTER, Wendy. Brazil: The PT in power In: LEVITSKY; Steven. ROBERTS; Kenneth M. Democracy (org.), **The resurgence of the Latin American left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 306-324.

HUNTER, Wendy. SUGIYAMA, Natasha Borges. Transforming subjects into citizens: insights from Brazil's Bolsa Família. **Perspectives on Politics**, Cambridge, n. 12, v. 4, p. 829-845, dez. 2014.

IDIART, Alma. The Origins and Transformations of the Infant-Maternity Health and Nutritional Programmes in Argentina. In: PLANT *et al.* **Maternalism reconsidered: motherhood, welfare and social policy in the Twentieth Century**. New York: Berghahn Books, 2012, p. 227-243.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do 2º trimestre de 2017**. Tabela 3.8 - Pessoas de 0 a 5 anos que não frequentam escola ou creche, total e distribuição percentual por motivo da não frequência, com indicação do coeficiente de variação, segundo as Grandes Regiões – 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 16 mar. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (INSS). **Salário maternidade** – serviços do INSS. 2018. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/salario-maternidade/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) *et al.* **Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

IRIARTE, Alicia. La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales. **Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU)**, Buenos Aires, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/2005>. Acesso em: 15 ago. 2018.

JANUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas

sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 14, n. 1, p. 175-203, 1994.

JESSOP, Bob. The returns of the argumentative turn. **Critical Policies Studies**, Birmingham, v. 7, n. 4, p. 434-439, 2013.

JOHN, Peter. Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **The Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, 2003.

JOHNSON, Niki; MOREIRA, Constanza. **Democracia, género y equidad**: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa. Montevideo: Fesur, 2003.

JOHNSON, Niki; BERENQUER, Florencia C.; BENITEZ, Noelia. **Los cuidados de la niñez**: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo (2005-2009). Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

KERGOAT, Danièle. Relações sociais de sexo e divisão sexual do trabalho. In: LOPES, Julia M. L.; MEYER, Dagmar E.; WALDOW, Vera R. (org.). **Gênero e saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. Disponível em: <https://marchamulheres.wordpress.com/2009/09/18/relacoes-sociais-de-sexo-e-divisao-sexual-do-trabalho/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

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

KERGOAT, Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 93-103, mar. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005. Acesso em: 15 ago. 2018.

KERGOAT, Danièle. O cuidado e a imbricação das relações sociais. In: ABREU, Alice R. de P.; HIRATA, Helena S.; LOMBARDI, Maria Rosa (org.). **Gênero e trabalho no Brasil e na França**: Perspectivas interseccionais. São Paulo: Boitempo, 2016.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 219-225.

KITTAY, Eva F. **Love's labor**. New York: Routledge, 1999.

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

KOVEN, Seth; MICHEL, Sonya. **Mothers of a new world**: maternalist politics and the origins of welfare states. New York: Routledge, 1993.

LANDWERLIN, Meil; BALSAS, Pedro R.; SAURA, Dafne M. IV Congreso de la Red Española de Política Social. In: CONGRESO DE LA RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL (REPS), 4., 2013, Madrid. **Anais** [...]. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares, 2013.

LANZARO, Jorge. **Uruguay**: a social democratic government in Latin America. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/293212301_Uruguay_A_social

[democratic_government_in_Latin_America](#). Acesso em: 15 ago. 2018.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS; Kenneth M. (eds.). **The resurgence of the Latin American left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

LAYA, Ana; ROSSI, Felicitas. **Aportes para la discusión legislativa sobre reformas necesarias en materia de cuidado**. Buenos Aires: ADC, CIEPP e ELA, 2015.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. Introduction: Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY; Steven. ROBERTS; Kenneth M. Democracy (org.), **The resurgence of the Latin American left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 1-30.

LODGE, Martin. Comparative Public Policy. In: MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2007, p. 273–288.

LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra. Gender mainstreaming in the EU: incorporating a feminist reading? **European Journal of Women's Studies**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 151–166, 2006.

LOMBARDO, Emanuela. Gender Inequality in Politics: Policy frames in Spain and The European Union. **International Feminist Journal of Politics**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 78–96, 2008.

LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra. Framing gender equality in the European Union political discourse. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, Oxford, v. 15, n. 1, p. 101–129, 2008.

LÓPEZ, Claudia R. **Sistema Nacional Integrado de Cuidados** ¿Una política pública que contribuye a la igualdad de género en Uruguay? Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, México, 2016.

LORDE, Audre. Age, race, class and sex: women redefining difference. In: LORDE, Audre. **Sister outsider: essays and speeches**. Freedom: Crossing Press, 1984, p. 114-123.

LUPICA, Carina. **Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina**. Buenos Aires: OIT, 2014. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/994980892602676.html>. Acesso em: 28 dez. 2018.

MADRID, Raúl L. Ideas, economic pressures, and pension privatization. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 47, n. 2, p. 23-50, 2005.

MAHONEY, James. Qualitative methodology and comparative politics. **Comparative Political Studies**, London, v. 40, n. 2, p. 122–144, jun. 2016.

MAINWARING, Scott. PÉREZ-LIÑÁN; Aníbal. **Why Regions of the world are important**. Notre Dame: Kellogg Institute, 2005 (Working Paper, n. 322).

MARCONDES, Mariana M; YANNOULAS, Silvia Cristina. Práticas sociais do cuidado e a responsabilidade do Estado. **Ártemis**, João Pessoa, v. 1-2, n. 13, p. 91-107. 2012.

MARCONDES, Mariana M. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise**

sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho. 2013. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013a.

MARCONDES, Mariana M. O cuidado na perspectiva da divisão sexual do trabalho: contribuições para os estudos sobre a feminização do mundo do trabalho. In: YANNOULAS, Silvia Cristina. **Trabalhadoras: Análise da Feminização das profissões e ocupações**. Brasília: Abaré, 2013, p. 251-280.

MARCONDES, Mariana M; CRUZ, Maria do Carmo M. T.; SILVA, Patrícia R. **Olhares de gênero sobre a política de creches no Brasil: mudanças e permanências das práticas sociais de cuidado - relatório de pesquisa**. Recife: SOS CORPO, 2015.

MARCONDES, Mariana M; CRUZ, Maria do Carmo M. T. Política de creches no Brasil: até onde caminhou o compromisso com a igualdade de gênero? In: ITABORAÍ, Nathalie R.; RICOLDI, Arlene M. (org.). **Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil? Implicações demográficas e questões sociais**. Belo Horizonte: ABEP, 2016, p. 179-198.

MARCONDES, Mariana M; SANDIM, Tatiana L.; DINIZ, Ana Paula R. Transversalidade e Intersetorialidade: Mapeamento do Debate Conceitual no Cenário Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.

MARCONDES, Mariana M; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.

MARCONDES, Mariana M.; MORENO, Renata. Cuidado infantil e trabalho na perspectiva feminista. In: CARDOSO Jr., José Celso (org.). **A constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p. 177-206.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, Costa Rica, v. 2, n. 2, p. 41-77, 2005. Disponível em: <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/revista4.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. **Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias**, Editorial UCR, San José, 2008. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa_Rica/iis-cr/20120726031307/Domesticar.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. SÁNCHEZ-ANCOCHEA, Diego. **The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Centauro, 2009

MATOS, Marlise. Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 333-357, 2008.

- MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. Apresentação. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil?** Porto Alegre: Zouk, 2018, v. 1, p. 11-24.
- MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MCBRIDE, Dorothy E.; MAZUR, Amy G. Women's policy agencies and state feminism. In: WAYLEN, Georgina; CELIS, Karen; KANTOLA, Johanna (eds.). **The oxford handbook of gender and politics**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 654–678.
- MCINTOSH, Mary. Feminism and social policy. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (org.). **The welfare state reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 120-133.
- MENICUCCI DE OLIVEIRA, Eleonora. Dez anos de política para as mulheres: avanços e desafios. In: SADER; Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 323-336.
- MERCADANTE, Aloizio; ZERO, Marcelo. **Governos do PT**: um legado para o futuro. São Paulo, 2018.
- MERCOSUL. **Quem somos**. 2018. Disponível em: <https://www.mercosur.int/innovaportal>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- MESA-LAGO, Carmelo. **El Desarrollo de la Seguridad Social em América Latina**. Santiago: CEPAL, 1985 (Estudios e informes de la CEPAL n. 43).
- MIOTO, Regina Célia T. 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; PAPERMAN, Patricia. Descompartimentar a noção de cuidado? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 18, p. 43-57, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000400043&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 dez. 2018.
- MONTAÑO, Sonia V. El Cuidado em Acción. In: MONTAÑO, Sonia V. MAGAÑA, Cora C. (coord). **El Cuidado em Acción**: Entre el Derecho y el trabajo. Santiago do Chile: CEPAL, p. 13-68, 2007 (Cuadernos de la CEPAL, n. 94).
- MORALES, María P. **Consultoría para el diseño metodológico para la identificación de servicios informales de cuidado para la primera infancia**: Apoyo a la Secretaría Nacional de Cuidados. MIDES: Montevideo, 2016.
- MOREIRA, Constanza. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 17-54, abr. 2000.
- MORGAN, Kimberly J.; ORLOFF, Ann Shola. Introduction: The many hands of the State. In: MORGAN, Kimberly J.; ORLOFF, Ann Shola (org.). **The many hands of the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 1–32.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2003.

MYERS, Michael D. **Qualitative research in business & management**. Londres: Sage Publications, 2009.

NOBRE, Miriam. FARIA, Nalu. Feminismo em movimento: temas e processos organizativos da Marcha Mundial das Mulheres no Fórum Social Mundial. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 623-632, 2003.

OLESEN, Virginia L. Os feminismos e a pesquisa qualitativa neste novo milênio. In: DENZIN; Norman K; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 219-257.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL PARA EDUCAÇÃO ESCOLAR(OMEP). **Rechazo al proyecto de ley "Política federal de cuidados para la primera infancia"**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <https://www.omep.org.ar/article/rechazo-proyecto-de-ley-cuidados-primera-infancia>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 103, de 1952**. Amparo à Maternidade. Genebra, 1983 Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao103.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.

OIT. **Convenção n. 156, de 11 de agosto de 1983**. Sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares, 2009. Genebra, 1983. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_242709/lang-pt/index.htm. Acesso em: 26 dez. 2018.

OIT. **Convenção n. 183, de 15 de julho de 2000**. Revisão da Convenção sobre a proteção da maternidade. Disponível em: <https://popdesenvolvimento.org/publicacoes>. Acesso em: 26 dez. 2018.

OIT. **Ratificação de Convenções da OIT**. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ONU. **Convention on the rights of the child (signatories)**. New York, 2019. Disponível em: <https://treaties.un.org>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Beijing Declaration and Platform for Action (The Fourth World Conference on Women)**. Beijing, 1995. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Atención y educación de la primera infancia – Uruguay**. Montevideo, 2007.

ORLOFF, Ann. Gender in the Welfare State. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 22, p. 51-78, 1996.

ORO, Ari P.; URETA, Marcela. Religião e política na América Latina: uma análise da legislação dos países. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 281-310, jun. 2007.

PAPA, Fernanda de C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

- PARADIS, Clarisse G.; MATOS, Marlise. Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na região. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, [Águas de Lindóia, SP]. **Anais** [...]. [Águas de Lindóia, SP]: ANPOCS, 2013. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-37-encontro/st/st05/8413-mulheres-e-politicas-publicas-na-america-latina-e-caribe-desafios-a-democracia-na-regiao/file>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- PARTIDO COLORADO. **Plan Uruguay 2015 – 2020**. Montevideo, 2015. Disponível em: <http://www.corteelectoral.gub.uy>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- PARTIDO INDEPENDIENTE. **PLAN URUGUAY 2015 – 2020**. Montevideo, 2015. Disponível em: <http://www.corteelectoral.gub.uy>. Acesso em: 26 dez. 2018.
- PATEMAN, Carole. The patriarchal welfare State. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (org.). **The welfare state reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 134-150.
- PATERSON, Stephanie; SCALA, Francesca. Making gender visible: exploring feminist perspectives through the case of anti-smoking policy. In: FISCHER *et al.* **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 481–505.
- PAUTASSI, Laura. El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. **Série mujer y desarrollo - CEPAL**. Santiago do Chile, 2007, Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/1/S0700816_es.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.
- PAUTASSI, Laura. Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. In: MONTAÑO, Sonia; CALDERÓN, Coral C. (coord.). **El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo**. Santiago de Chile: CEPAL, 2010, p. 69-92.
- PAUTASSI, Laura. Educación, cuidado y derechos – Propuestas de políticas públicas. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 10-34, jul./dez. 2011.
- PAUTASSI, Laura. Del “boom” del cuidado al ejercicio de derechos. **Sur 24**, Buenos Aires, v. 13, n. 24, p. 35-42, 2016.
- PEREIRA, Potyara A. P. **A política social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- PEREIRA, Bruna Cristina J. **Economia dos cuidados: marco teórico-conceitual** (Relatório de pesquisa IPEA). Brasília: IPEA, 2016
- PÉREZ de SIERRA, Isabel. **El ingreso de los cuidados en la agenda de gobierno en Uruguay: Diferentes interpretaciones, un mismo problema de desigualdad**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. México, 2014.
- PIMENTA, Fabrícia F. **Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- PINEAU, Pablo; FERNANDEZ, Mónica. **Notas para una historia de la educación de la primera infancia**. Buenos Aires: Flacso Argentina, 2009. Disponível em: https://des-for.infod.edu.ar/sitio/upload/Fernandez_-_Notas_para_una_historia_de_la_educacion_de_la_primera_infancia_argentina.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

PINHEIRO, Luana. **Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres:** possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: IPEA, maio 2011 (Nota Técnica, n. 8). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110530_notatec8disoc.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

PINHEIRO, Luana; GALIZA, Marcelo; FONTOURA, Natália. Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais de gênero: a licença-parental como política pública para lidar com essas tensões. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 851-859, set./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2009000300013>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PINHEIRO, Luana Simões. **O trabalho nosso de cada dia:** determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PIÑEIRO, Rafael; PÉREZ, Veronica; ROSENBLATT, Fernando. **The Broad Front:** a mass-based leftist party in Latin America – History, organization and resilience, 2016. Disponível em: <http://egap.org/registration/1989>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PINTO, Céli Regina J. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PLANT, Rebecca J.; VAN DER KLEIN, Marian. Introduction: a new generation of scholars on maternalism. In: PLANT *et al.* **Maternalism Reconsidered:** Motherhood, Welfare and Social Policy in the Twentieth Century. New York: Berghahn Books, 2012, p. 1-21.

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN ARGENTINA. Causa n. 49220/2015. **Inconstitucionalidade por omissão do artigo 179 da LCT**, de 14 de fevereiro de 2017.

PRIBBLE, Jennifer; HUBER, Evelyne. Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (org.). **The Resurgence of the Latin American Left.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 117-138.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) *et al.* **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina:** Relatoria de los encuentros realizados el 22 de octubre y el 21 de noviembre de 2012. Argentina, 2012. Disponível em: <http://www.cippec.org/-/dialogos-sobre-politicas-de-cuidado-en-la-argentina>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) *et al.* **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina:** Relatoria de los encuentros realizados el 14 de marzo y el 25 de abril de 2013. Argentina, 2013. Disponível em: <http://www.cippec.org/-/dialogos-sobre-politicas-de-cuidado-en-la-argentina>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) *et al.* **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina:** Relatoria de lo encuentro realizado el 03 de diciembre de 2014. Argentina, 2013. Disponível em: <http://www.cippec.org/-/dialogos-sobre-politicas-de-cuidado-en-la-argentina>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Ranking Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global de 2014.** Brasília: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2015.

RAZAVI, Shahra. **The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options.** Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2007 (Gender and Development Programme Paper 3).

RED PRO CUIDADOS. **Comunicado:** Red Pro Cuidados celebra iniciativa de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay (SNIC). Montevideo, 2014. Disponível em: <http://www.redprocuidados.org.uy/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

RED PRO CUIDADOS. **Comunicado:** Red pro Cuidados antes el Plan Nacional de Cuidados (2016-2020). Montevideo, 2016a. Disponível em: <http://www.redprocuidados.org.uy/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

RED PRO CUIDADOS. **Comunicado:** Principales preocupaciones en la etapa actual de la política de Cuidados en Uruguay. Montevideo, 2016b. Disponível em: <http://www.redprocuidados.org.uy/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

REIN, Martin; SCHÖN, Donald. Reframing Policy Discourse. In: FISCHER, Frank; GOTWEIS, Herbert. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.** London: Duke University Press, 1993, p. 145–167.

REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial.** 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

REPETTO, Fabian; BONARI, Damián; DÍAZ LANGOU, Gala. **Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares.** Buenos Aires: CIPEEC, 2013 (Documento de Políticas Públicas: Análisis, n. 126). Disponível em: <https://www.cippec.org/publicacion/recomendaciones-para-una-nueva-ley-nacional-de-licencias-por-maternidad-paternidad-y-familiares/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Cuidado e responsabilidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 18, 2015. Disponível em: <http://humanas.blog.scielo.org/blog/2015/03/27/cuidado-e-responsabilidade-ciencia-politica-no-brasil-e-ecologia-e-politica-sao-temas-de-chamada-de-trabalhos-da-revista-brasileira-de-ciencia-po/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

REZENDE, Leonardo M. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância:** uma proposta metodológica. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2017.

RICO, Maria N. **El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay.** Santiago de Chile: Chile, 2011 (Serie Seminarios y Conferencias – CEPAL, n. 66).

RICOLDI, Arlene M. **A noção de Articulação entre família e trabalho e políticas de apoio.** Brasília: IPEA, p. 37-43, fev. 2010 (Nota técnica - Mercado de Trabalho, n. 42).

ROBERTS, Kenneth. **Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era.** New York: Cambridge University Press, 2014.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *In: BHERING, Elaine Rossetti et al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2009. p. 220-241.

RRODRÍGUEZ, Inés L. **Del discurso a la acción:** tensiones y desafíos para la incorporación de la perspectiva de género al sistema de cuidados en Uruguay. (Tesis de maestría). Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social, 2015.

RODRÍGUEZ, Victoria E. **Women & politics in the Americas:** political representation and policy agendas in the executive branch. Austin: The University of Texas at Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 2015.

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

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

RUBIN, Gayle. The Traffic in Women. *In: REITER, Rayna (coord.) Toward an anthropology of women.* New York: Monthly Review Press, 1975.

RUDDICK, Sara. **Maternal thinking toward a policy of peace.** Boston: Beacon Press, 1989.

SAETTONI, Federico M. Democracia y partidos: Explicando la paradoja argentina. **Debates Latinoamericanos,** Buenos Aires, ano 11, v. 1, n. 21, abr. 2013.

SALVADOR, Soledad. Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. *In: RICO, Maria N. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay.* Santiago de Chile: CEPAL, UNICEF, UNFPA, 2011. p. 15-112.

SANCHES, Emilia Cipriano. **Creche:** realidade e ambiguidades. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

SANDERS, Nichole. Protecting mothers in order to protect children: Maternalism and the 1935 pan-American child congress. *In: VAN DER KLEIN, Marian; PLANT, Rebecca Jo; SANDERS, Nichole; et al. (org.) Maternalism reconsidered.* New York: Berghahn Books, 2012, p. 148–167.

SANDIM, Tatiana. **Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional:** uma análise da política nacional de assistência social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo. 2018. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SAPRIZA, Graciela. “Nos habíamos amado tanto”. Años revueltos. Mujeres, colectivos y la pelea por el espacio público. **Revista Estudos Feministas,** Florianópolis, n. 23, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/41941>. Acesso em: 30 dez. 2018.

SARDENBERG, Cecilia M.B.; COSTA, Ana Alice A. State feminism and women’s movements in Brazil: achievements, shortcomings, and challenges. *In: BASU, Amrita. Women’s movements in the global era: the power of local feminisms.* 2. ed. London: Routledge, 2010, p. 299–329.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse.

Annual Review of Political Science, Palo Alto, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

SCHMIDT, Vivien. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

SCHUMAHER, Schuma. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: desafios de sua institucionalização. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para mulheres no Brasil?** Porto Alegre: Zouk, 2018, v. 2, p. 21-56.

SCHUTTENBERG, Mauricio; ROSENDO, Juan Pablo. El kirchnerismo antes del kirchnerismo: aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner. **Revista Estado y Políticas Públicas**, Buenos Aires, ano 3, n. 5, p. 63-80, out. 2015.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife: SOS Corpo, 1995.

SHAW, Jo. The European Union and gender mainstreaming: constitutionally embedded or comprehensively marginalised? **Feminist Legal Studies**, Springer, v. 10, p. 213-226, 2002.

SILIPRANDI, Emma. Rompendo a inércia institucional: as mulheres rurais e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: SAMBUICHI, Regina *et al.* (org.). **A Política Nacional de Agroecologia e produção orgânica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017, p. 277-294.

SIMIELLI, Lara Elena R. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 567-586, jun. 2013

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 89-111, dez. 2010.

SILVA, Carmen S. M. **Feminismo popular e luta antissistêmicas**. Recife: SOS Corpo, 2016.

SILVA Jr., Hédio; BENTO, Maria Aparecida; CARVALHO, Silvia P. (coord.). **Educação infantil e práticas promotoras de igualdade racial**. Brasília: MEC, 2012.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. The Uses of Comparative History in Macro-social Inquiry. **Comparative Studies and Society and History**, Cambridge, v. 22, 1980.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. London: Harvard Univeristy Press, 1992.

SNOW, David A. *et al.* Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. **American Sociological Review**, Chicago, v. 51, n. 4, p. 464–481, 1986.

SNOW, David A.; BENDFORD, Robert D. Ideology, frame resonance and participant mobilization. **International Social Movement Research**, Greenwich, n. 1, p. 197-217, 1988.

SOARES, Angelo. Cuidado e Confiança. In: ABREU, Alice R. de P.; HIRATA, Helena S.; LOMBARDI, Maria Rosa (org.). **Gênero e trabalho no Brasil e na França: Perspectivas interseccionais**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 213-222.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana; MACHADO, Danielle C. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil: issues and policies in Brazil. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 37, p. 573–594, 2007.

SORJ, Bila. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 478-491, ago. 2013.

SOS CORPO; DATAPOPULAR. **Trabalho remunerado e trabalho doméstico** – uma tensão permanente, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/pesquisas/pesquisa_trabalho_portal.pdf. Acesso em: 30 dez. 2018.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. 2. ed. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1991.

SPINK, Peter K. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 20, n. especial, p. 70-77, 2008.

STAKE, Robert. Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN Yvonna S. (coord.). **Strategies of qualitative inquiry**. California: Sage Publications, 1998, p. 445-454.

STAUDT, Kathy. Gender mainstreaming: conceptual link to institutional machineries. In: RAI, Shirin M. **Mainstreaming gender, democratizing the State**: institutional mechanisms in the advancement of women. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 40-65.

STEVENS, Evelyn P. Marianismo: The Other Face of Machismo in Latin America. In: PESCATELLO, Ann (Ed.). **Female and Male in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973, p. 89-101.

STOLAR, Larissa Bueno. **A hora de voltar**: Consequências da ampliação da licença maternidade para emprego e renda. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SUGIYAMA, Natasha B. Theories of diffusion: social sector reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, London, v. 41, n. 2, 2008.

SUNKEL, Guillermo. **El papel de la familia en la protección social**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006 (Série Políticas Sociais, v. 120).

TATAGIBA, Ana Paula. Percursos de uma luta urgente: educação infantil como dever do Estado. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

THURLER, Ana Liési; BANDEIRA, Lourdes Maria. As mulheres e a Constituição: ainda um processo em construção. In: MESSEMBERG, Débora *et al.* (org.). **Estudos Legislativos: 20 anos da Constituição Brasileira**. Brasília: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas de União e Universidade de Brasília, 2010, p. 34-69.

TIRENNI, Jorge Alejandro. La política social argentina ante los desafíos de un estado inclusivo, 2003 - 2013. **Revista de Estado y Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, p. 123–140, 2013.

TODARO, Rosalba; ARRIAGADA, Irma. **Cadenas globales de cuidados**: el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile, ONU Mujeres, Santiago de Chile, 2011.

TOMINAGA, Paulo. **Conciliação Família e Trabalho**: O processo de formulação de política de licença maternidade no Brasil. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015.

TORNS, Teresa. La política de tiempo: un reto para las políticas del Estado del bienestar. **Revista de la asociación estatal de RLL y CCTT**, Barcelona, n. 13, p. 145-164, 2004.

TRONTO, Joan C. Beyond Gender Difference to a Theory of Care. **Jornal of Women in Culture and Society**, Chicago, v. 12, p. 644-663, 1987.

TRONTO, Joan C. Mulheres e cuidados: o que as feministas podem aprender sobre a moralidade a partir disso? In: JAGGAR, Alison M; BORDO, Susan R. (coord). **Gênero, corpo e conhecimento**. Rio de Janeiro: Record - Rosa dos Tempos, 1997, p. 186-203.

TRONTO, Joan C. Assistência democrática e democracias assistenciais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 285-308, maio/ago. 2007.

TRONTO, Joan C. **Moral Boundaries**: A political argument for an ethic of care. New York: Routledge, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). Seminário Internacional Fazendo Gênero 11. **Apresentação**. 2016. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Decreto n° 184, de 28 de maio de 2007. Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2007b. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/184-2007/1>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Decreto n° 444, 29 de dezembro de 2016. Reglamentación del art. 18 de la ley n. 19.353, referente a las competencias, estructura e integración del Comité Consultivo de Cuidados. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2016a. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/444-2016>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Decreto n° 445, 29 de dezembro de 2016. Reglamentación de la ley n. 19.353, referente a las competencias, estructura e integración de la Junta Nacional de Cuidados y de la Secretaria Nacional de Cuidados. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2016b. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/445-2016>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei n° 12.590, de 05 de janeiro de 1959. Actividad privada, régimen de licencias anuales. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 1959. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12590-1958>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei n° 15.084, de 09 de dezembro de 1980. Dirección de las asignaciones familiares. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 1980. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1073400.htm>. Acesso

em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 16.104, de 23 de janeiro de 1990. Regulación de licencias de los funcionarios públicos. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 1990. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16104-1990>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 16.802, de 30 de dezembro de 1996. Guarderías. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 1996. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16802-1996>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 17.105, de 26 de outubro de 1998. Educación Inicial – Dictanse normas referentes a la que se dispensa a niños menores de seis años. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 1998. Disponível em: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17015-1998/1>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 17.292, de 29 de janeiro de 2001. Ley de urgencia. Administración Publica. Fomento y Mejoras de empleo. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2008a. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6804265.htm>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 17.823, de 14 de setembro de 2004. Código de la niñez y la adolescencia. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2004. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 17.866, de 31 de março de 2005. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2005a. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/5>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 17.930, de 23 de dezembro de 2005. Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones, Ejercicio 2005-2009. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**, Montevideo, 2005b. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 18.104, de 22 de março de 2007. Igualdad de Derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la república. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2007a. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 18.227, de 09 de janeiro de 2008. Asignaciones Familiares. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2008b. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3696080.htm>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 18.437, de 16 de janeiro de 2009. Ley General de Educación. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2009. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7666917.htm>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 19.161, de 1º de novembro de 2013. Ley que regula y extiende las licencias por maternidad, paternidad y el subsidio de medio horario por cuidados. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2013. Disponível em: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/61862/1/innova.front/documentos-%7C-regulacion>.

[Acesso em 23 de fevereiro de 2017](#). Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Lei nº 19.353, de 18 de novembro de 2015. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Aprobada por el Parlamento el 18 de noviembre y promulgada el 27 de noviembre de 2015. **IMPO – Normativos y Avisos Legales del Uruguay**. Montevideo, 2015. Disponível em: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/61862/1/innovafront/documentos-%7C-regulacion>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP). Consejo de Educación Primaria. Breve análisis histórico de la educación en el Uruguay. **Documento para la discusión**. Montevideo, abr. 2007.

URUGUAY. Cámara de Representantes. 55ª sesión extraordinaria, de 22 de octubre de 2013. **Versiones taquigráficas**. Montevideo, 2013. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión Especial de Población, de 10 de setembro de 2015. **Versiones taquigráficas**. Montevideo, 2015a. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión Especial de Población, de 17 de setembro de 2015. **Versiones taquigráficas**. Montevideo, 2015b. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Cámara de Representantes. Comisión Especial de Población, de 08 de outubro de 2015. **Versiones taquigráficas**. Montevideo, 2015c. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Cámara de Representantes. 48ª sesión ordinaria, de 18 de novembro de 2015d. **Versiones taquigráficas**. Montevideo, 2015. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas>. Acesso em: 30 dez. 2018.

URUGUAY. Consejo Nacional de Género (CNG). **Lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados**. Montevideo, 2010.

URUGUAY. Consejo Nacional de Género (CNG). **Documento Base de Trabajo (2015-2020)**. Montevideo, 2015.

URUGUAY. Consejo Nacional de Género (CNG). **Avances 2016 – Desafíos 2017**. Montevideo, 2016.

URUGUAY. Consejo Nacional de Políticas Sociales. **Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados**. Montevideo, 2011. Disponível em: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento_de_trabajo.pdf. Acesso em: 14 ago. 2018.

URUGUAY. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). **INAU en cifras 2017**. Montevideo, 2017.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). **Hacia un modelo solidário de cuidados**: Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados. Montevideo, 2012.

URUGUAY. MIDES. **Cuidados como Sistema Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay**. Montevideo, 2014.

URUGUAY. MIDES. **Plan Nacional de Cuidados (2016 – 2020)**. Montevideo, 2015.

URUGUAY. MIDES. **Informe anual de 2016 – Cuidados rinde cuentas**. Montevideo, 2016.

URUGUAY. MIDES. **Informe anual de 2017 – Cuidados rinde cuentas**. Montevideo, 2017.

URUGUAY. Ministerio de Educación y Cultura (MEC). **Anuario estadístico de educación 2006**. Montevideo, 2006. Disponível em: <http://www.mec.gub.uy/educacion/estadistica.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.

URUGUAY. Tabaré Vázquez (2015-2020). **Discurso de posse**. Montevideo, 1º de março de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p44VzWppwig>. Acesso em: 30 dez. 2018.

VAN DER KLEIN, Marian *et al.* (org.). **Maternalism reconsidered: motherhood, welfare and social policy in the Twentieth Century**. New York: Berghahn Books, 2012.

VAN DIJK, Teun A. **Ideology: a multidisciplinary Approach**. London: SAGE Publications, 1998.

VAN DIJK, Teun A. Ideology and discourse. In: FREEDEN, Michael; SARGENT, Lyman Tower; STEARS, Marc. **The oxford handbook of political ideologies**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 150-167.

VAN EETEN, Michel. Narrative policy analysis. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2007, p. 252–272. Disponível em: www.dukeupress.edu/narrative-policy-analysis. Acesso em: 14 ago. 2018.

VARGAS, Virginia. International feminisms: the world social forum. In: JAQUETTE, Jane S. (Ed.). **Feminist agendas and democracy in Latin America**. Durham: Duke University Press, 2009, p. 145-164.

VECINDAY, Laura. La orientación de la política social en el ciclo de recuperación “posneoliberal” en Uruguay (2005-2015). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 245–264, 2017.

VERLOO, Mieke; LOMBARDO, Emanuela. Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach. In: VERLOO, Mieke (Ed.). **Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe**. Budapest: Central European University Press, 2007, p. 21-51.

VIEIRA, Regina S. C. **O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VILAS, Carlos M. La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, n. 197, p. 84–99, 2005.

WAGENAAR, Hendrik. **Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis**. London: Routledge, 2011.

- WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 321–343, 2005.
- WAYLEN, Georgina. **Engendering Transitions: Women's Mobilization, Institutions and Gender Outcomes**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. **Cambridge University Press**, Cambridge, v. 57, n. 2, p. 262-295, jan. 2005.
- WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. The performance of the contestatory and moderate left. In: WEYLAND, Kurt. MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America: success and shortcomings**. Cambridge: Cambridge University, 2010.
- WEYLAND, Kurt. The performance of leftist government in Latin America: conceptual and theoretical issues. In: WEYLAND, Kurt. MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. **Leftist governments in Latin America: success and shortcomings**. Cambridge: Cambridge University, 2010, p.1-27.
- WOLFF, Cristina S. Feminismo e configurações de gênero na guerrilha: perspectivas comparativas no Cone Sul, 1968-1985. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 27, p. 19–38, 2007.
- YANNOULAS, Silvia C. **Educar: ¿Una profesión de mujeres?** Tese (Doutorado em Sociologia). - Programa Doutorado Conjunto FLACSO-UnB. Brasília, 1995.
- YANNOULAS, Silvia C. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. **Temporalis**, Brasília, ano 11, n. 22, p. 271-292, jul./dez. 2011.
- YANNOULAS, Silvia C. Sobre o que nós, mulheres, fazemos. In: YANNOULAS, Silvia C. (Coord.). **Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações**. Brasília: Editorial Abaré, 2013, p. 31-68.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- YOUNG, Iris. Beyond the unhappy marriage: a critique of dual systems theory. In: SARGENT, Lydia. **Women and Revolution**. Boston: South End Press, 1981, p. 43-70.
- ZAFFARONI, Cecilia. **25 años de Plan CAIF: Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional**. Montevideo: INAU, UNICEF e PNUD, 2014.
- ZAPIOLA, Maria Carolina. Los niños entre la escuela, el taller y la calle (o los límites de la obligatoriedad escolar). Buenos Aires, 1884-1915. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 136, p. 69-81, 2009.
- ZIBECCHI, Carla **¿Cómo se cuida en Argentina?** Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas. Buenos Aires: ADC, CIEPP e ELA, 2014.

APÊNDICE

APÊNDICE A – DIÁRIO METODOLÓGICO

APRESENTAÇÃO

O objetivo desse documento é reunir e detalhar cada etapa de nosso percurso metodológico, incluindo a estruturação mais geral da pesquisa, as definições acerca da escolha dos casos para a análise, as atividades de campo e construção de dados e, por fim, a codificação e análise. Trata-se, portanto, de um material de consulta subsidiário à tese, sendo que alguns dos trechos contidos nesse apêndice estão incorporados aos capítulos, em geral em uma versão mais sintética.

Uma crítica que é recorrente endereçada aos estudos qualitativos é que eles não explicitam suficientemente seu percurso metodológico, dificultando sua reprodução e até mesmo pondo em xeque sua credibilidade. Ainda que não compartilhem dessa visão, há uma contribuição que essa crítica aporta. E esse documento pretende ser uma forma de resposta a ela. Por meio desse Diário Metodológico, abrimos nossa cozinha da tese, nos termos propostos por Yannoulas (1995). Deixamos as portas abertas para quem quiser entrar, experimentar cada ingrediente e mistura e usar as receitas. Inclusive para prová-las e não gostar, propondo outros temperos ou ingredientes.

Esse documento está organizado em quatro seções, incluindo essa primeira, de caráter introdutório. A segunda parte abrange os detalhes da estratégia de pesquisa, principalmente os critérios para escolha de casos e os estudos que subsidiaram a tomada de decisão. Em seguida, na terceira parte, ingressamos nos relatos sobre o campo da pesquisa, trazendo informações sobre as atividades realizadas, e alguns dos desafios encontrados e alternativas para solucioná-los. Na quarta e última, detalhamos como foi feita a análise em cada uma das etapas.

Para facilitar a leitura desse diário metodológico, o quadro abaixo traz uma síntese dos elementos estruturadores da pesquisa.

Quadro 23 - Síntese da estruturação da pesquisa

Título
Transversalidade de gênero nas políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda
Tema
Transversalidade de gênero em políticas de cuidado
Perguntas de pesquisa

(1) Houve, nos três países analisados, durante o giro à esquerda, mudanças nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, em geral, e nas políticas de cuidado infantil, em particular? Se sim, quais?
(2) Em que medida as iniciativas da política de cuidado infantil escolhidas para análise (serviços e licenças) aderiram às agendas políticas feministas para o cuidado, no período investigado?
(3) Quais foram os (re)enquadramentos das políticas de cuidado infantil, nesses países e nesse período, considerando as perspectivas de gênero mobilizadas?
(4) Houve variações entre os três casos? Se sim, o que contribui para explicá-las?
Suposições e argumentos
Partimos da suposição de que o giro à esquerda propiciou um ambiente favorável para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil. Mas, supúnhamos, também, que isso não necessariamente ocorreu, e que notáveis variações poderiam ter ocorrido mesmo entre casos mais semelhantes
O argumento que desenvolvemos para explicar as diferenças encontradas enfocou o processo de enquadrar empreendido por comunidades discursivas, considerando as perspectivas de gênero mobilizadas e nos contextos específicos em que atuaram. Com isso, buscamos articular elementos explicativos acerca da estrutura e da agência das práticas sociais de cuidado
Objetivo Geral
Analisar, comparativamente, durante o giro à esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai:
(1) As condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, em geral, e nas políticas de cuidado infantil, em particular
(2) A aderência das políticas de equipamentos de cuidado infantil e licenças por nascimento às agendas políticas feministas
(3) O (re)enquadramento ([re]frame) e o reenquadrar ([re]framing) das políticas de cuidado infantil, considerando as perspectivas de gênero que estruturaram seus significados e as interações discursivas que disputaram esses enquadramentos
Resultados esperados
(1) Teórico: contribuir com os estudos de gênero na política pública, especialmente por meio do conceito tridimensional da transversalidade de gênero, aplicado às políticas de cuidado
(2) Metodológico: desenvolver diferentes estratégias metodológicas para a análise da transversalidade de gênero em políticas de cuidado, de forma comparada
(3) Empírico: conhecer como se, como e porque ocorreu a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil nos três países estudados, durante o giro à esquerda
(4) Prático: contribuir, a partir de resultados anteriores, com atrizes e atores que atuam para a efetivação da transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, principalmente com os movimentos feministas

Fonte: Elaboração própria.

2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA E ESCOLHA DE CASOS

Em síntese, nossa pesquisa é um estudo qualitativo e comparado de pequeno “N”, com análise dentro e entre os casos. Os casos escolhidos correspondem a duas políticas de cuidado infantil, em três diferentes países, em um período determinado. A figura abaixo sintetiza os três passos

dados para o desenho do estudo de casos. Iniciamos pelo detalhamento sobre a política escolhida.

2.1 POLÍTICA DE CUIDADO INFANTIL: SERVIÇOS E LICENÇAS

A política de cuidado escolhida corresponde ao fenômeno investigado, e que, em relação ao qual, pretende-se refletir sobre variações e buscar explicações. Como critério de escolha, buscamos uma política que fosse emblemática das reivindicações feministas sobre o cuidado no Brasil e na América Latina. Nesse sentido, definimos a política de cuidado infantil, partindo da literatura revisada no referencial teórico (ROSEMBERG, 1984; FARAH, 2004; AGUIRRE, 2011; GHERARDI, PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; BATTHYÁNY, 2015), mas também de nosso conhecimento sobre as políticas de igualdade de gênero, valorizando nosso lugar de fala e experiência com o campo.

Para operacionalizar a pesquisa foi necessário delimitar melhor o caso, selecionando quais políticas investigar. Para isso, partimos das dimensões teóricas de interesse desse estudo: (des) familiarização e maternalismo/proteção à maternidade/compartilhamento. O Quadro 24 abaixo ilustra nossa escolha, considerando as políticas e as dimensões.

Quadro 24 - Critérios para a escolha de políticas de cuidado infantil analisadas

Dimensão teórica	Serviços	Licenças		
		Maternidade	Paternidade	Parental
Familiarização	Não	Sim	Sim	Sim
Desfamiliarização	Sim	Não	Não	Não
Proteção à maternidade/ Maternalismo	-	Sim	Não	Não
Responsabilização Masculina	-	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria, partindo do referencial teórico do estudo.

Foram selecionadas, assim, duas iniciativas que comportam reflexões sobre as dimensões que exploramos nos capítulos teóricos. Essas políticas corresponderam aos serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos e licenças remuneradas por nascimento (maternidade, paternidade e parental).

A oferta desses serviços contribui para a desfamiliarização do cuidado, corresponsabilizando o Estado, mas não se relaciona diretamente com o compartilhamento de cuidado dentro das famílias. Já as licenças mantêm o cuidado familiarizado, mas garantem condições para seu exercício. A licença maternidade contribui para proteger a maternidade, mas pode reforçar o maternalismo. As licenças paternidades e parental, por outro lado, podem fomentar a responsabilização masculina.

Nesse processo de escolhas, a literatura feminista sobre política social foi fundamental,

principalmente a pesquisa de Blofield e Franzoni (2014; 2015). Segundo as autoras, há três políticas que articulam família e trabalho, contribuindo para promover novas práticas sociais de cuidado. A primeira delas refere-se à garantia de salário e tempo para cuidar durante determinados períodos, a exemplo de licenças por nascimento. A segunda, a políticas de desfamiliarização de cuidado, por meio da corresponsabilização estatal, a exemplo dos serviços diários de educação e cuidado infantil. Por fim, há, ainda, a regulação de direitos para contratação de serviços de cuidado, a exemplo do trabalho doméstico remunerado. Compartilhando da abordagem das autoras, incorporamos uma iniciativa de cada uma das primeiras deixando, contudo, de analisar a terceira, em decorrência do nível de complexidade que ela agregaria à pesquisa, o que assumimos como uma limitação.

Os serviços visam ao apoio às famílias e à promoção do desenvolvimento cognitivo das crianças, integrando, frequentemente, perspectivas de cuidado e educação e, eventualmente, de assistência social. Eles podem ser ofertados pelo Estado, de forma direta ou indireta (convênio com organizações privadas) ou por iniciativa privada, que visem ou não ao lucro (há, por exemplo, ofertas confessionais, comunitárias e filantrópicas). Na análise deles enfocamos, principalmente, aqueles ofertados direta ou indiretamente pelo Estado. Secundariamente, também incorporamos alguns dados que remetem à oferta privada lucrativa, inclusive porque, sobre ela, a ação estatal também se coloca, por meio por exemplo, da regulamentação de suas atividades.

A escolha da faixa de zero a três anos deveu-se por entendermos que ela é a mais apropriada para a aproximação ao compromisso estatal com a promoção de práticas sociais de cuidado mais igualitárias (BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015). Isso porque é nessa faixa etária que convergem, por um lado, a maior demanda por cuidado, considerando o nível de dependência dos bebês e crianças pequenas. E, por outro, a menor aceitação social de que essas necessidades sejam providas fora das famílias, e por outra pessoa que não seja a mãe, em comparação a outras faixas etárias da infância. Ademais, há uma tendência internacional de obrigatoriedade da inclusão das crianças a partir de quatro ou cinco anos, o que apenas mais recentemente começa a se colocar para essa faixa analisada em nosso trabalho (BLOFIELD; FRANZONI, 2014; 2015).

Optamos por analisar, primordialmente, os equipamentos de oferta diária, por entendermos que aqueles que não tenham essa frequência não podem ser consideradas iniciativas para a desfamiliarização do cuidado. Além disso, enfocamos, sobretudo, os equipamentos que busquem conciliar a educação ao cuidado, ainda que não estejam incluídos nos sistemas educativos formais (definidos como de educação não formal). Nesse caso, há uma tendência de prevalecer uma concepção mais ampla de desenvolvimento infantil do que o desenvolvimento educacional, abrangendo iniciativas de assistência social, saúde ou nutrição adequada. Eventualmente, consideramos também serviços e estratégias que não tenham enfoque educacional ou que não sejam de frequência diária obrigatória para as crianças, mas que buscam complementar a oferta

dos equipamentos analisados, em relação ao tempo de atendimento.

As licenças correspondem a um tipo de política que envolve regulamentação do mercado de trabalho e benefícios previdenciários, em alguns casos (denominados no Brasil e em países latino-americanos de “salário maternidade”). Por meio delas, visa-se garantir tempo e recursos para que o cuidado possa ser exercido pelas famílias, prevendo-se um período de afastamento do trabalho para o exercício dos primeiros cuidados de bebês, sem perda de vínculo empregatício ou de remuneração. Esse subsídio pode ser integral ou parcial, havendo, ainda, diferenças em relação a seu financiamento (recursos estatais ou do empregador) e nível de cobertura (restritas a vínculos formais ou ampliadas para outras formas de inserção laboral) (BLOFIELD; MARTINEZ FRANZONI, 2014).

Sua modalidade mais recorrente nos sistemas de proteção social capitalistas ocidentais é a licença maternidade. Ela é exercida, em regra, pela mãe e decorre, a princípio, do parto, embora possa ser iniciada antes dele, ou ser gozada por adotante ou família LGBTQ+. Por meio dela, garante-se um número de dias que cubram um período pré-definido, em que a mãe se ausenta de seu trabalho para o cuidado infantil e amamentação, sem perda de vínculo ou remuneração.

As licenças paternidades estruturam-se de forma semelhante, ainda que, em regra, tenham menor extensão, em comparação com as licenças maternidades, e sejam, em regra, exercidas pelo pai (podendo incluir adotante ou família LGBTQ+). Elas abrangem principalmente o período posterior ao parto⁹⁴. Sua previsão como um direito trabalhista, em um primeiro momento, não necessariamente visou à promoção de um tempo para o exercício de cuidado. Isso porque ela correspondeu, muitas vezes, a um ou dois dias de ausência no trabalho sem prejuízo salarial, com a finalidade de garantir o registro civil da criança (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009; BLOFIELD; FRANZONI, 2015; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2015).

Por fim, a licença parental estrutura-se em outro paradigma de parentalidade, diferenciando-se das demais por poder ser usufruída por mães ou pais (PINHEIRO; GALIZA; FONTOURA, 2009). Elas podem variar em relação à obrigatoriedade ou não de seu exercício pelas mulheres e homens que fazem jus a elas. Na hipótese de ser obrigatória para o pai, caso ele não usufrua desse período, ele não pode ser revertido em benefício da mãe. É possível que essa modalidade de licença não inclua o completo afastamento do trabalho, mas uma jornada parcial. Nesse caso, mães e pais estariam parcialmente à disposição do mercado e parcialmente à disposição do cuidado familiar.

Em 1952, a licença maternidade foi objeto da Convenção nº 103 da OIT, que definiu um

94 Em distintos países essa formatação das licenças vem sendo modificadas para adaptação à proteção de relações de adoção e LGBTQ+.

parâmetro mínimo de 12 semanas para a instituição de licença maternidade (OIT, 1952). Posteriormente, esse período foi estendido para 14 semanas, por meio da Convenção nº 183 (OIT, 2000). Em 1981, a temática das responsabilidades familiares no âmbito laboral levou a OIT a confeccionar a Convenção 156 (OIT, 1981). Nela, estimula-se a adoção gradual de licenças parentais e a redução de jornadas laborais para mulheres e homens, de forma a compatibilizá-las com as responsabilidades familiares. No caso de licenças paternidade e parental não há uma orientação geral para o tempo adequado de extensão, sendo que apenas a modalidade parental é expressamente referenciada em Recomendações da OIT (BLOFIELD; FRANZONI, 2015).

A ação estatal em relação a licenças diferencia-se da relativa aos equipamentos públicos. A provisão direta daquelas compete ao Estado apenas para servidoras e servidores públicos. Para os demais casos, a competência estatal diz respeito à regulamentação, à fiscalização e, em alguns casos, ao financiamento, em regra por meio da Previdência Social.

Além da limitação em relação a políticas escolhidas, outras foram identificadas. A primeira delas é o gap entre instituir e implementar, e a nossa preferência por focar as políticas instituídas. Essa limitação se deve à distância entre regras do jogo institucional e as práticas governamentais no Brasil e na América Latina.

Outra importante limitação diz respeito aos recortes realizados para beneficiar a comparação entre países. Brasil e Argentina são países federativos e, embora o Uruguai seja unitário, os entes subnacionais possuem algum nível de autonomia. Entretanto, dada a complexidade que a dimensão territorial e de competências federativas trariam ao estudo, optamos por não as focar, apenas assinalando, eventualmente, algumas iniciativas emblemáticas. É importante ter em conta essa limitação porque tanto podem haver iniciativas de serviços de educação e cuidado desenvolvidos em nível subnacional, quanto o regime de licença para o setor público nesse nível pode ser mais amplo do que em nível nacional.

No que diz respeito às licenças, é também importante considerar que, se tratando de uma medida de regulação laboral, elas podem ser estendidas por acordos e convenções coletivas de categorias laborais, assim como as empresas podem prever regimes mais vantajosos para suas empregadas e seus empregados. A regulamentação nacional deve ser tomada, portanto, como um mínimo.

Por fim, no que diz respeito aos equipamentos de educação e cuidado, deixamos de debater um aspecto desse serviço, em sua análise, que diz respeito à dimensão da qualidade do serviço prestado e da definição de padrões para explicitar o que se define por qualidade.

2.2 A ESCOLHA DOS PAÍSES E PERÍODO PARA ANÁLISE: BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI, DURANTE O GIRO À ESQUERDA

Feita a escolha da política e de suas iniciativas, passamos a escolha de países e período de análise, buscando valorizar aspectos que entendemos relevantes para compreender e explicar os fenômenos investigados e suas variações. A imagem a seguir sintetiza cada uma das etapas que percorremos, que são detalhadas a seguir.

Figura 3 - Etapas percorridas para definição de casos: países e período para análise⁹⁵



Fonte: Elaboração própria.

A apresentação em etapas não significa que uma foi percorrida após a outra. A linearidade, em percursos metodológicos, não é a regra, e tampouco ocorreu em nossa pesquisa. A apresentação dessa forma tem como objetivo facilitar a compreensão da trajetória realizada.

Primeira etapa: Caso intrínseco

Nosso primeiro passo correspondeu à definição do que definimos, a partir de Stake (1998), como caso intrínseco. Trata-se de um caso selecionado não pela aleatoriedade, mas pela conveniência. Isso porque não estruturamos a pesquisa e depois selecionamos o caso, mas a estruturação da pesquisa partiu dele. Em nossa pesquisa, ele corresponde ao Brasil, uma vez que é um dos objetivos da pesquisa conhecer, por meio da análise comparada, as dinâmicas atinentes ao país. Isso não significa, entretanto, que a atenção a AL seja marginal. Ao contrário, tendo o caso brasileiro como ponto de partida, definimos os dois outros casos de países latino-americanos, para a realização da pesquisa.

Segunda etapa: Giro à esquerda na AL como período analisado

Nosso segundo passo foi definir o período analisado. Definimos como de especial interesse para nossa pesquisa o período que correspondeu ao giro à esquerda, partindo de nossas pesquisas sobre política de creches no Brasil (MARCONDES, 2013a; 2013b; MARCONDES; CRUZ; SILVA, 2015; MARCONDES; CRUZ, 2016), combinada com a literatura sobre política e políticas sociais durante o giro à esquerda no Brasil e na AL (VILAS, 2005; BEASLEY-MURRAY; MAXWELL; HERSHBERG, 2009; MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; HUBER; STEPHENS, 2012; FIGUEIRA, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017).

⁹⁵ Esta figura foi reproduzida no terceiro capítulo.

A definição de esquerda e direita, segundo Bobbio (1995), inscreve-se nas grandes dicotomias que dividem o pensamento e a ação política, operando de forma relacional e dialética. Apesar dos questionamentos recorrentes a essas categorias, se elas continuam sendo marcadores centrais para a teoria e prática política, a questão é, como assinala Bobbio (1995), menos de legitimidade e mais de critérios de definição. Nesse trabalho, entendemos que a distinção entre esquerda e direita é iminentemente relacional (BOBBIO, 1995) e, por conseguinte, ela é apreendida empiricamente, sendo histórica e conjunturalmente situada (VILAS, 2005).

Nesses termos, partindo das análises de Vilas (2005), Beasley-Murray, Maxwell e Hershberg (2009), Madrid, Hunter e Weyland (2010), Levitsky e Roberts (2011) e Figueira (2013), compreendemos o giro à esquerda na AL como um episódio iniciado durante a virada do Século XX para o XXI e que entrou em crise nos últimos anos. Nele, simultaneamente em países na região, coalizões de esquerda ascenderam e permaneceram no governo por meio do processo eleitoral, o que abrangeu cerca de dois terços da população da região, a exemplo da Bolívia, Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela e Equador (WEYLAND, 2010; HUBER; STEPHENS, 2012).

Por se tratar de um fenômeno regional, o recorte temporal envolveu um recorte espacial; a comparação entre países latino-americanos. A importância de pesquisas dentro das regiões e entre elas é debatida na literatura de política comparada (DRAIBE; RIESCO, 2011; MAINWARING; LIÑÁN, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2009). Países abrangidos pelas fronteiras regionais não partilham apenas de uma localização geográfica, mas de uma história e até mesmo de padrões socioeconômicos, políticos e culturais, ainda que marcados por profunda heterogeneidade.

No que diz respeito às políticas sociais em países na AL, a literatura comparada evidencia a importância de investigações terem em conta a dimensão regional (FILGUEIRA, 2009). Não apenas em decorrência da base comum de legados históricos e padrões de desenvolvimento, mas também porque a disseminação de ideias nesses países possui uma dinâmica regional (MAINWARING; LIÑÁN, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2009). Ou seja, pesquisas como as nossas, que tenham na relação entre ideologia e política pública um importante argumento, devem considerar comparações regionais. A AL não é, entretanto, homogênea, sendo composta de um mosaico de experiências nacionais, o que desafia um olhar universalizante e, por isso mesmo, torna ainda mais enriquecedores os estudos que incorporam essa dinâmica (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Especificamente em relação ao giro à esquerda, os países latino-americanos que integraram esse processo compartilharam alguns elementos. A agenda política assumida nas campanhas eleitorais pelas forças de esquerda em cada um deles combinou, em diferentes proporções, a oposição ao receituário neoliberal com a retomada da ação estatal como vetor de desenvolvimento social e econômico, orientada pela redução de desigualdades, distribuição de riquezas e fortalecimento

de grupos marginalizados historicamente. Essa oposição ao projeto político neoliberal não significou um rompimento institucional, de inspiração socialista ou comunista (FILGUEIRA, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017)⁹⁶. Como consequência, a implantação desses projetos não foi, em regra, radicalmente redistributiva, embora tenha sido notadamente inclusiva (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010).

As bases de apoio dessas coalizões em alguns países foram marcadamente heterogêneas, combinando segmentos dos mais diversos espectros políticos; de movimentos sociais organizados a elites. Mesmo entre os grupos sociais historicamente excluídos, a composição da esquerda transbordou a identificação tradicional com a classe trabalhadora, abarcando, ainda que de forma assimétrica, outros grupos, a exemplo de mulheres, LGBTQ+, populações negras e indígenas (PARADIS; MATOS, 2013; BLOFIELD; EWIG; PISCOPO, 2017). Isso já vinha sendo gestado por meio de articulações amplas de oposição ao neoliberalismo, a exemplo do Fórum Social Mundial, em que consensos foram negociados para a elaboração de projetos políticos alternativos ao Consenso de Washington (ÁVILA, 2003; NOBRE; FARIA, 2003; VARGAS, 2009). Isso contribuiu para que agendas feministas fossem agregadas às agendas políticas de coalizões que desafiaram as concepções neoliberais. Com a vitória dessas coalizões nos processos eleitorais na virada do Século XX para o XXI, iniciou-se o giro à esquerda.

À medida em que agendas como as feministas foram recepcionadas pelos projetos políticos das coalizões de esquerda, colocou-se para governos eleitos o desafio de incorporá-las ao curso da ação estatal. Os resultados foram diversos, tanto em relação aos países, quanto às diferentes questões que integravam essas agendas. Houve, ainda, fortes (e desiguais) resistências de grupos políticos alinhados com ideologias patriarcais. Isso ocorreu na Argentina e no Brasil, em que instituições religiosas atuaram para que temas como o aborto não fossem objeto de políticas públicas (SARDENBERG; COSTA, 2010).

O giro à esquerda na América Latina caracterizou-se pelo compartilhamento, em nível regional, de desafios encontrados por essas forças políticas em nível nacional. Mas não apenas. Também os posicionamentos políticos e as soluções para problemas transbordaram as fronteiras. Nesse sentido, foram fortalecidas instâncias existentes (como o Mercosul); criadas outras (Unión de Naciones Suramericanas); e repudiada a criação de terceiras (Área de Livre Comércio das Américas). A partir dessas articulações regionais, adensaram-se os laços de solidariedade entre esses governos, ampliando a disseminação de ideias, sem que se tenha estabelecido uma tendência de homogeneização dessas experiências. O mosaico que caracteriza a região seguiu existindo.

⁹⁶ Não entendemos que isso se aplique a fenômenos mais recentes em países como a Venezuela. Essa discussão, entretanto, extrapola o escopo dessa pesquisa.

É nesse contexto que damos nosso terceiro passo.

Terceira etapa: Identificação de casos similares – Uruguai e Argentina

A identificação de algo similar é um juízo comparativo; um caso só é similar ao outro se temos um parâmetro. Com nossos passos anteriores, esses parâmetros correspondiam à similar ao Brasil, durante o giro à esquerda e na América Latina. No que diz respeito ao giro à esquerda no país, considerou-se como período de interesse o compreendido entre 2003 e 2016, em que o PT esteve à frente do Governo Federal (Luís Inácio “Lula” da Silva [2003-2006]; [2007-2010]; Dilma Rousseff [2011-2014; 2015 -2016]).

A agenda política com a qual o petismo chegou ao governo abrangeu elementos constitutivos de sua fundação, em 1980, como um partido de massa, a exemplo da valorização da participação popular e do anseio em transformar práticas tradicionais estatais e a instituição de políticas públicas em benefício de setores historicamente marginalizados (BEZERRA, 2014). Mas esses foram combinados com os novos compromissos assumidos, principalmente com a manutenção dos fundamentos da política macroeconômica vigente, o que se cristalizou na edição da Carta ao Povo Brasileiro, divulgada ainda durante as eleições de 2002 (SINGER, 2010; HUNTER, 2011; FORTES; FRENCH, 2012).

Baseado nesse referencial, realizamos uma análise exploratória, partindo de dados secundários, acerca de quais foram os países da AL que integraram o giro à esquerda na América Latina⁹⁷ durante período compatível com o caso brasileiro. Como o recorte temporal é importante para a comparação que pretendemos discutir, foram selecionados apenas países em que governos de esquerda tenham sido eleitos e permanecido de forma ininterrupta em período assemelhado ao do caso brasileiro, mesmo que o intervalo que a esquerda esteve no poder em cada país não seja idêntico. Isso levou à exclusão de alguns possíveis casos, a exemplo, de Chile e Paraguai.

Com isso, buscamos garantir a semelhança contextual e diminuir a intervenção de fatores que ampliariam a complexidade da análise, a exemplo da ocorrência de governo de direita e de esquerda em um mesmo país no período considerado. Nesse caso, deveriam ser considerados elementos da ascensão da direita e alternâncias de governos, o que extrapolaria o escopo da pesquisa. Por meio desse filtro, identificamos cinco países que atendiam esse requisito, identificados no quadro a seguir, juntamente com as informações sobre o giro à esquerda. Essas correspondem tanto ao período, partido que liderou a coalizou e governantes, quanto à classificação proposta por Madrid; Hunter; Weyland (2010).

⁹⁷ Por países da América Latina entendemos os 20 países que: i. adotam idiomas latino como oficiais (exclusão de Jamaica e Suriname, por ex.); ii. são territórios soberanos (exclusão de Porto Rico e Guiana Francesa). Foi incluído o Haiti, embora algumas autoras não o façam (ex. MARTÍNEZ-FRANZONI, 2008).

Quadro 25 - Giro à esquerda: síntese do estudo para definição de casos⁹⁸

País	Período	Partido(s)	Governantes	Classificação – Tipologia Madrid, Hunter e Weyland (2010)
Brasil	2003-2016*	Partido dos Trabalhadores (PT)	Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011); Dilma Rousseff (2011-2015; 2015-2016*)	Esquerda moderada
Uruguai	2005-atual	Frente Amplio (FA)	Tabaré Vázquez (2005-2010); José “Pepe” Mujica (2010-2015); Tabaré Vázquez (2015-)	Esquerda moderada
Argentina	2003-2015	Partido Justicialista (Coalização Frente para la Victoria)	Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Kirchner (2007-2011; 2011-2015)	Intermediário
Bolívia	2006-atual	Movimiento al Socialismo (MAS)	Evo Morales (2006-2009; 2009-2014; 2014-atual)	Esquerda contestatória
Equador	2007-atual	Alianza País	Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-2017); Lenín Moreno (2017-)	Esquerda contestatória
Venezuela	1999-atual	Partido Socialista Unido de la Venezuela (PSUV)	Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-2013); Nicolás Maduro (2013-)	Esquerda contestatória

Fonte: Elaboração própria, com base em sítios eletrônicos oficiais, notícias de jornais nacionais e internacionais e literatura sobre o giro à esquerda revisada (VILAS, 2005; BEASLEY-MURRAY; MAXWELL, HERSHBERG, 2009; MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; HUBER; STEPHENS, 2012; FIGUEIRA, 2013; BLOFIELD; EWIG; EPISCOPO, 2017, entre outros). Nota: *O segundo governo de Dilma Rousseff foi interrompido pelo que entendemos, nesse trabalho, por um golpe parlamentar

Foram identificados cinco países que atendiam aos requisitos mínimos definidos (permanência ininterrupta de governos de esquerda em período compatível com a experiência brasileira), quais sejam, Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela e Uruguai. Para a definição dos casos mais similares, partimos da tipologia desenvolvida por Madrid, Hunter e Weyland (2010), que classificam os países que integraram o giro à esquerda entre esquerda moderada e contestatória.

Para a autora e para os autores, a categoria de esquerda moderada inclui países de economias diversificadas e instituições democráticas e regimes de proteção social consolidados, em

⁹⁸ Esta figura foi reproduzida no terceiro capítulo.

comparação com outros países da região. Nos governos que integram essa classificação, houve menor confronto direto com o legado neoliberal e com as forças políticas dominantes, resultando em mudanças que, a despeito de serem menos radicais, pretendiam-se mais sustentáveis. É o caso do Brasil e do Uruguai.

No Uruguai, a esquerda chegou ao poder, em 2005, com o governo frenteamplista de Tabaré Vázquez (2005-2010), tendo sido reeleita com a candidatura de José “Pepe” Mujica (2010-2015) e, novamente, de Vázquez (2015-2020)⁹⁹. Com o surgimento e consolidação do FA, a dinâmica partidária uruguaia reorganizou-se, realinhando a correlação de forças que, até a redemocratização havia sido marcada pela disputa bipartidária entre Partido Colorado e Partido Nacional (Blancos). Esses dois partidos, entretanto, aproximaram-se ideologicamente no episódio neoliberal. Com isso, o FA consagrou-se, mobilizando um forte consenso social em torno de políticas de bem-estar, combinado ao acúmulo histórico de seus membros no enfrentamento à ditadura militar e ao neoliberalismo (MOREIRA, 2000; PÉREZ; PIÑEIRO; ROSENBLATT, 2016).

A ascensão do PT no Brasil e do FA no Uruguai tem pontos comuns (ROBERTS, 2014). Os dois partidos vinham, desde a redemocratização, consolidando-se como importantes forças políticas de esquerda em seus respectivos países. Em contraposição à essa categoria de esquerda moderada, Madrid, Hunter e Weyland (2010) identificaram um outro grupo, o da esquerda contestatária, cuja dinâmica de estruturação dos governos de esquerda mostrou-se bastante distinta do nosso caso intrínseco, razão pela qual consideramos que esses casos não atendiam ao requisito de semelhança. O caso argentino, por sua vez, combinou elementos das duas categorias (MADRID; HUNTER; WEYLAND, 2010)¹⁰⁰. Ainda que o nível de desenvolvimento argentino fosse compatível com a primeira, os governos de esquerda kirchneristas ascenderam no contexto de uma grave crise política e econômica que acometeu esse país no fim do episódio neoliberal¹⁰¹.

Diferentemente dos dois outros casos, a coalizão de esquerda argentina não foi liderada por um tradicional partido desse campo, mas por frações do PJ, o partido peronista, que havia elegido Menem na década anterior. Os governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2011; 2011-2015) sustentaram-se em uma ampla articulação ampla denominada Frente Para la Victoria (FPV)¹⁰², composta pelo PJ e por outras organizações partidárias de esquerda

⁹⁹ Ainda que o Governo do FA perdure até 2020, a pesquisa considerou o intervalo entre 2005 e 2017.

¹⁰⁰ São classificados como esquerda contestatária países que não integram nossa análise, como Venezuela, Bolívia e Equador. Nesse sentido, vide: Madrid, Hunter e Weyland (2010) e Roberts (2014).

¹⁰¹ Embora as bases da política que produziram a crise tenham sido gestadas no menemismo, ela foi deflagrada durante o governo de Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical). Seu governo entrou em colapso pela insustentabilidade de manutenção da regra cambial da conversibilidade (peso argentino pareado com o dólar), que havia sido adotada anteriormente. De la Rúa renunciou em 2001 (SVAMPA, 2009; ROBERTS, 2014; BONNET, 2017).

¹⁰² Kirchner disputou as eleições com Menem, ambos pelo PJ, obtendo pouco mais de 22% dos votos no primeiro turno. Ele se tornou presidente com a desistência, durante o segundo turno, de seu opositor (SCHUTTENBERG; ROSENDO, 2015).

(Partidos Intransigente e Comunista etc.).

A FPV congregou, em sua base de apoio, integrantes de novos grupos políticos (a exemplo de piqueteros(as) e trabalhadores(as) de fábricas retomadas), de movimentos de direitos humanos de referência do campo progressista (a exemplo das, já citadas, Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo) e centrais sindicais (como a peronista Confederación General del Trabajo de la República Argentina e a Central de Trabajadores da Argentina) (SVAMPA, 2009; BONNET, 2017; SCHUTTENBERG; ROSENDO, 2015). O kirchnerismo mobilizou estratégias de confronto direto com importantes grupos de poder, a exemplo de militares, credores da dívida, petrolíferas internacionais, produtores agrícolas, empresas de comunicação nacionais e Igreja Católica. Mas também construiu alianças com esses setores (ETCHEMENDY; GARAY, 2011). Se, por um lado, os governos kirchneristas reviram parte das reformas neoliberais, isso não atingiu a totalidade delas. Além disso, os três mandatos kirchneristas desenrolaram-se dentro das regras do jogo democrático (SVAMPA, 2009; BONNET, 2017). Em síntese, o caso uruguaio assemelhava-se ao caso brasileiro, o argentino poderia ser, por exclusão, elegível, e os casos equatoriano, boliviano e venezuelano não atendiam a requisitos mínimos.

Passamos, nesse momento, a um segundo estudo exploratório sobre os casos. Nele, analisamos o que denominamos de fator histórico-contextual, o que se aproxima do que alguns estudos denominam de variável de controle. Por meio dele, valorizamos o nível de compartilhamento do processo histórico de consolidação e transformação dos sistemas de proteção social, tendo em conta os antecedentes ao giro à esquerda. Nossa aproximação também se efetuou por meio de uma comparação de classificações com base em tipologias desenvolvidas pela literatura de política social comparada, a exemplo de Mesa-lago (1985), Filgueira (2009), Barba-Solano (2007) e Martínez-Franzoni (2007), que estão sintetizadas a seguir.

Quadro 26 - Países elegíveis para o estudo de casos: análise conforme tipologias de bem-estar selecionadas

País	Mesa-Lago (1985)	Filgueira (2009)	Barba Solano (2007)	Martinez-Franzoni (2007)
Brasil	Pioneiro	Dual	Dual, com reformas graduais	Estatat-protencionista
Uruguai	Pioneiro	Universalismo estratificado	Universalista, com reformas graduais	Estatat-protencionista
Argentina	Pioneiro	Universalismo estratificado	Universalista, com reformas radicais	Produtivista informal
Bolívia	Intermediário	Excludente	Excludente, com reformas radicais	Informal familiarista
Equador	Intermediário	Excludente	Excludente, com reformas radicais	Informal familiarista

Venezuela	Intermediário	Dual	Dual, com reformas radicais	Informal familiarista
------------------	---------------	------	-----------------------------	-----------------------

Fonte: Elaboração própria, com base nos artigos citados na imagem.

A escolha das três primeiras tipologias decorre do recorte temporal empreendido pelos autores e pela autora. A proposta de Mesa-Lago (1985) enfatiza o momento de surgimento das primeiras iniciativas de seguro social na região como critério. Segundo o autor, Argentina, Brasil e Uruguai fariam parte do grupo de países pioneiros, cujas primeiras medidas foram registradas na década de 1920. A tipologia de Filgueira (2009), por sua vez, enfoca o período que em que se consolidaram os Estados Desenvolvimentistas (DRAIBE; RIESCO, 2011; BARBA, 2007; FILGUEIRA, 2009), que emergiram na primeira metade do Século XX e entraram em declínio a partir da década de 1970. Nesse momento, Brasil e Venezuela estariam mais próximos, ocupando uma zona intermediária entre países mais inclusivos (Argentina e Uruguai) e mais excludentes (Equador e Bolívia). Nesse período, o Estado foi peça-chave para o desenvolvimento econômico e social desses países (ROBERTS, 2014). No caso dos três casos mais assemelhados (Brasil, Argentina e Uruguai) esse episódio remete, sobretudo, à ascensão do varguismo (1930), peronismo (1940) e batlismo (1940), respectivamente.

A classificação efetuada a partir de Barba-Solano (2007) refere-se ao período de reformas neoliberais, que assumiu seu ápice na década de 1990. Partindo de classificação similar à de Filgueira (2009), o autor debate que países da tipologia excludente que experimentaram reformas radicais, fortaleceram os processos de exclusão. No caso dos países duais, enquanto Venezuela aproximou-se mais do perfil dos excludentes, em decorrência das reformas de choque empreendidas, o Brasil manteve sua dualidade, com reformas moderadas. Por fim, a realidade argentina aproximou-se dos países duais, enquanto a uruguaia manteve seu padrão de universalismo estratificado. Dessa forma, Brasil, Argentina e Uruguai aproximaram-se nessa conjuntura crítica, durante o período da modernização conservadora.

Por fim, a tipologia de Martinez-Franzoni (2007) difere-se das demais, por usar como critério de classificação a mercadorização e familiarização do bem-estar nos países. Trata-se de conceitos chave de nossa pesquisa, razão pela qual sua tipologia é crucial em nossa definição. Enquanto a análise da autora aponta para diferenças de grau entre os dois primeiros agrupamentos (Produtivista-informal e Estatal-protetionista), entre esses e o terceiro grupo há diferenças radicais, tanto quantitativas, como qualitativas. Nesse sentido, Argentina e Uruguai seriam os casos mais similares ao Brasil.

Nesse contexto, combinando os elementos decorrentes da característica do giro à esquerda daqueles depreendidos do contexto histórico de proteção social, entendemos ser possível afirmar que Brasil, Argentina e Uruguai são os casos mais assemelhados, entre os elegíveis. Essas semelhanças, entretanto, não são perfeitas. Mas, nesse sentido, retomamos a observação de

Skocpol e Somer (1980), para quem a identificação de similaridade consiste na identificação de um padrão de semelhança. Dessa forma, buscamos os mais semelhantes em termos comparativos, considerando os demais casos elegíveis e os critérios definidos para a pesquisa. Isso não significa, entretanto, que não haja diferenças históricas, políticas e sociodemográficas notáveis, vez que não existe semelhança perfeita, tendo cada país suas especificidades (SKOCPOL; SOMER, 1980).

O Quadro 27 abaixo traz uma síntese de alguns indicadores selecionados, que permite evidenciar algumas diferenças importantes entre os três casos.

Quadro 27 - Brasil, Argentina e Uruguai: indicadores selecionados (2014-2015*)

Indicador	Brasil	Argentina	Uruguai
Forma de Estado	Federativo	Federativo	Unitário
População total e comparativo entre eles	207,7 milhões (1º)	43,2 milhões (2º)	3,4 milhões (3º)
Taxa de população urbana em % e comparativo entre eles	85,7% (3º)	91,8% (2º)	95,3% (1º)
Taxa de fecundidade* em % e comparativo entre eles	1,9 (3º)	2,3 (1º)	2 (2º)
Expectativa de vida ao nascer* e comparativo entre eles	74,2 (2º)	76,1 (2º)	77 (1º)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e comparativo entre eles	0,755 (3º)	0,836 (1º)	0,793 (2º)

Fonte: Elaboração própria, a partir de CEPAL (2016), PNUD (2015). Nota: (*) Os dados de CEPAL (2016) referem-se ao ano de 2015, enquanto os de PNUD (2015), remetem a 2014. (**) Dados de CEPAL (2016) para o quinquênio de 2010-2015.

Quarta etapa: Teste de contraste

Por fim, buscamos avaliar se os casos selecionados apresentavam variações em relação ao processo de transversalidade gênero nas políticas de cuidado infantil durante os governos de esquerda que justificasse comparações entre os casos.

Se consideramos as políticas sociais em geral, durante o giro à esquerda, é possível constatar que elas foram centrais nos três cenários, compartilhando múltiplos elementos. Primeiramente, foi ampliada a proteção ao emprego, englobando, nos três países, iniciativas de aumento da formalização, valorização do salário mínimo e instituição de mesas de negociação tripartites (LANZARO, 2011; ARCIDIÁCONO, 2012; FORTES; FRENCH, 2012; ANTÍA *et al.*, 2013; VECINDAY, 2017; MERCADANTE; ZERO, 2018). No caso argentino, cujas reformas neoliberais foram mais radicais, adotaram-se medidas para revertê-las parcialmente, como a contrarreforma da previdência (ETCHEMENDY; GARAY, 2011).

Além disso, outras políticas tradicionais do sistema de proteção social, como saúde e educação, foram reformadas para ampliar sua universalização. A reestruturação do sistema de financiamento da política de saúde foi especialmente importante no caso uruguaio, por meio da criação do Fondo Nacional de Salud (HUBER; BOGLIACCINI, 2010; LANZARO, 2011). Já a ampliação de investimentos na educação foi destaque nos demais. Na Argentina, em 2006, foi editado um conjunto de leis, com o intuito de reorganizar esse sistema, tendo sido vinculado 6% do Produto Interno Bruto para o setor educacional (TIRENNI, 2013). No Brasil, foi instituído, em 2006, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que, partindo da estrutura do FUNDEF, organizou a base de financiamento da educação básica no país (FAGNANI, 2011; MARCONDES, 2013; CRUZ, 2017).

A atenção à vulnerabilidade foi outro campo de destaque nos governos petistas, kirchneristas e frenteamplistas. Programas e planos emergenciais foram criados nos primeiros anos dos governos argentinos (*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Abordaje Comunitario* etc.) e uruguaio (*Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social*) (HUBER; BOGLIACCINI, 2010; ANTÍA *et al.*, 2013; AGUIRRE; FERRARI, 2014; ARCIDIÁCONO, 2015). Posteriormente, no caso uruguaio, o Plan de Emergencia Social foi substituído por uma iniciativa mais abrangente, o *Plan de Equidad*, que reorganizou a proteção social para a população pobre (PRIBBLE; HUBER, 2011).

Os programas de transferências de renda condicionadas tornaram-se carros chefes, principalmente nos casos argentino (AUH e AUE) e brasileiro (Programa Bolsa Família - PBF), embora no Uruguai também tenham sido criadas Asignaciones Familiares para famílias empobrecidas (GAMALLO, 2005; JOHNSON; BERENQUER; BENITEZ, 2009; BICHIR, 2010; HUNTER; SUGIYAMA, 2014). Essas iniciativas visaram à superação do ciclo intergeracional da pobreza, enfocando, portanto, a maternidade, infância e adolescência, sendo os benefícios preferencialmente transferidos para as mulheres. Além disso, no Brasil, a partir do Governo Dilma, foi criado o Programa Brasil Sem Miséria, que agregou, além de transferência de renda, projetos de inclusão produtiva e garantia de acesso a serviços e direitos, com foco na pobreza extrema (MERCADANTE; ZERO, 2018).

Mais do que a criação de programas de atenção à vulnerabilidade social, foi desenvolvida uma estrutura institucional para essas políticas. Isso se deu, na Argentina, com a criação, em 2003, do Ministério de Desarrollo Social (MDS)¹⁰³, no Brasil, com 2004, com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e em 2005, no Uruguai, com o Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (BICHIR, 2010; VECINDAY, 2017).

Por fim, nos três países registraram-se esforços de organização de políticas transversais e de garantia de novos direitos. No Brasil, em 2003, foram criadas a SPM e a Secretaria de Promoção de Igualdade Racial e reorganizada a Secretaria de Direitos Humanos, além da Secretaria

103 Antes de sua criação havia o Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Nacional da Juventude, em 2005 (BANDEIRA, 2005; REINACH, 2013; PARADIS; MATOS, 2013). Essas institucionalidades assumiram a missão de articular e coordenar políticas transversais para as mulheres, igualdade racial, direitos humanos e juventude, respectivamente (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018).

Na Argentina, priorizou-se a agenda de direitos humanos, pois, como observa Gov1 – Arg (2016): “*Kirchner decidió poner en el centro de la agenda, como decía. Es más. La definición de él es que los derechos humanos significaban el ADN del gobierno*”. Ou seja, o kirchnerismo afirmava que os direitos humanos eram o DNA de seus governos. Enfocou-se principalmente os direitos à memória e à verdade, tendo o país se tornado uma referência com a condenação de militares por crimes praticados durante a Ditadura (SVAMPA, 2009; ETCHEMENDY; GARAY, 2011). Além disso, durante os governos de Cristina, uma agenda de novos direitos ganhou destaque. Em seu primeiro governo, foi aprovada a legislação que autorizou o casamento entre pessoas do mesmo sexo. E, no segundo, foi editada a *Ley de Identidad de Género*, em benefício da população travesti e transexual. Essas medidas tornaram o país referência na garantia de direitos LGBTQ+ (RODRÍGUEZ, 2015; FRIEDMAN, 2017).

No caso uruguaio, sobretudo no governo de “Pepe” Mujica, deu-se ênfase a uma agenda de novos direitos, como a legalização do consumo da maconha, casamento entre pessoas do mesmo sexo e a descriminalização do aborto¹⁰⁴ (PRIBBLE; HUBER, 2011; LANZARO, 2011). A estruturação das políticas transversais para a transversalidade de gênero tampouco foi negligenciada, como como detalhamos no quarto capítulo.

Tomando esse contexto mais geral, é possível constatar que houve algum nível de avanço na incorporação de agendas de garantia de direitos, sociais em geral, e de reivindicações feministas, em particular. Mas, seria de se questionar se houve variações interessantes para comparações, considerando nosso objeto de pesquisa (incorporação da transversalidade de gênero em políticas de cuidado infantil).

Para essa nova incursão exploratória, consideramos algumas das dimensões posteriormente analisadas nos capítulos quarto, quinto e sexto. Nesse momento, contudo, fizemos apenas uma aproximação panorâmica e não exaustiva, partindo de dados secundários e de nossa primeira incursão no campo de pesquisa.

A revisão bibliográfica apontou para a existência de variações. Nesse sentido, Blofield e Franzoni (2014; 2016) evidenciam que, entre 2003 e 2013, há mudanças nas iniciativas analisadas nos três países. Elas são assimétricas, considerando a magnitude dessas modificações e a valorização

104 A descriminalização do aborto foi vetada por Vázquez, em seu primeiro governo (SAPRIZA, 2015).

da desfamiliarização e do compartilhamento. Enquanto o Uruguai apresentou mais mudanças positivas em direção a uma perspectiva feminista de gênero para a política de cuidado infantil, o caso argentino foi o que menos caminhou nessa direção. Por fim, o brasileiro apresentou maiores avanços em relação ao argentino, embora mais limitados do que o caso uruguaio.

Para adensar a análise, feita com base em dados secundários, realizamos uma investigação exploratória. No caso brasileiro, partimos de nossas pesquisas anteriores sobre política de creches (MARCONDES, 2013a; MARCONDES; CRUZ; SILVA, 2015), complementando-as em relação às licenças. Em relação á creches, havíamos identificado um cenário de “subpriorização” da incorporação da perspectiva feminista de gênero aos pressupostos ideológicos dessa política. Embora os PNPMs tenham avançado nesse sentido, as previsões dos mesmos não eram plenamente “transversalizadas” nas reformulações da identidade das creches ocorridas durante o período. No que diz respeito às licenças, houve ampliação das licenças maternidade e paternidade, por meio do Programa Empresa Cidadã, cujo alcance, entretanto, é restrito, como discutimos posteriormente. Em síntese, no Brasil houve avanços, embora esses tenham sido limitados.

Em relação aos casos argentinos e uruguaios, foi realizada uma pesquisa de campo exploratória, em 2016, abrangendo, além de levantamento bibliográfico, análise documental, observações e entrevistas não estruturadas. Foram priorizadas, nesse momento, as trocas com especialistas sobre o tema, sejam elas acadêmicas ou integrantes do movimento feminista ou, ainda, que tivessem ou fizessem parte dos governos frenteamplista e kirchneristas, como consta no detalhamento do Apêndice.

A pesquisa exploratória teve resultados consistentes com os resultados indicados pelo levantamento bibliográfico. Com efeito, o caso uruguaio despontou como um case de sucesso na região, especialmente por ter sido durante os governos de esquerda que foi estruturado o SNIC, que problematizou a perspectiva de gênero desde o início de suas discussões (FASSLER, 2009; BATHYANNY, 2010; AGUIRRE, 2011; AGUIRRE; FERRARI, 2014). Nesse processo, foram estendidas as licenças maternidade e paternidade, ampliando-se o público beneficiário. Foi, ainda, criada uma licença parental. Além disso, serviços diários de educação e cuidado para zero a três anos foram prioridade na agenda governamental, expressamente identificados com esforços para superação da divisão sexual do trabalho.

A Argentina, por outro lado, despontou como um caso de fracasso, em comparação aos outros. Embora iniciativas da sociedade civil tenham fomentado o debate, com uma visão feminista sobre o tema, a incidência sobre a agenda governamental não ocorreu (GHERARDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; ZIBECCHI, 2014). A regulamentação das licenças remuneradas por nascimento não foi modificada no período, a despeito dos inúmeros projetos de lei tramitados no Legislativo, inclusive da base de sustentação do governo (LAYA; ROSSI, 2015). E, embora tenha havido

mudanças na política de educação e cuidado infantil, as mesmas não foram problematizadas em relação à igualdade de gênero. Com isso, concluímos que, em uma análise preliminar, o teste de contraste permitiu identificar variações que justificavam a análise dos três casos.

Por fim, um aspecto que foi reiteradamente debatido ao longo da escolha dos casos foi o da ausência de um contrafactual, o que poderia enriquecer a análise, por trazer variações. Seria o exemplo de um caso em que houve governos de direita ou, ainda, um governo de esquerda com características históricas distintas. Essa questão foi debatida com especialistas dos estudos de gênero, políticas públicas e estudos comparado concluindo-se, por fim, pela não inclusão. Primeiramente, porque os resultados da etapa exploratória já demonstravam a existência de variações entre os casos. Dessa forma, a existência de contrastes relevantes para adensar analiticamente a investigação já estaria garantida nos casos selecionados, tornando o contrafactual despicando. Além disso, identificou-se como desvantajoso o trade-off entre custo (complexidade, inclusive em termos operacionais) e benefício (potencial analítico e explicativo).

3 DO CAMPO À CONSTRUÇÃO DE DADOS¹⁰⁵

O quadro a seguir sintetiza as três etapas para a construção dos dados da pesquisa.

Quadro 28 - Etapas de construção dos dados de pesquisa

Etapa da pesquisa	Período de realização
Exploratória	De 15 de junho a 30 de outubro de 2016
Campo de pesquisa	De 1º de maio a de 2017 a 06 de fevereiro de 2018
Construção do banco de dados e análise	De 06 de fevereiro a 05 de novembro de 2018
Compartilhamento e validação de resultados preliminares	De 05 de novembro a 17 de dezembro de 2018

Fonte: Elaboração própria.

Passamos a detalhar cada uma delas.

¹⁰⁵ Local de realização do campo: Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguai) e São Paulo, Brasília e Recife (Brasil). No caso do Brasil, as entrevistas do Recife e uma de Brasília foram realizadas por skype.

3.1 PESQUISA EXPLORATÓRIA: DETALHAMENTOS

Os casos argentinos e uruguaios trouxeram um desafio característico da pesquisa comparada: a pesquisa em um território estrangeiro. Para além do objeto da pesquisa em si, pesquisar em outro país traz desafios adicionais, que vão desde idioma, códigos culturais e compreensão de contextos sociais. Foi o que denominamos de “assimetria contextual”.

Ao nos depararmos com o Brasil, víamos como alguém nascida e crescida no país, que fala português desde as primeiras palavras, com militância na esquerda e no feminismo e inserida profissionalmente no universo da gestão e políticas públicas desde 2009. O mesmo não ocorria em relação aos outros países e seu idioma. Apesar de falar espanhol, a comunicação em outro idioma é sempre distinta da comunicação em idioma nativo. Mas, mais do que isso, a assimetria diz respeito ao contexto comunicativo e seus códigos culturais.

Embora Argentina e Uruguai não fossem países desconhecidos, era impossível compreender a complexidade desse contexto com base nas experiências tidas nos dois países até então. Por isso, constatamos que uma pesquisa comparada e qualitativa demanda aproximações sucessivas de redução dessa assimetria, sendo necessário mais de uma incursão no campo.

Isso nos levou a criar, em nosso plano de pesquisa, uma etapa de campo exploratório, ou, ainda, imersão. Seu objetivo inicial foi, com base na estratégia metodológica construída, avaliar a viabilidade dos casos escolhidos, realizando, como já dissemos acima, o teste dos critérios de semelhança com contraste. No caso uruguaio, como o SNIC estava em etapa de implementação, era esperado realizar algumas observações diretamente relacionadas ao tema de estudo.

A imersão na Argentina e no Uruguai, realizadas durante um mês, em 2016, envolveu um heterogêneo conjunto de atividades. De um lado, iniciativas mais difusas, como praticar espanhol, ler jornais e revistas, conversar cotidianamente sobre política; participar de manifestações e eventos políticos. De outro, aquelas mais focadas no objetivo da pesquisa, como levantamento de bibliografia e documentos, conversas com atrizes e atores chaves e até realização de algumas das entrevistas semiestruturadas da pesquisa.

Atividades não previstas mostraram-se igualmente importantes. Como no caso da visita à *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina*, uma fábrica recuperada, em que funcionavam, também, diferentes cooperativas, dentre elas, uma cooperativa de desenho industrial formada apenas por mulheres jovens, que se organizavam com base em princípios feministas. As fábricas

recuperadas eram, na Argentina, o espaço físico de reflorescimento e articulação de movimentos de esquerda e também de movimentos sociais. Esse exemplo é interessante porque ele ilustra a primeira surpresa dessa etapa exploratória e que, mais tarde, levou a reorganizar a proposta de pesquisa. As horas de leitura de jornal, participação em eventos públicos e conversas com pessoas que moravam nos países visitados eram importantes fontes para a compreensão desse contexto. Que, se não diziam respeito diretamente ao objeto de pesquisa, tampouco eram secundárias.

Isso nos leva a compartilhar um aspecto interessante sobre pesquisa comparada e qualitativa. É necessário prever e organizar atividades de campo que vão além daquelas que respondem às técnicas metodológicas. Mas também estar aberta às oportunidades que o próprio campo oferece. Sempre com um caderno e uma caneta à mão. O diário de campo é fundamental, para registrar não só as atividades, mas também material imagético coletado em atividades de observação, percepções e insights. E, ainda que ele possa ser registrado no computador, é necessário ter algo mais prático para as anotações do dia a dia.

Não só ouvir mostrou-se importante. Mas também falar. O ato de contar e recontar a pesquisa durante o campo, e as interpretações que as/os interlocutoras/es tiveram sobre ela foram, nos dois países, conformadores do arcabouço teórico e metodológico desse projeto. Um exemplo interessante ocorreu durante uma das conversas realizadas no Uruguai. Após apresentar o objetivo da pesquisa, a interlocutora afirmou “entendi, é uma pesquisa sobre discursos e ideologias sobre cuidado”. Embora a utilização da análise do discurso já fosse avaliada como uma opção, essa contribuição ficou mais evidente em suas palavras.

No caso de entrevistas nessa etapa, optou-se, em regra, pela técnica de pesquisadora-conversadora (SPINK, 2008), sem roteiro e com bastante interação. Não houve gravação ou transcrição. Foram realizadas anotações e notas no diário de campo, organizadas após as entrevistas. Nesse sentido, é interessante tentar reservar algumas horas de trabalho para, após uma conversa ou entrevista, sentar em um café com o diário e trabalhar nesses registros.

O tempo dedicado a atividades exploratórias no Brasil foi mais curto do que nos demais casos. Isso se deveu a duas razões. A primeira, a inexistência da mencionada assimetria contextual. A segunda, que partíamos de uma pesquisa já realizada, realizada durante o mestrado, cujo tema era política de creches e cuidado na perspectiva de gênero, durante as gestões do PT no governo federal (MARCONDES, 2013a). Por isso, as atividades enfocaram a atualização de informações e percepções, além da retomada de contato com informantes-chaves. Nesse momento, foi realizada uma entrevista semiestruturada, que integrou, posteriormente, o banco de dados dos casos.

Por fim, a etapa exploratória não se integrou apenas do tempo “em campo”, ou seja, no território,

mas também de levantamento de documentos e análise de dados secundários.

3.2. CAMPO DA PESQUISA: DETALHAMENTOS

As atividades de campo nos três países tiveram como principal objetivo a realização de entrevistas semiestruturadas e o levantamento de documentos para a pesquisa, além de participação em atividades relacionadas ao objeto de pesquisa, no caso do Uruguai. Isso não significou, entretanto, que não tenham sido repetidas atividades identificadas na etapa exploratória (estudo de idioma, observações de contexto e conversas etc.). No caso do Brasil, o campo consistiu em entrevistas e levantamento de documentos, sem atividades de observação ou outras.

Nesse momento, ganhou especial importância a realização de entrevistas semiestruturadas. Por meio delas, buscamos, primeiramente, suprir eventuais insuficiências de dados documentais, ou seja, situações em que a base documental não nos dava o suporte necessário para a análise desejada. Depois, para triangular informações e esclarecer aspectos obscuros, ambíguos ou duvidosos. Por fim, elas se tornaram importantes elementos para a construção de dados primários da pesquisa, sendo incorporadas ao banco de dados.

As entrevistas semiestruturadas (MAY, 2004) foram realizadas por meio de roteiro, com relativa liberdade na condução, sendo gravadas e transcritas. Essa é uma importante diferença em relação às conversas, modalidade preferencial da etapa exploratória. Em ambos os casos, o perfil das pessoas entrevistadas variou entre feministas, acadêmicas feministas, integrantes dos governos de esquerda e outras pessoas da sociedade civil (ex. sindicato ou organizações não governamentais). É o que detalhamos a seguir.

3.3 CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS E ANÁLISE: DETALHAMENTOS

Reunidos todos os ingredientes da pesquisa, nesse momento foi necessário começar a combiná-los, para construir os dados. A primeira constatação ao colocar tudo sobre a mesa foi de um corpus bastante heterogêneo, que reunia entrevistas, documentos, dados secundários da literatura científica e não científica, registros de observações, imagens, etc.

A primeira constatação foi de que os instrumentos de pesquisa necessários à construção dos dados deveriam respeitar essa heterogeneidade. A segunda, que a própria análise dos dados deveria ser estruturada respeitando e mantendo essa heterogeneidade. Para isso, foram utilizados, basicamente, dois instrumentos para a construção e sistematização de dados: um diário de campo e um banco de dados. Nosso diário de campo já vinha sendo desenvolvido desde a

etapa exploratória. A ele foram reservadas as informações que serviram de pano de fundo para a pesquisa. Ou seja, ele não continha os dados de análise, mas aqueles que serviram para triangulação, consulta ou esclarecimento. Nesse sentido, foram elaborados três diários, um para cada país. O quadro abaixo sintetiza as atividades registradas no diário, que não estão inseridas no banco.

Quadro 29 - Síntese de atividades registradas no diário de campo

Quadro 29 - Conversas com pessoas chave
16 conversas - “pesquisadora-conversadora” (SPINK, 2008). O perfil contemplou membros de governos do PT, FA e FPV; acadêmicas feministas e movimento feminista
Observações e participação: atividades sobre cuidado e feminismo
Argentina: Apresentação do projeto de lei de criação do Sistema Federal de Cuidado na Câmara dos Deputados (30 de maio de 2017) Ni Una Menos, manifestação do movimento feminista (3 de junho de 2017)
Uruguai: Duas reuniões do Pleno da “Red Pro Cuidado” (Flacso, 17 de agosto de 2016 e 14 de junho de 2017) Mesa de Diálogo El Régimen de los Cuidados en Uruguay, com a participação de Juliana Martinez Franzoni, Julio Bango (SNC) e Tatiana Scaloni (PIT-CNT) (16 de junho)
Observações de atividades de contexto
Uruguai: Comício comemorativo dos 180 anos do Partido Nacional (Blancos) (Plaza Matriz, 13 de agosto de 2016)
Argentina: Primeiro de maio – Dia do trabalhador (1º de maio de 2017) Charla com Zamora do Partido Autodeterminación y Libertad (maio de 2017) Manifestação contra o “2 por 1” (Direito à memória e à verdade; condenação de militares da ditadura) (10 de maio de 2017)
Visitas
Argentina: Impa – Fábrica recuperada, em que funcionam também diferentes cooperativas e grupos políticos (julho de 2016) Escola itinerante, organizada pelo movimento de professoras e professores para pressionar o Governo Federal (Macri) pela convocatória das Paritárias Nacionais (maio de 2017)
Brasil: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados, para conhecer o acervo de notas taquigráficas do Congresso Nacional (Brasil) (junho de 2016)

Fonte: Elaboração própria, a partir do diário de campo.

A imagem a seguir reproduz uma das atividades observadas. Trata-se da manifestação #NiUnaMenos, na Argentina (2017).

Figura 15 - Fotografias da manifestação #NiUnaMenos – Argentina (2017)

Fonte: Elaboração própria.

O segundo instrumento foi o banco de dados. Nele, foram inseridos apenas documentos, entrevistas transcritas ou relatadas e falas públicas transcritas. Dessa forma, nosso corpus de análise tornou-se mais homogêneo e operacionalizável. Apesar das muitas tecnologias e aplicativos disponíveis, optamos, nesse momento, pela tabulação de dados em planilha de Excel, inclusive considerando que cada etapa da análise teria um tratamento diferenciado dos dados. Essa decisão partiu de algumas incursões e conversas exploratórias com usuárias de ambas as tecnologias e não nos impediu de, durante a análise, de lançar mão de softwares de pesquisa qualitativa, como discutimos posteriormente.

Nosso banco de dados dos casos foi estruturado como consta a seguir.

Quadro 30 - Banco de dados dos casos: reprodução da categorização adotada

Item	Especificação
Nome do documento	Nome oficial ou, caso não tenha, especificação de seu principal conteúdo (ex. Entrevista gov. 1)
Ano	Em que foi publicado ou que a entrevista foi realizada
Parcerias ou financiamento	Caso tenha sido produzido em coautoria e/ou tenha contado com financiamento institucional governamental ou organismos internacionais

Assunto	Podendo ser etiquetado de acordo com um menu pré-ordenado e cumulativo de quatro assuntos; cuidado; cuidado infantil; licença; gênero
Objetivo	Finalidade do documento, entrevista ou fala pública
Trechos relevantes	Reprodução, na íntegra, do trecho relevante para a análise
Detalhamentos	Notas próprias, contendo análises preliminares

Fonte: Elaboração própria.

Foram inseridos, primeiramente, dados de identificação de cada corpus inserido no banco (ex. nome do documento ou entrevista, data, assuntos abordados etc.). Além disso, foram reproduzidos os trechos in natura de interesse para pesquisa, acompanhado de notas de análise. Optamos, nesse momento, por um inventário exaustivo, sem identificar um ponto de saturação. Por um lado, isso significou um corpus bastante extenso, o que trouxe desafios à análise. Por outro, isso permitiu um conjunto robusto de elementos para subsidiar a próxima etapa. São esses excertos que foram codificados para a análise, como explicamos mais adiante.

Três tipos de fontes de dados estruturaram nosso banco de dados: documentos, entrevistas e falas públicas. Passamos, em seguida, a detalhar como construímos os dados da pesquisa a partir da análise documental, entrevistas e falas públicas.

Documentos

A construção do banco de dados iniciou-se pela análise documental, ainda na etapa exploratória. O levantamento, análise e categorização desse corpus estendeu-se ao longo do processo de pesquisa, inclusive em decorrência de informações surgidas durante entrevistas, observações, revisão da literatura e outras atividades de campo.

Esse corpus foi composto de um conjunto heterogêneo de documentos, considerando a autoria, objetivo e formato. O levantamento e análise em cada um dos casos demandou diferentes estratégias, não havendo homogeneidade em relação a quais foram considerados em cada caso. Enquanto que em países como o Uruguai houve uma profícua produção de conhecimento de especialistas sobre cuidado e gênero, inclusive com apoio e financiamento de organismos internacionais e do governo, o mesmo não ocorreu no Brasil, em que as produções dos movimentos feministas sobre o tema constam em alguns livros e jornais, sem parcerias com organismos internacionais ou com o Estado. Outro exemplo são as notas taquigráficas do processo legislativo, que foram importantes nos casos uruguaios e brasileiros, e não no argentino.

Sem a pretensão de esgotar todo o universo documental referente ao objeto de pesquisa, buscamos analisar um conjunto representativo de diferentes vozes: do Estado (Estado nacional ou um de seus poderes, a exemplo do Executivo); da sociedade civil (movimentos feministas,

ONGs da área da infância, sindicatos etc.); e organismos internacionais (OIT, CEPAL, UNFPA etc.).

Para facilitar a categorização e análise de dados, classificamos esse conjunto em relação de documentos em 11 tipos. Nessa classificação, consideramos: i. autoria; ii. parcerias, financiamento e apoio, quando cabível; iii. estrutura e procedimento de edição (ex. nota taquigráfica, lei, ata, relatório de pesquisa); e iv. conteúdo e finalidade (uma norma ou diretriz em relação a uma política, um posicionamento de uma especialista da área, debates ocorridos em um evento). O Quadro 31 a seguir sintetiza essa tipologia.

Quadro 31 - Tipologia dos documentos incluídos o banco de dados dos casos, por tipo, autoria e especificação

Tipo	Autoria	Especificação
Ato normativo vinculativo	Estado nacional (ou por um de seus três Poderes), incluindo tratados e convenções internacionais	Têm efeitos vinculativos, com efeitos gerais, em regra. É o caso de Constituições, Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, pareceres vinculativos etc. Predomina o tom de prescrição, expressando, em geral, o curso da ação estatal a ser seguido, indicando uma tomada de decisão. Apresenta-se como uma voz única (o Estado Nacional). Pode ser intertextual (ex. citação de uma lei), mas é menos esperado que polemize com um outro discurso (embora possa ocorrer, por exemplo, na Exposição de Motivos)
Ato normativo não vinculativo	Editados pelo Estado ou por um de seus três Poderes, incluindo recomendações e consensos de conferências internacionais	Têm efeitos orientadores, e, ainda, que possam ter efeitos gerais, muitas vezes direcionam-se a determinados órgãos ou entes governamentais. É o caso de instrumentos que instituem planos, parâmetros, políticas, diretrizes, orientações e, ainda, manuais e pareceres não vinculativos. Está presente tanto o tom de diagnóstico, quando de indicação de um curso da ação estatal a ser seguido, podendo ser prescritivo, embora não vinculativo. Apresenta-se como uma voz única (o Estado Nacional). Pode ser intertextual (ex. citação de uma lei), mas é menos esperado que polemize com um outro discurso

Proposta de ato normativo	De um órgão que integra o Estado ou de um representante de um dos três poderes (ex: projeto de lei).	Sua finalidade é propor um ato normativo que, portanto, seria prescritivo. Entretanto, elas não foram aprovadas, ou por terem sido rejeitadas, ou por estarem em trâmite. É o caso de projeto de lei e parecer não homologado pela autoridade competente. Pode tanto conter diagnóstico sobre um problema público como uma proposta de curso de ação estatal a ser seguido. Predomina o tom de proposta de uma prescrição, seja universal (vinculando a toda a população) ou a órgãos ou entes (a exemplo de um plano de política), o que significa que se apresenta como uma proposta de voz única, mas também enfatiza a argumentação, em um esforço de persuadir que a decisão seja tomada. Pode ser intertextual (ex. citação de uma lei), e polemizar com um outro discurso (pelo seu caráter persuasivo).
Registro de eventos	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria) ou sociedade civil	Reproduzem discussões realizadas em atos, discussões e eventos São exemplos as notas taquigráficas do Poder Legislativo, as atas de reuniões de comitê governamentais ou conselhos de políticas públicas do Executivo e registros de discussões e seminários. Neles, encontram-se análises sobre os problemas e o curso de ação, assim como propostas de como deveriam ser. São múltiplas as vozes, que se aliam e polemizam (“polifonia”), podendo ser da sociedade civil (partidos, sindicatos, movimentos), do governo, de organismos internacionais.
Relatório Oficial	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria)	Divulgam ações, programas e políticas, incluindo seus respectivos balanços e avaliações, sistematizam diagnósticos e posicionamentos oficiais, entre outros. Podem ser de órgãos governamentais ou de conselhos de políticas públicas. Em regra, trazem uma visão oficial sobre um assunto, seja um problema público (ex. diagnóstico) ou o curso de ação estatal escolhido pelo Estado (ex. apresentação de uma política). Podem haver intertextos e interdiscursos, por polêmica ou aliança, mas as diferentes vozes não estão retratadas (a voz oficial pode responder a um outro, mas o outro não tem espaço na voz oficial). Pode, contudo, haver mais de uma voz governamental (ex. dois diferentes órgãos são autores), mas elas são harmonizadas, para a definição de uma voz única, mesmo que isso não ocorra em algum trecho do documento (ex. apresentação de uma publicação), situação excepcional em que há assinatura do texto.

Documento de subsídio	Especialista	Reproduzem resultados de grupos de trabalho ou consultorias contratadas. É esperado que se apresente uma ou mais visões sobre um problema público e/ou uma proposta de curso de ação estatal. É predominante o tom de especialista (técnico, história de vida, político etc.). É de autoria de pessoa física e não necessariamente converge com a visão institucional (do Estado, organismo internacional ou sociedade civil), podendo confrontar com ela, propondo algo novo. É esperado que haja algum conflitos e alianças entre diferentes vozes que são “retratadas” (“polifonia”), que se pode estabelecer em relação ao problema público ou ao curso da ação estatal. Entretanto, esse é, frequentemente, atenuado, pela condição de colaboração de especialista com a instituição contratante.
Outras informações oficiais	Autoridade competente (nacional ou internacional, inclusive em coautoria)	Respostas a pedidos de informação endereçado à autoridade competente (ex. E-sic no Brasil) e informações descritivas publicadas por meios oficiais (ex. sites governamentais)
Programa de governo	Partidos	Propostas de plataforma política de partidos ou coligações para eleições para o governo federal (Brasil e Argentina) ou nacional (Uruguai)
Documento de incidência – propostas	Sociedade Civil	Apresentam propostas para políticas públicas. Abarcam relatórios, boletins, comunicados, jornais etc. Podem ser de autoria institucional (ex. CUT ou Red Género y Familia) ou pessoal (uma consultora contratada, por exemplo, por uma dessas organizações). Visam a manifestar uma posição sobre um tema, seja aliando-se a ela, ou polemizando com ela. Também podem expressar vozes especialistas (técnicas, políticas, vivências) que argumentam em torno de um curso de ação estatal específico. Podem trazer também diagnósticos sobre problemas públicos, mas a ênfase não é essa.

Documento de incidência – diagnóstico	Sociedade Civil	Apresentam diagnósticos sobre problemas públicos. Abarcam relatórios, boletins, comunicados, jornais, publicações de pesquisas e artigos autorais etc. Podem ser de autoria institucional (ex. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal ou Red Género y Familia) ou pessoal (uma consultora contratada, por exemplo, por uma dessas organizações). Visam a manifestar uma visão sobre um problema público, podendo estabelecer alianças ou polêmicas com outras visões. Expressam ou as vozes especialistas (técnicas, políticas, vivências) que suportam uma determinada visão. Essa argumentação pode ter um perfil mais técnico ou acadêmico (ex. usando dados estatísticos), ou uma avaliação mais política, de posicionamento, de uma voz reconhecida como legítima para compartilhar uma visão sobre esse problema (ex. denúncia que a decisão estatal tomada não é a melhor para resolver determinado problema). Podem trazer propostas sobre problemas públicos, mas a ênfase não é essa.
Notícias de jornal	Imprensa	Notícias vinculadas por veículos de imprensa não oficial

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar nas especificações, essa classificação transita por zonas cinzentas. A preponderância de um ou outro tipo em cada país variou conforme o estágio de desenvolvimento da pesquisa e da disponibilidade de cada um dos tipos de informações. Esse é um aspecto importante para se considerar em relação a pesquisas comparadas entre países, pois essa assimetria é inerente à metodologia. Retomamos o exemplo das notas taquigráficas. No Uruguai houve, no período, a tramitação e aprovação de uma lei que institui o SNIC e, ainda, de outra que amplia licença maternidade e paternidade, instituindo uma licença parental. No Brasil, tanto a licença maternidade, quanto a paternidade foram registradas em documentos semelhantes e, ainda, o tema esteve em discussão durante o processo de elaboração da CF-88, vigente. Na Argentina, entretanto, embora muitos projetos de lei tenham tramitado - e tramitem - para alterar o regime de licenças, eles não só não foram votados, como a tramitação, incipiente, produziu poucos registros para a análise desejada. Isso foi constatado quando, na etapa exploratória, fizemos uma incursão nas notas taquigráficas da Câmara e do Senado sobre os projetos de lei.

Isso nos levou a uma outra questão, que diz respeito a como documentos de uma autoria nos auxiliou a identificar o de outras. No caso das licenças na Argentina, por exemplo, identificamos, ainda na etapa exploratória, o estudo de Laya e Rossi (2015), do ELA, abarcado pelo projeto El cuidado en la agenda. Nele, foi realizada uma pesquisa sobre os projetos de licença, que nos serviu como ponto de partida para o levantamento de um conjunto de projetos de lei sobre licenças (maternidade, paternidade e parental). A estratégia de levantamento documental de autoria “estatal” (projetos de normativos) foi, portanto, estruturada a partir de um documento

de autoria da sociedade civil. Foram levantados 53 projetos, que tramitaram durante 2013 e 2014¹⁰⁶.

A partir da leitura desses projetos, foram excluídos aqueles que: apresentavam duplicidade; não possuíam fundamentação suficiente para análise (apenas citavam referências legislativas, por exemplo); diziam respeito a um aspecto não central para nossa pesquisa (exemplo: reprodução assistida); e não traziam elementos novos, indicando que havíamos alcançado o ponto de saturação. Dessa forma, não buscamos a construção de uma amostra representativa do universo de projetos de lei propostos durante os governos de esquerda, mas a reunião de um conjunto que tivesse aderência aos objetivos de nossa análise. Ao fim, contabilizamos 20 projetos para a análise, sendo 11 de 2013 e nove de 2014. Em relação aos agrupamentos políticos que os sustentaram, dez foram apresentados pela FPV, enquanto os outros dez foram propostos por diferentes partidos¹⁰⁷.

A ênfase analítica foi na proposta de mudança da legislação, mas também na fundamentação argumentativa dos projetos, tendo em vista o diagnóstico sobre o problema público, quanto a visão normativa sobre como resolvê-lo. Todos os projetos foram lidos na íntegra e os trechos do corpo normativo e da exposição de motivos foram tabulados no banco de dados dos casos.

Entrevistas¹⁰⁸

As entrevistas são, recorrentemente, a matéria-prima da pesquisa qualitativa. Mas também é nelas que residem suas potenciais fragilidades. Quantas fazer? Como escolher quem entrevistar? O que procurar? Que procedimentos éticos tomar? Como utilizá-las?

Buscando dialogar com essas questões, abordamos o processo de realização das entrevistas e de tratamento de seus conteúdos para inscrição na base de dados, permeando este relato com informações sobre os procedimentos de ética na pesquisa adotados. Para além das 16 conversas¹⁰⁹, registradas no diário de campo e realizadas na etapa exploratória (registradas no diário de campo), foram realizadas 40 entrevistas semiestruturadas. Dessas, 12 foram realizadas

106 É importante assinalar que, ainda que esses dois anos não abarque todo o período de governos de esquerda no país, nos termos do argumento de Laya e Rossi (2015), é recorrente que esses projetos sejam reapresentados nas diferentes legislaturas, o que gera muita repetição e uma rápida saturação. Mesmo no intervalo de 2 anos, percebemos esse fenômeno.

107 Dois pelo PRO, sendo que um deles foi em coautoria com o Partido Conservador Popular; dois pela União Cívica Radical; e os demais, um por cada diferente partido, a exemplo de GEN; Mov. Popular Neuquino; Socialistas; Compromiso Federal; Frente Cívica por Santiago, etc.

108 Na identificação da pessoa entrevistada, usamos o feminino como gênero, por terem sido, em sua maioria, mulheres.

109 Sendo seis na Argentina, quatro no Brasil e seis no Uruguai. É importante destacar que estão contabilizados os números de encontro, sendo que uma pessoa pode ter participado de mais de uma conversa, ou uma conversa e uma entrevista.

na Argentina, como consta no quadro a seguir, em que podemos conhecer um pouco mais sobre cada uma delas¹¹⁰, a designação pela qual elas são referidas ao longo do texto e a data e local de realização.

Quadro 32 - Entrevistas realizadas na Argentina: descrição¹¹¹

Voz	Forma de identificação	Descrição	Data
Sociedade Civil	SC1-Arg (2017)	Professora de educação infantil e feminista, integrou o grupo de profissionais da educação que participaram da ocupação Escuela Itinerante, manifestação de profissionais da educação contra o governo Macri	04 de maio de 2017
Sociedade Civil	SC2-Arg (2017)	Representante sindical da Unión de Trabajadores de la Educación (UTE)	12 de maio de 2017
Sociedade Civil	SC3-Arg (2017)	Feminista, integra uma organização da sociedade civil de referência para incidência sobre políticas públicas, esteve envolvida em esforços de incorporação do tema na agenda governamental durante os governos Kirchner	9 de junho de 2017
Sociedade Civil Feminista	SCF1-Arg (2017) g	Feminista, integra uma organização de referência pela luta de direitos das mulheres na Argentina e esteve envolvida em esforços de incorporação do tema na agenda governamental durante os governos Kirchner	22 de maio de 2017*
Sociedade Civil Feminista	SCF2-Arg (2017)	Feminista, integra uma organização de referência pela luta de direitos das mulheres na Argentina e esteve envolvida em esforços de incorporação do tema na agenda governamental durante os governos Kirchner	22 de maio de 2017*
Sociedade Civil Acadêmica Feminista	SCAF1-Arg (2017)	Acadêmica e feminista, pesquisa o tema do cuidado e esteve envolvida em esforços de incorporação do tema na agenda governamental durante os governos Kirchner	23 de maio de 2017
Sociedade Civil Acadêmica Feminista	SCAF2-Arg (2017)	Acadêmica e feminista, pesquisa os movimentos feministas argentinos, dentre outras temáticas	29 de maio de 2017

110 Ainda que nem todas as pessoas entrevistadas tenham sido mulheres, como sua grande maioria o foi, mantivemos o feminino como gênero para designação de pessoas entrevistadas.

111 A descrição das pessoas entrevistadas está no feminino, porque foram, em sua maioria, mulheres. E o uso de um único gênero permite proteger a identidade e o anonimato.

Governo	GOV1-Arg (2016)	Integrou a Secretaria de Direitos Humanos do governo de Néstor e Cristina Kirchner, em nível de direção superior	10 de junho de 2016
Governo	GOV2-Arg (2017)	Integrou a equipe da Secretaria de Direitos Humanos dos governos de Néstor e Cristina Kirchner, atuando em atividades de coordenação da política para infância	17 de maio de 2017
Governo	GOV3-Arg (2017)	Integrou a equipe da Secretaria de Direitos Humanos do governo de Néstor e Cristina Kirchner, atuando na área da infância	19 de maio de 2017
Governo	GOV4-Arg (2017)	Integrante da equipe do Ministerio de Desarrollo Social do governo de Néstor e Cristina Kirchner, atuando na área da infância	08 de junho de 2017
Organismo Internacional	OI- Arg (2017)	Integra a UNICEF, Sede Argentina	08 de junho de 2017

Fonte: Elaboração própria. Nota: (*) As duas entrevistas foram realizadas conjuntamente.

No Brasil, foram 16 entrevistas, também descritas abaixo.

Quadro 33 - Entrevistas realizadas no Brasil: descrição¹¹²

Voz	Forma de identificação	Descrição	Data
Governo	GOV1- Br (2017)	Integrou o MDS durante parte dos dois governos Dilma, tendo participado da equipe do Brasil Carinhoso	16 de dezembro de 2017
Governo	GOV2- Br (2017)	Integrou o MDS durante o primeiro governo Dilma, tendo participado da equipe do Brasil Carinhoso	21 de novembro de 2017
Governo	GOV3- Br (2017)	Integrou o quadro diretivo da SPM durante parte dos governos Lula e Dilma. Tem sua trajetória ligada ao feminismo acadêmico	13 de dezembro de 2017
Governo	GOV4- Br (2017)	Integrou a SPM durante o primeiro governo Dilma	27 de novembro de 2017
Governo	GOV5- Br (2017)	Integrou o MEC durante os governos Lula e Dilma, na coordenação de educação infantil	7 de dezembro de 2017
Governo	GOV6- Br (2017)	Integrou o MEC durante os governos Lula, tendo participado da interlocução com o MDS durante a fase de transição das creches	15 de dezembro de 2017
Governo	GOV7- Br (2017)	Integrou a SDH durante os governos Lula e a Secretaria Geral da Presidência durante o primeiro governo Dilma	24 de novembro de 2017

¹¹² A descrição das pessoas entrevistadas está no feminino, porque foram, em sua maioria, mulheres. E o uso de um único gênero permite proteger a identidade e o anonimato.

Governo	GOV8- Br (2017)	Integrou o IPEA e, durante o primeiro governo Dilma, fez parte da Secretaria de Assuntos Estratégicos, produzindo conhecimento sobre a primeira infância	18 de dezembro de 2017
Governo	GOV9- Br (2016)	Integrou a SPM durante os governos Lula e Dilma	24 de junho de 2016
Governo	GOV10- Br (2017)	Integrou a SPM durante os governos Lula e o IPEA, durante os governos Dilma	12 de dezembro de 2017
Organização Internacional	OI-Br (2018)	Integrou a OIT Brasil durante parte do governo Lula e Dilma	29 de janeiro de 2018
Sociedade Civil	SC1 – Br (2017)	Integrou a Secretaria Nacional da Mulher Trabalhadora da CUT	4 de dezembro de 2017*
Sociedade Civil	SC2 – Br (2017)	Integrou a Secretaria Nacional da Mulher Trabalhadora da CUT	4 de dezembro de 2017*
Sociedade Civil Feminista	SCF1 – Br (2017)	Integrou a Marcha Mundial das Mulheres e a SempreViva Organização Feminista (SOF)	6 de dezembro de 2017
Sociedade Civil Feminista	SCF3-Br (2018)	Integrou a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), SOS Corpo e a Articulación Feminista Marcosur (AFM)	6 de fevereiro de 2018*
Sociedade Civil Feminista	SCF4-Br (2018)	Integrou a AMB, SOS Corpo e a AFM	6 de fevereiro de 2018*

Fonte: Elaboração própria. Nota: (*) Realizadas conjuntamente.

Por fim, outras 12 entrevistas foram realizadas no Uruguai, como indicado abaixo.

Quadro 34 - Entrevistas realizadas no Uruguai: descrição¹¹³

Voz	Forma de identificação	Descrição	Data
Sociedade Civil Acadêmica Feminista	SCAF1 – Uy (2016)	Acadêmica feminista, é integrante da Red Pro Cuidado	15 de julho de 2016
Sociedade Civil Acadêmica Feminista	SCAF2 – Uy (2017)	Acadêmica feminista, participou de todo o processo de construção da agenda política de cuidado que resultou na SNIC	14 de junho de 2017
Sociedade Civil Feminista	SCF1 – Uy (2016)	Feminista de uma organização de referência de luta pelos direitos das mulheres no país, integra a AFM. Foi parte da Red Pro Cuidado, embora não a integre mais	22 de julho de 2016

113 A descrição das pessoas entrevistadas está no feminino, porque foram, em sua maioria, mulheres. E o uso de um único gênero permite proteger a identidade e o anonimato.

Sociedade civil feminista	SCF2 – Uy (2017)	Militante feminista, é parte da Red Pro Cuidado, participou de todo o processo de construção da agenda política de cuidado que resultou na SNC	28 de junho de 2017
Sociedade Civil	SC1 – Uy (2017)	Profissional do campo da infância, integra a Red Pro Cuidado	28 de junho de 2017
Sociedade Civil	SC2 – Uy (2017)	Militante dos direitos de crianças e adolescentes, integra uma organização de referência do país para o tema e é parte da Red Pro Cuidado	22 de junho de 2017
Governo	GOV1 – Uy (2017)	Integrante da equipe do InMujeres durante o segundo governo Tabaré Vázquez (2015-atual)	20 de junho de 2017
Governo	GOV2 – Uy (2017)	Integrante da equipe da SNC durante o segundo governo Tabaré Vázquez (2015-atual), área de coordenação	22 de junho de 2017
Governo	GOV3 – Uy (2017)	Integrante da equipe da SNC durante o segundo governo Tabaré Vázquez (2015-atual), área de infância	22 de junho de 2017
Governo	GOV4 – Uy (2017)	Integrante da equipe do INAU durante o segundo governo Tabaré Vázquez (2015-atual)	27 de junho de 2017
Governo	GOV5 – Uy (2017)	Integrante da equipe da SNC durante o segundo governo Tabaré Vázquez (2015-atual), área de planejamento	30 de junho de 2017
Organismo Internacional	OI – Uy (2017)	Integrante do PNUD, escritório do Uruguai	30 de junho de 2017

Fonte: Elaboração própria.

Todas as entrevistas acima identificadas foram gravadas, com consentimento expresso e prévio da pessoa entrevistada, após apresentação do objetivo geral da entrevista e dos procedimentos éticos que seriam adotados. Isso, inclusive, gerou algumas controvérsias no campo na Argentina e Uruguai, visto que alguns procedimentos adotados na prática acadêmica brasileira divergem daqueles efetuados nesses países (a exemplo do anonimato, que foi questionado por uma entrevistada argentina, para quem essa não era a forma adequada de se fazer pesquisa). No caso de questionamentos, foram oferecidas todas as informações e reiterou-se a possibilidade de desistência de participação, inclusive após sua realização.

Em todos os casos garantiu-se o anonimato. Para que isso não inviabilizasse a contextualização da fala, as entrevistadas foram classificadas em cinco vozes: governo (GOV), organismo internacional (OI), sociedade civil (SC), sociedade civil feminista (SCF) e sociedade civil acadêmica feminista (SCAF). A identificação de cada uma dessas entrevistas, durante a análise, foi conferida por esse código, a numeração e o país de origem, como consta nos quadros acima. Uma pequena biografia foi inserida nos quadros acima. Ela foi compartilhada com as pessoas entrevistadas e,

havendo manifestação de interesse, seus termos foram alterados para ajustar à exata forma de identificação solicitada por cada entrevistada.

Alguns detalhamentos são necessários. Governo compreende as pessoas que ocuparam cargos – como servidoras ou comissionadas – no período dos governos estudados (mesmo que não o fizesse durante a entrevista). O mesmo se aplica aos organismos internacionais, sendo que, nesse caso, foram sempre entrevistadas pessoas da unidade do respectivo país (ex. OIT, representação da OIT do Brasil). No caso de sociedade civil, foram identificadas três diferentes vozes. A primeira, correspondendo a integrantes do movimento feminista. A segunda, como aquela que sua inscrição no movimento feminista é principalmente conferida pelo lugar que ocupa no mundo acadêmico. Por fim, como sociedade civil, foram reunidas representantes de outras vozes, como sindicatos, partidos e ONGs de defesa de direitos das crianças. É importante assinalar que essa divisão não é estanque. Uma mesma pessoa pode ser feminista e acadêmica e ter ocupado um cargo no governo, por exemplo. Entretanto, assumimos que essas identidades não são individuais, mas discursivas, e correspondem à voz que cada pessoa entrevistada encarnou; seu lugar de fala.

Há assimetrias entre os perfis de pessoas entrevistadas em cada país. Isso poderia comprometer a objetividade de uma pesquisa comparada? Entendemos que não; trata-se, na realidade, de uma peculiaridade do próprio processo de fazer comparação, considerando que diversas são as políticas em cada um dos países, os contextos subjacentes e os níveis de acesso às atrizes. Entretanto, por entendermos que o que confere objetividade à pesquisa qualitativa é a transparência minuciosa em relação às decisões tomadas, apresentamos os desafios encontrados, assim como as soluções definidas.

Em síntese, os critérios para definir o número de entrevistas e quem entrevistar combinaram: oportunidade de acesso a cada um dos perfis; estágio e especificidade da política; questões suscitadas pela pesquisa documental; e ter sido identificada, por outras pessoas entrevistadas, como uma figura chave. Sem a pretensão de detalhar a justificativa de cada uma das 40 pessoas escolhidas, ilustramos cada um desses critérios com um exemplo.

No Brasil, nossa inserção no campo-tema garantiu acesso facilitado a representantes governamentais, isso não ocorreu na Argentina, especialmente considerando que a pesquisa foi a campo quando o kirchnerismo não estava mais no governo federal, o que trazia desafios para a realização das entrevistas. Por outro lado, o fato de haver uma importante mobilização de profissionais da educação durante o campo nesse país, facilitou o acesso a um grupo que era de especial interesse no país; o de profissionais da educação. Isso porque, em pesquisa exploratória, havíamos identificado que uma proposta de lei de criação de uma política de cuidado infantil havia sido rechaçada por esses profissionais e agremiações sindicais.

Em relação ao segundo critério – estágio e especificidades da política – no caso uruguaio havia um Sistema Nacional de Cuidado e uma Secretaria específica para a sua coordenação. Dessa forma, a interlocução com o governo era bem menos dispersa do que, por exemplo, no caso brasileiro. Além disso, havia uma robusta produção acadêmica sobre o tema no país, em decorrência da importância que feministas acadêmicas tiveram para impulsionar a questão na agenda governamental. No caso brasileiro, em contrapartida, a academia não havia exercido o mesmo papel de incidência, embora o IPEA – instituto de pesquisa oficial do governo federal – fosse apontado como uma peça chave, tanto para produção de conhecimento sobre gênero, quanto sobre infância. No caso argentino, por sua vez, houve esforços da sociedade civil para impulsionar a questão na agenda governamental, mas com baixa efetividade, o que nos direcionou para a interlocução com representantes da sociedade civil que participaram desses esforços. O mesmo não se pode dizer em relação ao *Consejo Nacional de la Mujeres*, cuja marginalidade durante o kirchnerismo foi sucessivamente apontada.

As entrevistas foram realizadas após as primeiras incursões na pesquisa documental. Dessa forma, tínhamos um roteiro de dúvidas e insights que subsidiaram a construção das mesmas. No caso uruguaio, interessava-nos, por exemplo, as falas acerca de como o cuidado havia finalmente entrado na agenda nas eleições que garantiram a Tabaré Vázquez o segundo mandato. Isso porque a pesquisa documental e exploratória indicava que, durante o governo de “Pepe” Mujica, havia ocorrido uma ampla mobilização social em torno da construção dessa agenda, inclusive suscitada pela atuação governamental, mas, em seguida, isso não se traduziu em formulação de políticas.

No Brasil, a intrincada trama governamental que articulava intersectorialidade de políticas de cuidado infantil (a exemplo do Brasil Carinhoso), de um lado, e transversalidade de gênero, de outro, chamava a atenção, especialmente em relação ao período de transição do financiamento das políticas de creche do MDS para o MEC. Por fim, no caso argentino, interessava-nos compreender o paradoxo entre o expressivo número de projetos de lei de alteração das licenças tramitando no Congresso Nacional e a inexistência de mudanças efetivas no período.

Ainda em relação à identificação de pessoas e instituições chaves para a entrevista, consideramos as informações provenientes das entrevistas para essa definição. Enquanto no Brasil, era recorrente a menção à OIT pelas pessoas entrevistadas, na Argentina isso nos levou à UNICEF e, no Uruguai, ao PNUD.

As entrevistas foram transcritas ou relatadas. Os conteúdos que serviram para triangular dados, contextualização e dirimir dúvidas foram relatados. Já aqueles que foram utilizados in natura, especialmente para análise de discurso, foram transcritos. Todas as transcrições e relatos preservaram o idioma original da pessoa entrevistada (espanhol ou português). Os arquivos

contendo as transcrições e relatos foram compartilhados com cada uma das pessoas entrevistadas, assim como a identificação acima mencionada. Isso se deu por meio do que denominamos de Termo de Ciência de Uso de Conteúdos de Entrevistas, inspirado e adaptado do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)¹¹⁴, cuja minuta base, em espanhol, segue abaixo.

Quadro 35 - Termo de Ciência de Uso de Conteúdos de Entrevista¹¹⁵

Prezado/a (inserir o nome),

Meu nome é Mariana Mazzini Marcondes e sou doutoranda em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Brasil.

Em (inserir a data) estive com você para uma entrevista para minha pesquisa. Minha tese é intitulada “Práticas Sociais de cuidado e ideologias: uma análise comparativa das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante os governos de esquerda”, cuja orientadora é a professora dra. Marta Ferreira Santos Farah.

Como foi informado na data da entrevista, o objetivo é analisar a incorporação de perspectivas de gênero nas políticas de cuidado infantil (serviços de educação e cuidado para crianças de zero a três anos e licença maternidade, paternidade e parental) na Argentina, Brasil e Uruguai, durante os governos de esquerda. São três os objetivos específicos. O primeiro, investigar “se” a perspectiva de gênero foi incorporada durante esse período. O segundo, conhecer quais foram os discursos ideológicos mobilizados na construção de significados dessas políticas. Por fim, discutir os resultados e variações, em uma abordagem histórica e comparada.

A metodologia adotada é qualitativa e combina técnica de análise documental, entrevistas, observações e outras. O marco teórico-metodológico, por sua vez, articula estudos de gênero, de políticas públicas e análise de discurso.

Sobre os possíveis usos dos conteúdos, informamos que esses podem subsidiar comparações com outras fontes de informações, identificação de documentos e informantes chaves ou integrarem o corpus da análise, ou seja, serem fonte de informação.

Quando da realização da entrevista, você informou estar de acordo com a gravação da mesma. E eu informei que o conteúdo seria compartilhado com você posteriormente. Além disso, comentei que todo conteúdo estaria protegido pelo anonimato.

Assim que, por meio dessa mensagem, cumpro com o prometido.

Em anexo, seguem os conteúdos reproduzidos da entrevista em questão. Eles podem abranger transcrições totais ou parciais, ou, ainda, relatos, o que está identificado no documento.

¹¹⁴ Inspirado no TCLE, esse instrumental resultou de adaptações, considerando que se trata de uma pesquisa que envolve participantes de outros países, e que não estavam familiarizados com os procedimentos de pesquisa brasileiro, como observamos durante as entrevistas.

¹¹⁵ Mantivemos a nomenclatura utilizada na época da mensagem enviada, mesmo que, no desenvolvimento da pesquisa, algumas mudanças tenham sido efetuadas (ex. título da tese).

Eventuais trechos inaudíveis ou não transcritos podem estar identificados. Igualmente, no documento, constam informações sobre como se pretende fazer sua identificação na tese (“forma de identificação na tese”), para sua avaliação e, se for o caso, alteração.

Caso deseje, podemos desconsiderar os conteúdos dessa entrevista para a análise – total ou parcialmente. Mas, nesse caso, pedimos que informe expressamente. Também pedimos que informe se deseja alguma mudança ou complementação. Por fim, se quiser alguma alteração

na forma de identificação. Em decorrência do cronograma da pesquisa, solicitamos que os pedidos de alteração ou exclusão sejam enviados até (inserir data).

Assumimos o compromisso de compartilhar os resultados contigo em 2019, assim que a tese esteja pronta. Igualmente, estaremos disponíveis para discutir os resultados.

Atenciosamente,

Mariana Mazzini Marcondes.

Nesse momento, abriu-se a possibilidade de negociação dos conteúdos das transcrições e relatos e da identidade construída para as pessoas entrevistadas. Também foi reiterada a garantia de anonimato. Em razão de operacionalização da pesquisa, conferimos um prazo de manifestação, para ajustes. Por ter havido consentimento prévio, livre e esclarecido para realização de entrevista, gravação e transcrição, consideramos que apenas em situações de solicitação expressa de exclusão ou alteração elas seriam cabíveis. É importante assinalar que um último procedimento, a ser adotado na etapa posterior à defesa e publicação da tese, consiste no compartilhamento dos resultados e disponibilização para atividades de discussão de seus resultados. Uma síntese dos procedimentos éticos adotados consta no Quadro 36 abaixo.

Quadro 36 - Síntese dos procedimentos éticos adotados na pesquisa para realização de entrevistas

Garantia de anonimato

Consulta prévia para gravação, com apresentação de objetivos da pesquisa e procedimentos éticos adotados

Compartilhamento, por meio de um Termo de Ciência de Uso, dos conteúdos da entrevista (relatos e transcrições), para as pessoas entrevistadas, incluindo apresentação da pesquisa e uso das informações. Negociação de eventuais alterações nos conteúdos e na forma de identificação, inclusive com possibilidade de inutilização dos dados da entrevista (total ou parcial), caso seja solicitado

Compartilhamento de resultados e disponibilização para atividades de discussão sobre os dados

Fonte: Elaboração própria.



Falas públicas

Por fim, complementamos esse corpus, composto por documentos e entrevistas, com a transcrição de três falas públicas, apenas para o caso uruguaio. O Quadro 37 a seguir abarca os detalhes sobre essas falas públicas.

Quadro 37 - Falas públicas que integram o banco de dados do caso uruguaio: detalhamento

Voz	Identificação de entrevistada/o na pesquisa	Descrição	Data
Governo	Tabaré Vázquez	Presidente da República	1º de março de 2015
Governo	Julio Bango	Secretário da SNC	16 de junho de 2017
Sociedade Civil	Tatiana Antunez Scalone	Representante da PIT-CNT	16 de junho de 2017

Fonte: Elaboração própria.

A razão que agregamos essas falas públicas é que duas delas foram realizadas no âmbito de um Seminário sobre Cuidado, no qual tivemos a oportunidade de participar. A primeira, de Julio Banco, Secretário da SNC e uma figura central na formulação e implementação do Sistema no país. A segunda, de Tatiana Antunez Scalone, representante da PIT-CNT na mesma atividade. Por fim, foi adicionado o discurso de posse do segundo mandato de Tabaré Vázquez, de 1º de março de 2015, por se referir expressamente ao SNIC. As falas públicas distinguem-se tanto dos documentos, pela oralidade, quanto das entrevistas, pela falta de interação. Dessa forma, compreendemos como uma terceira fonte de dados da pesquisa.

3.4 COMPARTILHAMENTO E VALIDAÇÃO DE RESULTADOS PRELIMINARES: DETALHAMENTOS

A última etapa ocorreu após finalizada uma primeira análise dos dados. Nela, voltamos ao campo para apresentar os resultados preliminares. Essa atividade envolveu dois tipos de iniciativa. A primeira delas consistiu em comunicações orais em dois congressos latino-americanos. Duas delas foram no Primer Congreso Latinoamericano de Estudios de Género y Cuidados, realizado entre os dias cinco e sete de novembro de 2018, no Uruguai. A terceira ocorreu na 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales/Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico, realizado entre os dias 19 a 23 de novembro de 2018, na Argentina.

A segunda atividade foi de discussão de resultados com algumas pesquisadoras, militantes, integrantes de governo e organismos internacionais. Foram apresentadas as análises preliminares e debatidos os resultados. Em regra, priorizamos pesquisadoras dos estudos de gênero e cuidado. Essa atividade não tem relação com as entrevistas, tampouco serviram de fonte de dados para as

pesquisas, razão pela qual elas não são anônimas e constam detalhadas nos agradecimentos de cada capítulo. Em cada um dos países foram realizadas quatro atividades desse tipo.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ASPECTOS GERAIS

A análise dos dados organizou-se a partir da nossa definição tridimensional do conceito de transversalidade de gênero, aplicado à política de cuidado. Nesse sentido, foram consideradas as seguintes dimensões: i. Condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado; ii. Aderência das políticas analisadas à agenda política feminista; e iii. Enquadramento da política de cuidado infantil, na perspectiva de gênero. O Quadro 38 a seguir traz uma síntese sobre cada uma dessas etapas.

Quadro 38 - Análise tridimensional do conceito de transversalidade: síntese das etapas da pesquisa¹¹⁶

	Condições institucionais	Aderência às agendas política feminista	Enquadramento, na perspectiva de gênero
Pergunta de pesquisa	Houve mudanças nas condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas públicas em geral e nas políticas de cuidado infantil em particular? Quais? Houve variações?	Em que medida as iniciativas da política de cuidado infantil escolhidas para análise aderiram às agendas políticas feministas? Houve variações?	Quais foram os (re) enquadramentos das políticas de cuidado infantil, considerando as perspectivas de gênero que estruturaram seus significados? Houve variações?
Recorte temporal	Giro à esquerda, em relação aos antecedentes	Giro à esquerda, em relação aos antecedentes	Giro à esquerda
Dados	Primários (princip. normativos, complementados por entrevistas) e secundários (literatura)	Primários (documentos oficiais; normativos, registros e relatórios, complementados por entrevistas) e secundários (literatura)	Primários; corpus mais restrito de textos, composto por atos normativos, propostas de atos normativos e registros oficiais

¹¹⁶ Este quadro foi reproduzido no capítulo terceiro, razão pela qual mantivemos a sua numeração original.

Estratégia de análise	Indicadores e parâmetros, em cada caso e comparativamente	Indicadores e parâmetros, em cada caso e comparativamente	Análise enquadramentos; adaptação da metodologia do projeto MAGEEQ e uso do Atlas/ti
Apresentação	Cap. 4	Cap. 5-6	Cap. 7

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, foi também investigado o processo do enquadrar, por meio do qual buscamos debater uma possível interpretação para as diferenças entre os resultados.

Passamos a detalhar cada uma delas.

Dimensão 1 - Condições institucionais para a transversalidade de gênero: análise de indicadores

Para a análise das condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado infantil, lançamos mão de dados primários e secundários. As fontes primárias são provenientes de nosso banco de dados do caso, tendo sido priorizadas, nessa etapa, os atos normativos (leis, decretos, portarias etc.), complementados por entrevistas. As fontes secundárias consistem na literatura especializada sobre cada país, priorizando a produção autóctone.

A estratégia da análise desses dados consistiu, primeiramente, na identificação dos principais elementos constitutivos das condições institucionais para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado. Foram definidas duas: gestão da transversalidade e participação social. Outras seriam possíveis (ex. territorialização). Entretanto, para garantir a operacionalização elegemos aquelas que nos parecem, ao mesmo tempo, relevantes e comparáveis.

Para a análise desses dois elementos, foi identificado um indicador, e seus respectivos parâmetros. Os indicadores são, segundo Januzzi (2014, p. 05):

(...) medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

Em nosso percurso, enfatizamos a mensuração qualitativa, o que se aproxima da metodologia de construção de indicadores de direitos humanos (RODRIGUEZ; PRADAL, 2009). Os indicadores fizeram às vezes de balizas argumentativas e comparativas. A variação foi debatida dentro dos casos, comparando os antecedentes ao giro à esquerda, e, ainda, por meio da comparação entre os casos.

O quadro a seguir apresenta esse instrumental metodológico.

Quadro 39 - Instrumental de análise da dimensão “condições institucionais”¹¹⁷

Variáveis	Indicador	Parametrização (por grau)
Gestão da transversalidade	Iniciativas governamentais instituídas, por grau de incidência sobre a política de cuidado	<u>Baixo</u> : inexistência de iniciativas
Participação social		<u>Intermediário</u> : iniciativas com incidência indireta
		<u>Intermediário alto</u> : iniciativas com incidência direta e fraca
		<u>Alto</u> : iniciativas com incidência direta e forte

Fonte: Elaboração própria.

Como discutimos no referencial teórico e no percurso metodológico, iniciativas para a instituição da transversalidade de gênero no curso da ação estatal surgiram durante o período da redemocratização, nos três países, tendo uma trajetória não linear desde então.

Durante o giro à esquerda, embora tenham havido avanços no compromisso estatal com agendas políticas feministas, isso não ocorreu, necessariamente, pelo fortalecimento institucional da transversalidade de gênero. Em síntese, a materialização da transversalidade de gênero ocorreu por meio da criação ou fortalecimento de OPMs e da instrumentalização de sua ação (por meio de planos, por exemplo). Pode ou não ter havido participação dos movimentos feministas e de mulheres neles (a exemplo de conselhos de políticas públicas, conferências etc.).

A instituição dessas iniciativas significa um avanço em relação ao compromisso com a transversalidade de gênero. Mas ela pode vir desacompanhada da definição de competências ou de instrumentos que permitam que essa incidência sobre a política de cuidado infantil ocorra. É o que denominamos de incidência indireta, por ser adstrita à existência dessas iniciativas. Situação diversa ocorre quando essas iniciativas gozam de dispositivos para garantir incidência sobre a política de cuidado infantil, o que classificamos como incidência direta. Essa pode ser fraca ou forte, a depender se a forma que são estruturadas lhes garantem “paridade de armas” em relação às institucionalidades competentes para gestão e participação nas políticas de cuidado infantil. Um exemplo da incidência forte é a garantia de assento, como membro pleno, do OPM na instância gestora da política de cuidado infantil. Para ilustrar a incidência fraca poderíamos pensar em iniciativas que garantem voz e voto aos movimentos feministas, mas que essas não ecoam nas instâncias na qual a sociedade civil incide diretamente sobre as políticas de cuidado infantil.

¹¹⁷ Este quadro foi reproduzido no capítulo quarto, razão pela qual mantivemos a sua numeração original.

Dimensão 2- Aderência das políticas analisadas às agendas políticas feministas: análise de indicadores

Para a análise da segunda dimensão, enfocamos a aderência das duas políticas de cuidado infantil analisadas às agendas políticas feministas. Para isso, consideramos a arquitetura da política instituída (FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016). Como observam Blofield e Franzoni (2014), ainda que haja diferenças entre o instituído e o efetivado, a primeira já sinaliza prioridades. Eventualmente, lançamos mão de alguns dados de implementação dessas iniciativas, para contrastar com o instituído. Por arquitetura entendemos, partindo de Franzoni e Sánchez-Ancochea (2016), os elementos constitutivos do desenho das iniciativas que estiveram vigentes durante o período, considerando quem tem acesso e a quais benefícios. Nossa observação dessa arquitetura se faz através da lente dos direitos, razão pela qual buscamos evidenciar quem essa arquitetura contempla como populações beneficiárias ou sujeitos de direito.

A estratégia adotada é semelhante à da primeira etapa. Embora, nesse momento, busquemos selecionar alguns elementos da arquitetura da política, como financiamento, elegibilidade etc. (FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016), sob a ótica da garantia de direitos, identificando seus(suas) titulares. Para isso, consideramos o aspecto central da agenda feminista em relação a cada uma das políticas escolhidas. Para a análise dos serviços, consideramos a desfamiliarização do cuidado. Para a das licenças, o apoio à família, com estímulo à responsabilidade masculina.

Desfamiliarização do cuidado

A desfamiliarização da provisão do cuidado infantil garante que quem cuida tenha tempo disponível para se dedicar a outras atividades. Isso implica reconhecer quem cuida e quem é cuidado como sujeitos de direito da oferta de serviços de cuidado. Para investigarmos essa dimensão, enfatizando a corresponsabilização do Estado pelo cuidado infantil, em cada um dos países, consideramos os elementos, indicadores e parâmetros a seguir.

Quadro 40 - Instrumental de análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas”, aplicado aos serviços diários de educação e cuidado de crianças de zero a três anos¹¹⁸

Elementos	Indicador	Parametrização (por grau)
Abrangência	Elegibilidade para acesso ao serviço público, por tipo de inserção no sistema de proteção social*	Baixo: vínculo formal de trabalho e/ou vulnerabilidade social
		Intermediário: orientada para a universalização
		Intermediário alto: universalismo progressivo
		Alto: Universalismo sensível a diferenças
	Taxa de cobertura do serviço por crianças de zero a três anos	Baixo: até 10% de cobertura
		Intermediário: entre 10 e 30% de cobertura
		Intermediário alto: entre 30% até 50% de cobertura
		Alto: acima de 50% de cobertura
Titularidade do direito	Sujeito titular do direito, considerando a relação de cuidado	Baixo: quem é cuidado
		Intermediário: quem cuida
		Intermediário alto: quem é cuidado e cuida, assimetricamente considerados
		Alto: Quem é cuidado e cuida, em interdependência
	Tipo de jornada adotada para a prestação do serviço	Baixo: jornada parcial (máx. 4 horas diárias)
		Intermediário: jornada mista – parcial e integral (máx. 8 horas diárias)
		Intermediário alto: jornada mista, com mecanismos para ampliação da integral ou estendida
		Alto: jornada flexível

Fonte: Elaboração própria. Nota: (*) Devem ser consideradas as intersecções com outras formas de desigualdade, sempre que possível, além de dados sobre a rede pública, ofertada de forma direta ou em parceria com o terceiro setor.

O primeiro elemento é o que denominamos de abrangência, ou seja, qual é a amplitude da desfamiliarização do cuidado. Para mensurá-la, consideramos dois indicadores; elegibilidade e cobertura. Para parametrizarmos os critérios de elegibilidade, partimos da política instituída e enfatizamos a discussão em relação à universalização, em sua interface com a interseccionalidade. Nessa parametrização, consideramos o mais baixo nível de aderência às agendas políticas feministas a elegibilidade restrita ao vínculo empregatício e/ou o a vulnerabilidade social. Nesses casos, a desfamiliarização não é abordada como um direito universal e dever estatal, assumindo ou um caráter restrito (vínculo emprego), ou subsidiário (assistência social).

A orientação para a universalização¹¹⁹ (CEPAL, 2016) indica um avanço comparativo, ao transbordar, em sua garantia, o padrão de inserção no sistema de proteção social de pais, mães

118 Este quadro foi reproduzido no capítulo quinto, razão pela qual mantivemos a sua numeração original.

119 Não adotamos cidadania como critério, como é usual em trabalhos sobre bem-estar e políticas sociais. Entendemos que a categoria tem um sentido estrito, referente a quem detém direitos políticos, uma vez que essa noção exclui imigrantes. Assim, priorizamos a discussão em termos de universalização.

e responsáveis. Com isso, fomenta-se a inclusão social e valoriza o cuidado como uma questão social e política. Entendemos, contudo, que essa orientação para a universalização pode assumir uma abordagem interseccional, e, com isso, tornar-se mais aderente. Isso pode ocorrer por meio de um universalismo progressivo¹²⁰, em que se considere algum nível de priorização ou atenção especial a quem mais sofre os efeitos das desigualdades, na impossibilidade de garantir a provisão universal, em um primeiro momento. Outra hipótese é o que denominamos, a partir de CEPAL (2016), universalismo sensível a diferenças. Por meio dela, assinamos que a aderência às agendas políticas feministas é maior à medida em que a universalização tenha em conta as desigualdades (classe, raça, etnia etc.). É a essa concepção que atribuímos o maior nível abrangência da desfamiliarização das práticas sociais de cuidado, com promoção de igualdade.

Para complementar a análise da elegibilidade, que enfoca o instituído, o segundo indicador aborda o nível de cobertura. Em nenhum dos três países, a obrigatoriedade de ensino abrange a totalidade das crianças de zero a três anos; sua universalização se limita à oferta a quem demanda. Por conseguinte, não sendo uma etapa obrigatória, as famílias podem optar por não desfamiliarizar o cuidado, sobretudo nos primeiros anos de vida. Isso remete às normas culturais vigentes, segundo as quais as crianças devem ser cuidadas em casa por suas mães (GHERALDI; PAUTASSI; ZIBECCHI, 2012; BATTHYÁNY; GENTA; SCAVINO, 2017). Portanto, consideramos que acima de 50% a cobertura é alta, por atingir a maioria das crianças dessa faixa etária (FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016). De forma gradativa, partindo desse nível mais alto, construímos as demais faixas, como consta no quadro contido na próxima página.

A segunda variável analisada é a titularidade do direito, que pode abranger os dois polos da relação (quem cuida e quem é cuidado) em interdependência, o que consideramos de maior aderência. Ou, ainda, incorporá-los de forma assimétrica (todos titulares de direito, mas de forma assimétrica). Menos aderente do que essas duas situações é olhar ou só para quem cuida, ou só para quem é cuidado, sendo essa última a mais limitada para incorporar demandas feministas.

O debate sobre o tempo para cuidar também diz respeito à titularidade de direitos. A forma de organização do tempo de oferta do serviço revela quais necessidades são consideradas para formatar a oferta do serviço, o que torna as contribuições sobre o uso do tempo essenciais para aferirmos a desfamiliarização dos cuidados (CARRASCO, 2011; ENRÍQUEZ, 2015; PINHEIRO, 2018). Para essa análise, lançamos mão de um indicador sobre o tipo de jornada do serviço, cuja parametrização refere-se ao grau de sincronicidade entre o tempo desfamiliarizado pela oferta do serviço e o tempo que quem cuida necessita ter disponível para, por exemplo, se inserir no mercado formal de trabalho, cujas jornadas são, em regra, de oito horas diárias.

¹²⁰ Extraímos esse conceito de nosso campo, sendo ele um princípio orientador do SNIC, como discutimos a seguir. Em síntese, ele significa que, em um contexto de recursos escassos, a implantação de políticas deve priorizar, em um primeiro momento, grupos sociais com maiores necessidades para, progressivamente, alcançarem a totalidade da população (MIDES, 2014; 2017). Trata-se de um esforço de superar a dicotomia universalização- focalização.

Entendemos como de baixa aderência a oferta em jornada parcial (máximo de quatro horas diárias). Já oferta do serviço em jornada mista (parcial ou integral), representa um avanço. Gradativamente, mais positiva é a agregação, a esse padrão misto, de mecanismos de estímulo à ampliação da jornada integral, ou de iniciativas que permitissem estender a jornada. O patamar de maior aderência é o que denominamos de jornada flexível, na qual ela é modulada às necessidades familiares, combinando diferentes tipos de turno com estratégias de extensão do período para, por exemplo, atender mães e pais que trabalham nos finais de semana e horários noturnos.

Apoio às famílias com estímulo à responsabilidade masculina

Não necessariamente o cuidado infantil deve ser integralmente desfamilizado para que a transversalidade de gênero nessas políticas ocorra. A agenda política feminista abrangeu reivindicações por medidas para a proteção ao exercício da maternidade (CRASKE, 1999; BARRANCOS, 2010; PINTO, 2010; CARDOSO, 2014). Por outro lado, mais recentemente despontou nessa agenda demandas que apontam para a necessidade que também os homens sejam responsabilizados pelo cuidado (FRASER, 2013).

A forma de intervenção estatal na esfera familiar é distinta da que analisamos no eixo anterior, em que lhe compete a provisão dessas necessidades, por meio de políticas públicas. Isso porque o regime de licenças corresponde a uma atividade essencialmente regulatória e fiscalizatória da articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo, por meio da qual o Estado define direitos. É possível, ainda, que para efetivá-los, ele comprometa fundos públicos, por meio de pagamento de benefícios previdenciários. A partir dessas atividades, o Estado pode, ainda, estimular a adoção, no âmbito familiar, de práticas sociais de cuidado mais igualitárias, em que o homem assuma maior responsabilidade. É importante observar, entretanto, que essas novas práticas não se fazem por decreto, o que também sinaliza as limitações da atuação estatal nesse campo, por meio de políticas.

A partir dessas considerações, definimos nossas balizadas para essa análise

Quadro 41 - Instrumental de análise da dimensão “aderência às agendas políticas feministas”, aplicado às licenças¹²¹

Variáveis	Indicador	Parametrização (por grau)
Abrangência	Requisitos para elegibilidade, por formas de inserção no sistema de proteção social e por modalidade instituída	Baixo: trabalho formal para todas as modalidades
		Intermediário: mais amplo do que o trabalho formal para uma modalidade e restrito a ele para as demais
		Intermediário alto: mais amplo do que o trabalho formal para todas modalidades, com assimetrias
		Alto: todas as modalidades em bases universais (adoção de um piso comum)
	Fonte de financiamento, por modalidade instituída	Baixo: privado para todas as modalidades
		Intermediário: misto
Titularidade do direito e tempo para cuidar	Extensão da licença maternidade, em dias, e instituição de licença parental, considerando a obrigatoriedade do exercício paterno	Baixo: abaixo do piso mínimo de proteção à maternidade (menos de 12 semanas/ 84 dias)
		Intermediário baixo: igual ou acima do piso mínimo e abaixo do piso recomendado de proteção à maternidade (entre 12 semanas/84 dias e 14 semanas/98 dias)
		Intermediário: acima do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias)
		Intermediário alto: Atendimento do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias) e instituição de licença parental, de gozo facultativo pelo homem
		Alto: Atendimento do piso recomendado de proteção à maternidade (14 semanas/98 dias) e instituição de licença parental, de gozo obrigatório pelo homem
	Extensão da licença paternidade, em dias, e instituição de licença parental, considerando a obrigatoriedade do exercício paterno	Baixo: abaixo do piso da corresponsabilidade (menos que cinco dias)
		Intermediário: igual ou acima do piso da corresponsabilidade (cinco ou mais dias)
		Intermediário alto: atendimento do piso da corresponsabilidade e instituição de licença parental, de gozo facultativo pelo homem
		Alto: atendimento do piso da corresponsabilidade e instituição de licença parental, de gozo obrigatório pelo homem

Fonte: Elaboração própria. Nota: Para a análise desses critérios será considerada a existência de normativos que assegurem às famílias LGBTQ+ o exercício desses direitos.

A primeira variável analisada é a abrangência das licenças. Para reflexão sobre ela, em consonância com uma abordagem interseccional, nos propomos a considerar o que denominamos, a partir

¹²¹ Este quadro foi reproduzido no capítulo quinto, razão pela qual mantivemos a sua numeração original.

de CEPAL (2016), de universalismo sensível a diferenças. Por meio desse conceito assinamos que a orientação para a universalização do tempo remunerado para cuidar é desejável, mas que, para tanto, é importante levar em conta as desigualdades entre esses sujeitos de direito (classe, raça, etnia etc.). É a essa concepção que atribuímos o maior nível de corresponsabilização do Estado pelo cuidado e, por conseguinte, de compromisso com a transversalidade de gênero.

A abrangência, tal qual propomos abordá-la, é mensurável por meio de dois indicadores. O primeiro corresponde à elegibilidade das licenças, tendo em vista as diferentes formas de inserção no sistema de proteção social, considerando, conjuntamente, as licenças maternidade e paternidade.

A elegibilidade nos permite discutir quem é reconhecido como responsável pelo cuidado (mães ou também pais), e se essas iniciativas são sensíveis às diferenças. Nesse caso, consideramos uma proxy sua ampliação/restrrição em relação ao vínculo formal de trabalho. A elegibilidade restrita ao vínculo formal de trabalho tende a ser menos sensível às diferenças, uma vez que a informalidade, na AL, é marcada pela intersecção de múltiplas formas de desigualdades, incluindo gênero, classe, raça e etnia, conforme o contexto social (PAUTASSI, 2011; CEPAL, 2016).

Em contrapartida, a garantia de licenças em bases não contributivas é mais inclusiva, principalmente se forem estruturadas em uma base universal, com a definição de um piso comum (REPETTO; BONARI; DÍAZ LANGOU, 2013; DÍAZ LANGOU; FLORITO 2016). Nesse caso, a razão da proteção social deixa de ser a contribuição com o sistema e passa a ser o cuidado enquanto um direito (PAUTASSI; RICO, 2011; BLOFIELD; FRANZONI, 2014; 2015).

O segundo indicador de abrangência diz respeito a fontes de financiamento. Como observam Pautassi e Rico (2011) e Blofield e Franzoni (2014; 2015), quando licenças são financiadas pelo estabelecimento empregador, elas são assumidas como um custo direto deles. Isso restringe sua abrangência por desestimular sua adoção. E, ainda, penaliza desproporcionalmente as pequenas empresas. Isso é importante tanto para considerar como é financiada cada uma das modalidades (maternidade, paternidade e parental), e se há diferença entre elas.

A primeira variável considerada em nossa análise é a que denominamos tempo para cuidar. Para sua mensuração, utilizamos como indicadores a extensão, em dias, das licenças (maternidade e paternidade) e a instituição da licença parental. A garantia de um tempo remunerado para o cuidado materno após o nascimento (ou adoção) é um reconhecimento do valor social da maternidade. Mas, a depender de sua extensão, e se desarticulada de medidas que também responsabilizem os pais, essa licença pode produzir efeitos discriminatórios, por responsabilizar desproporcionalmente as mulheres pelo cuidado. Isso alimenta os mitos do maior custo da mão

de obra feminina, gerando menos contratação ou pior remuneração (ABRAMO, 2005). Por outro lado, a ampliação de licença paternidade e a adoção de licença parental contribuem para equalizar essa relação, diminuindo esses efeitos discriminatórios e estimulando a corresponsabilização masculina.

Uma forma de parametrizar o grau de aderência às agendas políticas feministas em relação ao tempo para cuidar é considerar pisos para a extensão dessas licenças, como propõem Blofield e Franzoni (2014; 2015). Nesse sentido, consideramos como um mínimo de proteção à maternidade licenças de 12 semanas (84 dias), como previsto na Convenção nº 103 da OIT. Entretanto, a adoção das 14 semanas (98 dias), como recomendado pela Convenção nº 183 da OIT, é mais aderente às agendas políticas feministas.

A instituição de licenças parentais, por sua vez, introduz um outro paradigma, mais ajustado ao fomento da corresponsabilidade e, ainda, à pluralidade de arranjos que constituem as famílias, incluindo as monoparentais e LGBTQ+ (PINHEIRO, GALIZA; FONTOURA, 2009; DÍAZ LANGOU; FLORITO, 2016). Em relação à licença parental, diferenciamos entre as de gozo facultativo ou obrigatório para os homens. Isso porque essas escolhas são permeadas por normas sociais maternalistas, que tendem a operar para que as mulheres a exerçam, especialmente na hipótese de seu tempo de duração coincidir com a recomendação de aleitamento materno exclusivo de 180 dias (BATTHYÁNY; GENTA; SCAVINO, 2017; BATTHYÁNY; GENTA; PERROTTA, 2018).

A parametrização em relação à responsabilização masculina também se ancorou em Blofield e Franzoni (2014; 2015). As autoras sugerem um piso mínimo de corresponsabilidade masculina, equivalente a cinco dias de licença paternidade. E também apontam que a adoção da licença parental indica um passo adiante, em prol da maior igualdade de gênero.

Dimensão 3 - Análise de enquadramentos, na perspectiva de gênero

Na terceira etapa, chegamos à última dimensão de nosso conceito tridimensional; o enquadramento das políticas na perspectiva de gênero. Para sua análise, consideramos o enquadramento dessas políticas: a narrativa estruturada sobre o problema público e o curso da ação estatal, na perspectiva de gênero. A estratégia metodológica foi, nessa etapa, distinta das demais.

Para iniciarmos, voltamos ao nosso banco de dados dos casos e selecionamos um corpus menor de textos para a análise. Ele correspondeu, em regra, a três tipos de documentos, conforme nossa categorização anterior, quais sejam: atos normativos vinculativos (ex. leis e decretos) e não vinculativos (ex. pareceres); propostas de atos normativos (ex. projeto de lei) e registros oficiais (ex. notas taquigráficas e relatórios com diagnósticos oficiais). Isso porque interessava-nos

especialmente os discursos oficiais da política instituída durante o giro à esquerda. Entretanto, conforme o caso, outras fontes foram mobilizadas. No caso argentino, por exemplo, lançamos mão de documentos de incidências, contendo propostas. Eventualmente, ainda, retomamos algumas das entrevistas para complementação. Isso se justificou nas situações em que tínhamos conhecimento de que essas fontes ajudavam a esclarecer ou adensar os discursos oficiais.

A lista com os documentos analisados consta no Quadro 42 a seguir.

Quadro 42 - Documentos selecionados para análise de enquadramento, em cada um dos países estudados

Documentos selecionados	
Brasil – Licença	
Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008)	Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991
Notas taquigráficas e pareceres referentes à tramitação e aprovação dos projetos de lei que resultou na Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 (BRASIL, SF, 2007; CD, 2007a; 2007b; 2008)	Projeto de lei licença maternidade. Foram selecionados, para análise, os seguintes pareceres: da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de autoria do Senador Paulo Paim (PT), de 2007; da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de autoria da Deputada Thelma de Oliveira (PSDB), de 2007; da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de autoria do deputado Henrique Fontana (PT), de 2007; da Comissão de Seguridade Social e Família, de autoria da Deputada Rita Camata (PMDB), de 2008
Lei nº 3.257, de 8 de março de 2016 (BRASIL, 2016)	Marco legal da primeira infância, que trouxe alterações à licença paternidade
Notas taquigráficas da tramitação e aprovação dos projetos de lei que resultou na Lei nº 3.257, de 8 de março de 2016 (BRASIL, CD, 2014a; 2014b; 2015a; 2015b; 2015c; 2016; SF, 2016)	Projeto de lei licença paternidade. Foram selecionados, para análise, os seguintes documentos: Parecer n. 2/2016, de autoria da senadora Fátima Bezerra (PT); Pronunciamento do deputado federal Osmar Terra (PMDB), de 2014 e de 2015; da deputada federal Aline Correa (PPS), de 2014; da deputada federal Maria Helena (PSB), de 2015; da deputada federal Erika Kokay, de 2015; e da deputada federal Jô Moraes (PCdoB), de 2016
Brasil – Creches	
Parecer nº 20/2009 (BRASIL, CNE, 2009)	Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

Parecer nº 23/2012 (BRASIL, CNE, 2012)	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional da Educação. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil
Parecer nº 44/2016 (BRASIL, CNE, 2016)	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional da Educação. Consulta referente à idade de crianças para atendimento em creche
Brasil – Políticas para mulheres	
PNPM (BRASIL, SPM, 2004; 2008; 2013)	Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (três edições)
Argentina – Licença¹²²	
Lei nº 20744/1974 (Texto ordenado pelo Decreto 390/1976) (ARGENTINA, 1976)	LCT
<i>Proyecto de Ley n. S2089/2013</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2013)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças, de autoria do Senador Federal Daniel Filmus (FPV), de 2013
<i>Proyecto de Ley n. S1111/2014</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014e)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças, autoria da Senadora Federal Rosana A. Bertones (FPV), de 2014
<i>Proyecto de Ley n. 0849D/2014</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014c)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças, autoria do deputado federal Álvaro Gonzalez (PRO), de 2014
<i>Proyecto de Ley n. 0345D/2014</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014a)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças de autoria de Margarita R. Stolbizer (Generación para um Encuentro Nacional), de 2014
<i>Proyecto de Ley n. S0736/2014</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014d)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças, autoria da senadora federal Laura G. Montero (Unión Civica Radical), de 2014
<i>Proyecto de Ley n. 0695-D-2014</i> (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2014b)	Proposta de ato normativo – alteração regime de licenças, de autoria da deputada federal Soledad Martinez (PRO), de 2014
Argentina – Serviços	
Ley n. 26.061/2005 (ARGENTINA, 2005)	Lei de Proteção Integral dos direitos das crianças e adolescentes
Ley nº 27.064/2015 (ARGENTINA, 2005)	<i>Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial</i>

122 Partimos do estudo sobre projetos de lei para alteração dos regimes de licença elaborado por ELA (2015), no qual foram analisados 48 projetos, correspondentes ao intervalo de 2013 a 2014. A partir dele, foram levantados os projetos identificados e, em uma primeira leitura, foram excluídos aqueles que se repetiam e os que não possuíam exposição de motivo e, assim, inviabilizavam a análise de sua fundamentação. Foram selecionados 20 para a leitura e análise na íntegra e, a partir dessa análise, foram selecionados aqueles que representavam uma maior diversidade de enquadramentos na argumentação das propostas, considerando, ainda, a representatividade de filiação partidária de cada autoria.

<i>Proyecto de Ley n° 3373-D-2015 (ARGENTINA, CONGRESO DE LA NACIÓN, 2015)</i>	Proposta de ato normativo – Política federal de cuidado para la primera infancia, Bianchi (2015)
<i>Rechazo al Proyecto de Ley “Política Federal de Cuidados para la Primera Infancia”</i>	<i>Organización Mundial para la Educación Preescolar – OMEP; Comité Argentino (2015)</i>
Argentina – Políticas para as mulheres	
Não foram encontrados documentos sobre o tema que tivessem interface com cuidado infantil	
Uruguai – Licença	
<i>Ley n. 19161/2013 (URUGUAY, 2013)</i>	Regulamentar licenças maternidade, paternidade e parental
<i>Notas taquigráficas (URUGUAY, CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2013)</i>	<i>55ª sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes, de 22 de Octubre de 2013 (Sessão de votação do projeto de lei de alteração do regime de licença)</i>
Uruguai – Serviços	
<i>Ley n° 19353/2015 (URUGUAY, 2015)</i>	Criação do Sistema Nacional Integrado de Cuidados
<i>Notas taquigráficas (URUGUAY, CÁMARA DE REPRESENTANTES, 2015 a;b;c;d)</i>	Foram examinados os seguintes documentos: 48ª sesión ordinaria, de 18 de noviembre de 2015 (Sessão de votação do SNIC); Comisión Especial de Población, de 10 de setembro de 2015 (sessão para debate com organizações da sociedade civil, como a Red Pro Cuidado); Comisión Especial de Población, de 17 de setembro de 2015 (sessão para debate com organizações da sociedade civil, como a ong “Mirando La Familia” e Asociación Cristiana Uruguaya de Profesionales de la Salud); Comisión Especial de Población, de 8 de outubro de 2015 (sessão para debate com representantes governamentais da Secretaria Nacional de Cuidados do MIDES)
Uruguai – Políticas de igualdade de gênero	
<i>Ley n° 18.104, 2007 (URUGUAY, 2007a)</i>	<i>Ley Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres</i>
<i>Decreto n° 184, de 28 de maio de 2007 (URUGUAY, 2007b)</i>	<i>Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011)</i>

Fonte: Elaboração própria.

Por meio desses textos, buscamos acessar os discursos que instituíram ou alteraram as políticas de cuidado infantil analisadas e políticas de igualdade de gênero, à medida em que tangenciam primeiras. E, ainda, as polêmicas e alianças discursivas que, nos momentos de instituição ou mudança da política, emergiram. Para isso, lançamos mão de um roteiro de perguntas orientadoras para a sua análise. Esse roteiro resultou de uma adaptação, para nossa pesquisa, do instrumental

desenvolvido pelo MAGEEQ (MAGGEQ, 2005; BACCHI, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007). O MAGEEQ foi um projeto de pesquisa iniciado em 2003 e desenvolvido por investigadoras dos estudos de gênero europeias, cujo objetivo era produzir subsídios teóricos e metodológicos para analisar, comparativamente, a transversalidade de gênero no contexto da União Europeia, evidenciando as diferentes perspectivas de gênero em disputa. Foram analisados os documentos da União Europeia e de seis países membros (Espanha, Grécia, Holanda, Áustria, Hungria e Eslovênia), considerando três temas (violência de gênero, conciliação da vida laboral e familiar e inserção das mulheres na política), tendo como marco temporal o período compreendido entre 1995 e 2004 (MAGGEQ, 2005).

Esse roteiro de perguntas orientadoras, desenvolvido no âmbito do MAGEEQ, foi o instrumental metodológico para apoiar a investigação de políticas públicas, identificando diferentes aspectos dos enquadramentos dessas políticas (VERLOO; LOMBARDO, 2007). Essa construção partiu da suposição de que toda política tem uma narrativa estruturada, na qual são representados um diagnóstico (o que é o problema, suas causas e responsáveis) e um prognóstico (quais deveriam ser as soluções, os meios para sua realização, seus beneficiários e os responsáveis por sua efetivação). E que essa narrativa é permeada pelas relações de gênero, interseccionada com outras relações de poder (MAGEEQ, 2005). No quadro abaixo, consta o roteiro de perguntas orientadoras que construímos para nossa pesquisa, adaptando, para ela, o roteiro original do MAGEEQ.

Quadro 43 - Roteiro de perguntas para a análise de enquadramentos

Diagnóstico
Qual é o problema?
Quais são as causas do problema? Identificam-se responsáveis por elas?
Quem são os sujeitos afetados pelo problema?
O problema está relacionado à desigualdade de gênero de forma explícita ou implícita? São mobilizados conceito desse campo (teórico e político)?
Há outras relações de desigualdade que se evidenciam? Elas se interseccionam com as de gênero?
Há aspectos que evidenciam que o problema não é legitimado como tal (não problema)?
Prognóstico
Quais são os objetivos? Há priorização entre objetivos?
Como alcançar esses objetivos (ex. ações necessárias, estratégias, instrumentos etc.)? São identificados responsáveis por agir?
Quem são os beneficiários desses objetivos e ações?
O problema está relacionado à desigualdade de gênero de forma explícita ou implícita? São mobilizados conceito desse campo (teórico e político)?
Há outras relações de desigualdade que se evidenciam? Elas se interseccionam com as de gênero?

Há alguma forma de legitimação da (in)ação? São evidenciados limites da ação (ex. recursos, competências etc.)?

Relação diagnóstico e prognóstico

As questões de gênero estão igualmente desenvolvidas no diagnóstico e prognóstico? Há um “desbalanço”? Há coerências ou contradições?

Fonte: Elaboração própria, a partir da adaptação de MAGEEQ, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007.

Essa análise foi viabilizada pelo uso do software de pesquisa qualitativa (BANDEIRA DE MELLO, 2006), denominado Atlas.ti. Por meio dele, realizamos a releitura da íntegra desses textos, e a decodificação e codificação dos textos. A decodificação consistiu na identificação dos trechos que respondiam às perguntas de nosso roteiro (denominados “*quotation*”, no Atlas.ti). Eles foram agrupados com por meio de 12 códigos (“*code group*”), identificados a partir do roteiro de perguntas. Os códigos, desdobrados das perguntas orientadoras, constam abaixo.

Quadro 44 - Códigos para análise de enquadramentos das políticas de cuidado infantil

Identificação	Detalhamento
Código 1	Diagnóstico – Problema
Código 2	Diagnóstico – Causa
Código 3	Diagnóstico – Sujeito afetados
Código 4	Diagnóstico – Perspectivas de gênero explícitas
Código 5	Diagnóstico – Interseccionalidade
Código 6	Diagnóstico – Legitimação do problema
Código 7	Prognóstico – Objetivo
Código 8	Prognóstico – Como alcançar
Código 9	Prognóstico – Beneficiários
Código 10	Prognóstico – Perspectivas de gênero
Código 11	Prognóstico – Interseccionalidade
Código 12	Prognóstico – Legitimação da (in)ação

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez realizada a decodificação, iniciamos a codificação, que foi orientada pela interpretação das perspectivas de gênero e enquadramentos mobilizados para a construção da narrativa estruturada da política. Para isso, lançamos mão dos conceitos de “supertexto” e “subtexto” (MAGEEQ, 2005; VERLOO; LOMBARDO, 2007). O subtexto corresponde a um significado implícito em um texto, cuja espinha dorsal é a perspectiva de gênero que permeou a compreensão do problema e do curso da ação estatal para lidar com ele, considerando o diagnóstico e o prognóstico. O supertexto é esse significado do subtexto, porém, explicitado. Ele é estruturado com base nas perguntas orientadoras, e ancorado em cada um dos trechos selecionados. Para sua construção, realizamos uma adaptação da metodologia do Mageeq, considerando as funcionalidades do Atlas.ti. Nesse sentido, ele foi delineado por meio da construção de redes/relações (“*networks*”) entre os códigos (“*code group*”) e, entre os trechos destacados (“*quotation*”).

Eventualmente nesse processo outros códigos foram criados, ancorados nos dados.

Pela análise das relações identificadas, delineamos os principais enquadramentos, considerando as polêmicas e alianças em torno das perspectivas de gênero. Nesse momento, consideramos os diagnósticos, os prognósticos e a relação entre eles. É importante esclarecer que nossa análise de enquadramentos não foi exaustiva, ou seja, não buscamos depreender todas as possibilidades de enquadramento, mas aquelas que principalmente interessavam para o entendimento das perspectivas de gênero subjacentes. Nesse sentido, destacamos para a análise aqueles enquadramentos predominantes, mas também os secundários que disputaram com os primeiros a construção de significados e, eventualmente, foram também incorporados. Os resultados dessa análise constam no capítulo sétimo.

Construindo uma possível explicação para os resultados evidenciados

Em face dos resultados encontrados, no capítulo oitavo, buscamos construir uma explicação, dentre as possíveis, partindo de nossas lentes teóricas, especificamente na reflexão sobre o que denominamos de enquadrar (framing). Nela, buscamos articular estrutura e agência; interação discursiva entre sujeitos, ideias em disputa e contexto (SNOW; BENDFORD, 1986; GRAMSON; MODIGLIANI, 1989; HAJER, 1993; SCHMIDT, 2012; ALVES, 2013).

Para tanto, realizamos um process tracing do enquadrar no caso uruguaio, por ser o de maior incorporação da transversalidade de gênero. Em seguida, buscamos contrastar esses resultados com os dois outros casos. Abaixo, consta um detalhamento sobre as fontes utilizadas.

Quadro 45 - Fontes de documentos utilizadas para construção de uma explicação para os resultados

Fontes utilizadas
Entrevista semiestruturada
Ato normativo vinculativo
Ato normativo não vinculativo
Registro de eventos
Relatório Oficial
Programa de governo
Documento de incidência – propostas
Documento de incidência – diagnóstico

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, os dados que utilizamos foram provenientes de fontes secundárias (literatura revisada) e primárias (entrevistas semiestruturadas e documentos).

