



ENAP

Política Nacional de Cuidados na América Latina e no Caribe:

análise de design transversal
e interseccional

Mariana Mazzini Marcondes
Carolina Miranda Rodrigues
Aline Juliana Barbosa de Oliveira
Alexandre Hugo de Araújo Barbosa



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

Política Nacional de Cuidados na América Latina e no Caribe: análise de design transversal e interseccional

Mariana Mazzini Marcondes
Carolina Miranda Rodrigues
Aline Juliana Barbosa de Oliveira
Alexandre Hugo de Araújo Barbosa

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública****Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

M3213p Marcondes, Mariana Mazzini

Política nacional de cuidados na América Latina e no
Caribe : análise de design transversal e interseccional /
Mariana Mazzini Marcondes... [et al.]. -- Brasília: Enap, 2024.
33 p. : il. -- (Policy Paper-1; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN : 0104-7078

1. Políticas públicas. 2. Política de cuidado. 3. Avaliação
de políticas públicas. 4. Estudo de caso. I. Título. II.
Rodrigues, Carolina Miranda. III. Oliveira, Aline Juliana
Barbosa de. IV. Barbosa, Alexandre Hugo de Araújo

CDD 320.60980729

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

SUMÁRIO

<u>01</u>	Editorial - Cátedras 2023
<u>02</u>	Mini-bio dos autores
<u>03</u>	Resumo executivo
<u>03</u>	Evidências para prática
<u>04</u>	Introdução
<u>05</u>	Cuidado: evidências e compromissos internacionais
<u>09</u>	Cuidado e políticas públicas: fundamentação teórica e percurso metodológico
<u>15</u>	Sujeitos das políticas de cuidados
<u>18</u>	Cuidado: qual é o problema?
<u>20</u>	O desenho das políticas: valores, objetivos e instrumentos
<u>28</u>	Considerações finais
<u>33</u>	Referências

EDITORIAL - CÁTEDRAS 2023

O Programa Cátedras Brasil é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide
Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana
Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP)

MINI-BIO DOS AUTORES

MARIANA MAZZINI MARCONDES

Professora Adjunta de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UFRN). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestra em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Atualmente é coordenadora-geral de Gestão de Informações da Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família do Ministério de Desenvolvimento Social (SNCF/MDS)

CAROLINA MIRANDA RODRIGUES

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e mestra em Ciências Políticas pela Pontifícia Católica do Chile. Trabalhou na Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL e atualmente é Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família do Ministério de Desenvolvimento Social (SNCF/MDS)

ALINE JULIANA BARBOSA DE OLIVEIRA

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e bacharel em Publicidade e Propaganda pela Universidade Potiguar (UNP). Vinculada ao grupo de pesquisa NIP-TraMa (Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa, Trabalho e Marxologia)

ALEXANDRE HUGO DE ARAÚJO BARBOSA

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) e bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vinculado ao grupo de pesquisa Organização de Aprendizagem e Saberes em Iniciativas Solidárias (OASIS).

RESUMO EXECUTIVO

O cuidado, embora essencial para a sustentabilidade da vida humana, permanece invisibilizado e subvalorizado. Ainda que a desigual organização social dos cuidados seja um problema central para o desenvolvimento econômico e social, somente em 2023 o governo federal brasileiro comprometeu-se com a elaboração de uma Política Nacional de Cuidados. Esta pesquisa sistematiza experiências de desenho de políticas de cuidado na América Latina e Caribe, utilizando as abordagens da transversalidade e interseccionalidade, para propor recomendações para o *design* da Política Nacional de Cuidados no Brasil. Analisamos 14 experiências latino-americanas e caribenhas em diferentes estágios do processo de políticas públicas. Identificamos que a transversalidade de gênero foi central, embora tenha se concentrado predominantemente na “questão da mulher”, abordando, em menor medida, as relações de gênero e suas intersecções com raça e etnia. Como principais lições e recomendações, destacamos a importância de: 1) complementaridade e integração das abordagens de transversalidade e interseccionalidade nas políticas públicas, especialmente nas de cuidado; 2) mudança nos valores e na gestão das políticas, envolvendo a estruturação de instrumentos, como planos nacionais, e investimento em produção de evidências, por meio de pesquisas, indicadores e observatórios; 3) adoção de uma nova abordagem para desenhar e implementar políticas, aproveitando teorias e práticas de inovação em políticas públicas para cocriar práticas transversais e interseccionais, que podem se beneficiar do uso de projetos pilotos e da retroalimentação entre políticas nacionais e efetivação dessas medidas em nível local. Este trabalho pode ser de interesse de gestores/as (em diferentes níveis federativos), sociedade civil e pesquisadores/as do Campo de Públicas.

EVIDÊNCIAS PARA PRÁTICA

- As mudanças sociodemográficas em curso no Brasil e no mundo demandam políticas integradas de cuidado, que atendam, de forma integrada e interdependente, quem cuida (de forma remunerada e não remunerada) e quem é cuidado, em uma perspectiva de garantia de direitos.
- Para que essas políticas de cuidado sejam desenhadas, é fundamental mobilizar abordagens como a de transversalidade de gênero e a interseccionalidade com outras relações produtoras de desigualdades, especialmente raça e etnia.
- Instrumentos de gestão de políticas – como planos nacionais e produção de evidências – são estratégicos para viabilizar o desenho de Políticas Nacionais de Cuidados em uma perspectiva transversal e interseccional, assim como atividades de formação.

Em 2023, iniciou-se o terceiro governo de Lula no Brasil, com uma significativa mudança para as políticas de cuidados. Foram instituídas as Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família (SNCF), no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), e a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Cuidados, no Ministério das Mulheres. Ambas as secretarias foram designadas para coordenar conjuntamente a formulação de uma Política e um Plano Nacional de Cuidados, incorporando perspectivas de gênero, classe, raça, etnia, ciclo de vida e pessoa com deficiência, por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com duração até maio de 2024.

O cuidado é crucial para a sustentabilidade da vida humana (Carrasco, 2011), atendendo necessidades básicas e proporcionando bem-estar. Políticas de cuidado visam efetivar o direito ao cuidado, com especial atenção a quem cuida (de forma remunerada e não remunerada) e quem requer cuidados (a exemplo de crianças, pessoas idosas e com deficiência que requeiram apoios e auxílios). A despeito de sua centralidade na reprodução da vida, a Política Nacional de Cuidados é inovadora pois o cuidado não fora, até então, assumido como uma questão pública prioritária que requer políticas públicas integrais e sistêmicas.

A conjuntura nacional reflete as mudanças internacionais e regionais, especialmente pós-pandemia de Covid-19, quando o tema do cuidado ganhou destaque no debate público. Internacionalmente, o cuidado tornou-se uma prioridade crescente na América Latina e no Caribe, influenciando políticas em níveis regional, nacional e subnacional, com a participação de movimentos sociais e organizações internacionais, destacando-se a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (Pautassi, 2007).

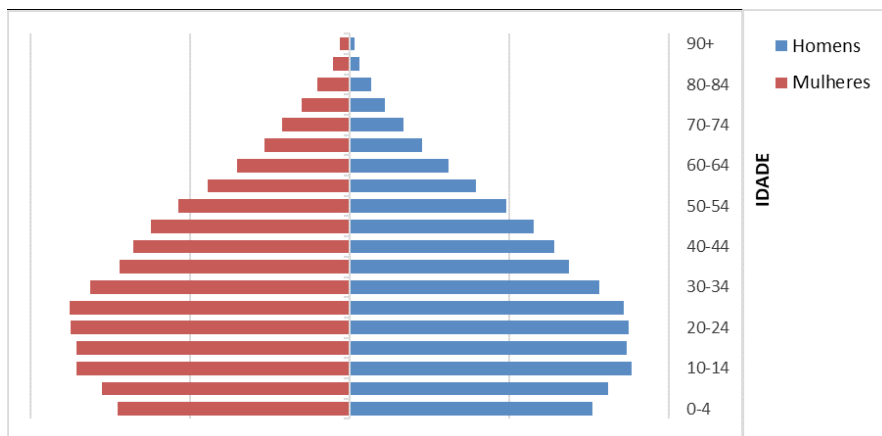
Neste contexto, a presente pesquisa tem como objetivo sistematizar experiências de desenho de políticas de cuidado integradas na América Latina e Caribe, mobilizando as abordagens da transversalidade (Farah, 2004; Bandeira, 2005; Walby, 2005; Marcondes, 2020) e interseccionalidade (Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Hill Collins; Bilge, 2021), para propor recomendações para o *design* da Política Nacional de Cuidados no Brasil. Este artigo, que resume os resultados da pesquisa, é complementado por um Diário Metodológico, que fornece detalhes sobre o percurso da pesquisa e os casos analisados.

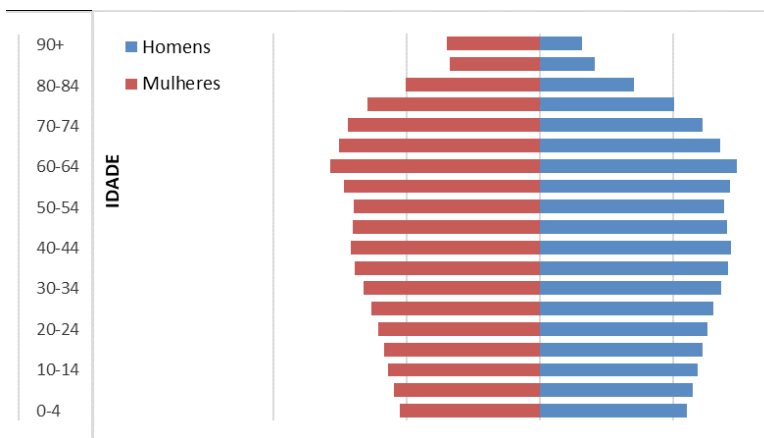
2.1. CUIDADOS: O QUE SABEMOS?

Análises sobre cuidado não são novas nos estudos de gênero; reflexões clássicas sobre a divisão sexual do trabalho e reprodução social já abarcavam o tema (Kergoat, 2009). Recentemente, contudo, o cuidado destacou-se devido a transformações sociais na sua oferta e demanda, refletindo mudanças sociodemográficas, no mercado de trabalho e nas relações de gênero (Aguirre, 2009; Hirata e Lombardi, 2016; Pinheiro; Guimarães, 2023).

No Brasil, a pirâmide demográfica está passando por rápidas mudanças, com o estreitamento da base e alargamento do topo (vide gráfico 1). Em 2020, a taxa de fecundidade brasileira foi de 1,6 por mulher, abaixo da taxa de reposição populacional (2,1) (Bonifácio; Guimarães, 2021). Em 2010, os jovens (menos de 15 anos) eram 24,7% da população, enquanto os idosos (65 anos ou mais) eram 7,3%; projeções para 2060 indicam uma tendência de inversão, como é possível de visualizar no gráfico a seguir.

Gráfico 1. População brasileira em 2010 versus projeção da população brasileira em 2060





Fonte: elaboração própria, a partir da extração de dados da SNCF/MDS de Brasil (2023a)

A realidade (atual e projetada) revela um aumento da necessidade de cuidados de pessoas idosas, enquanto a diminuição da taxa de fecundidade sugere um contexto de desestímulo para que as mulheres que desejam ser mães tenham condições adequadas para tanto. No âmbito familiar, as mulheres assumem desproporcionalmente os trabalhos de cuidados. Em 2023, enquanto as mulheres dedicavam em média 21,3 horas semanais ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerados, os homens dedicavam cerca de 12 horas, uma diferença de aproximadamente 10 horas por semana (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD-c, Brasil, 2023a).

A trajetória laboral das mulheres é moldada pelas responsabilidades de cuidar. Em 2022, 30% das mulheres em idade ativa (ou seja, aptas para se inserirem no mercado de trabalho) não procuravam emprego devido a responsabilidades familiares e de cuidado, o que era a realidade de apenas 2% dos homens (Brasil, MDS, 2023a). Quando consideramos as pessoas com responsabilidade de cuidados de crianças pequenas, 62% das mulheres em idade ativa não procuravam emprego devido a responsabilidades familiares e de cuidado, o que era a realidade de apenas 4% dos homens (Brasil, MDS, 2023a).

Esse cenário é agravado pela insuficiência de políticas de cuidado infantil. Em 2022, a cobertura de creches no Brasil atingiu aproximadamente 36% das crianças de zero a três anos, com notáveis desigualdades sociais e territoriais (Brasil, 2023b). Dessa forma, a responsabilidade pelo cuidado é assumida principalmente pelas famílias, dada a oferta limitada de serviços de cuidados (públicos e privados), com assimetrias regionais e territoriais. Isso não abrange apenas a infância, mas também pessoas idosas e com deficiência.

A baixa redistribuição dos trabalhos domésticos nos lares, aliada à oferta limitada de serviços de cuidados, contribui significativamente para as desigualdades de gênero no mercado de trabalho, interseccionando-se com questões de classe e raça (Teixeira, 2020). A categoria das trabalhadoras domésticas remuneradas, composta majoritariamente por mulheres (93%) e mulheres negras (aproximadamente 62%), ilustra essas desigualdades, com apenas 25% da categoria tendo carteira de trabalho em 2021 e, ainda, persistindo o trabalho infantil doméstico, o que é incompatível com a legislação brasileira (Brasil, 2023c)

O cenário brasileiro reflete a realidade latino-americana e caribenha, na qual as mulheres dedicam, de forma generalizada, mais tempo ao trabalho não remunerado, em comparação aos homens (CEPAL, OIG, 2021). A responsabilização das mulheres pelos trabalhos domésticos (CEPAL, OIG, 2019).

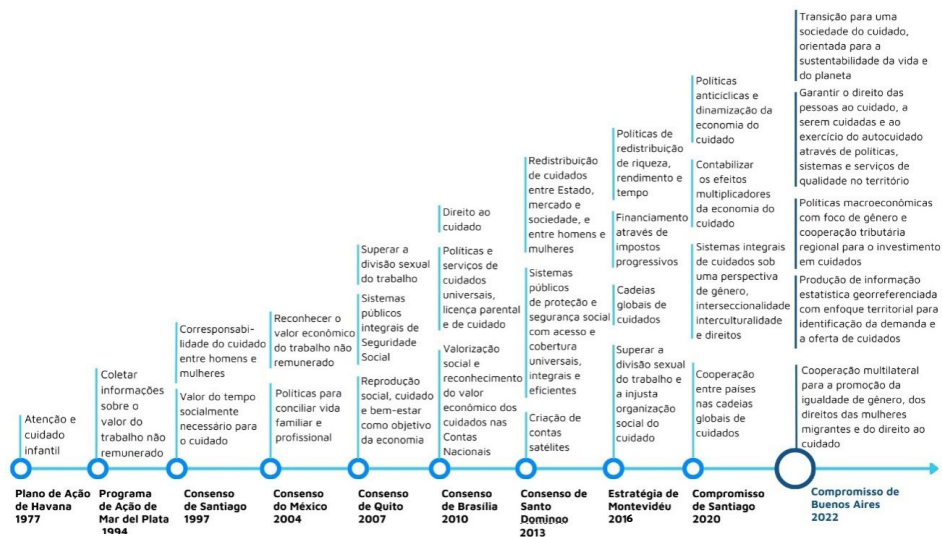
Se a realidade de desigualdades é comum à região, compartilhar boas práticas entre os países pode ser valioso para informar políticas públicas brasileiras diante dessas desigualdades partilhadas.

2.2. OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS REGIONAIS

Até recentemente, a "questão dos cuidados" não estava explicitamente abordada em níveis internacional (Globo), continental (América) e regional (América Latina e Caribe), embora vários instrumentos internacionais tenham tangenciado o tema ao longo do tempo. No entanto, recentemente, os cuidados emergiram como um tema central na região, sendo utilizado tanto para denunciar as desigualdades nas relações sociais quanto para apontar caminhos em direção a uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva, ou seja, uma sociedade centrada nos cuidados (CEPAL, 2022a).

A Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, o principal fórum regional intergovernamental sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero, organizada pela CEPAL - enquanto Secretaria Técnica-, tornou-se particularmente relevante. Com a participação de organismos internacionais, academia, sociedade civil e movimentos feministas e de mulheres, a Conferência desempenha um papel fundamental na disseminação de ideias sobre os cuidados como direito, políticas públicas e na apresentação de recomendações para os países nessa direção. A figura abaixo destaca a crescente importância do tema dos cuidados nos acordos das Conferências.

Figura 1. A centralidade dos cuidados na Agenda Regional de Gênero



Elaborada a partir de Gúezmes García (2023), com tradução de autores/as

É possível visualizar na figura que não apenas há progressivo interesse no tema dos cuidados, mas também há a ampliação de dimensões consideradas na compreensão do cuidado como uma questão que demanda políticas públicas e garantia de direitos.

3.1. LENTES TEÓRICAS

As lentes teóricas deste trabalho foram construídas a partir da combinação de um conjunto de conceitos, provenientes dos estudos de gênero e de políticas públicas, que são brevemente apresentados a seguir.

Tabela 1. Conceitos e definições relacionados à cuidado e políticas públicas

Interseccionalidade de gênero, raça e etnia	Abordagem que reconhece que as relações de poder e de dominação (ex. raça, etnia, classe, gênero/sexualidade) são imbricadas e se influenciam na produção de desigualdades e que, portanto, devem ser compreendidas e transformadas de forma articulada.	Neste trabalho enfocamos, primordialmente, a interseccionalidade de gênero, raça e etnia, tendo em vista a importância desse imbricamento para a compreensão das práticas de cuidado na América Latina e Caribe.
Transversalidade nas políticas de cuidados	A transversalidade explícita que o curso de ação estatal esteve historicamente comprometido com o “familismo”, o “maternalismo” e a divisão sexual do trabalho, que reforçam o estereótipo que as famílias e, dentro delas, as mulheres, devem cuidar, além de oferecer alternativas para estruturação de políticas públicas mais democráticas e inclusivas	Ainda que a questão das mulheres seja mais evidente na discussão dos cuidados, a população LGBTI+ também possui especificidades que devem ser consideradas pelas políticas de cuidados.
Interseccionalidade nas políticas de cuidados	A interseccionalidade suscita uma visão e uma ação mais integrada das múltiplas formas de desigualdades que atravessam os cuidados, apontando que as questões de gênero devem considerar raça, classe, etnia e outras relações sociais produtoras de desigualdades.	As pessoas que cuidam (de forma remunerada e não remunerada) são, principalmente, mulheres negras, indígenas e imigrantes, e, ainda, empobrecidas.
Desenho de políticas públicas	Abordagem que enfoca a formulação de políticas públicas, oferecendo um instrumental para articular problemas públicos, objetivos e instrumentos.	Abrange aspectos substantivos da política (ex. delimitação do problema público e sujeitos elegíveis) e os estruturais (instrumentos de política, estrutura de governança, etc.).

Interseccionalidade de gênero, raça e etnia	Abordagem que reconhece que as relações de poder e de dominação (ex. raça, etnia, classe, gênero/sexualidade) são imbricadas e se influenciam na produção de desigualdades e que, portanto, devem ser compreendidas e transformadas de forma articulada.	Neste trabalho enfocamos, primordialmente, a interseccionalidade de gênero, raça e etnia, tendo em vista a importância desse imbricamento para a compreensão das práticas de cuidado na América Latina e Caribe.
Transversalidade nas políticas de cuidados	A transversalidade explícita que o curso de ação estatal esteve historicamente comprometido com o “familismo”, o “maternalismo” e a divisão sexual do trabalho, que reforçam o estereótipo que as famílias e, dentro delas, as mulheres, devem cuidar, além de oferecer alternativas para estruturação de políticas públicas mais democráticas e inclusivas	Ainda que a questão das mulheres seja mais evidente na discussão dos cuidados, a população LGBTI+ também possui especificidades que devem ser consideradas pelas políticas de cuidados.
Interseccionalidade nas políticas de cuidados	A interseccionalidade suscita uma visão e uma ação mais integrada das múltiplas formas de desigualdades que atravessam os cuidados, apontando que as questões de gênero devem considerar raça, classe, etnia e outras relações sociais produtoras de desigualdades.	As pessoas que cuidam (de forma remunerada e não remunerada) são, principalmente, mulheres negras, indígenas e imigrantes, e, ainda, empobrecidas.
Desenho de políticas públicas	Abordagem que enfoca a formulação de políticas públicas, oferecendo um instrumental para articular problemas públicos, objetivos e instrumentos.	Abrange aspectos substantivos da política (ex. delimitação do problema público e sujeitos elegíveis) e os estruturais (instrumentos de política, estrutura de governança, etc.).

Elaboração própria, a partir de Tronto, 2009; Batthyány, 2009; Aguirre, 2009; Farah, 2004; Bandeira, 2005; Walby, 2005; Marcondes, 2020; Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Hill Collins; Bilge, 2021.

3.2. PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa, de caráter qualitativo e exploratório (Sampieri, Collado e Lucio, 2006), tem como objetivo mapear, descrever e analisar práticas de formulação de políticas integradas de cuidados na América Latina e Caribe, em níveis nacional e subnacional, sintetizando lições aprendidas a luz das necessidades específicas do contexto brasileiro.

Para a investigação, mobilizamos as abordagens teóricas da transversalidade, interseccionalidade e desenho de políticas públicas. A pesquisa é inspirada na metodologia

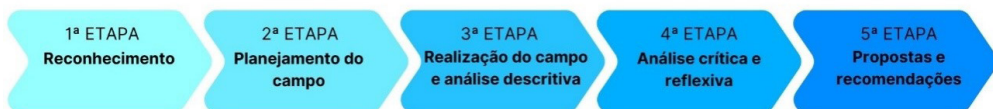
de pesquisa-ação, na qual a metodologia científica é empregada para gerar informações e aprimorar práticas (Tripp, 2005). Tal escolha decorre do envolvimento direto das duas primeiras autoras na SNCF/MDS, contribuindo diariamente para o desenvolvimento da Política e do Plano Nacional de Cuidados no Brasil. Assim, a pesquisa atende a uma necessidade prática da gestão pública, estabelecendo uma retroalimentação entre práticas cotidianas e as informações sistematizadas na investigação.

As técnicas de pesquisa incluem a análise de dados secundários, especialmente provenientes de pesquisas em outros países, combinadas com a análise documental (atos normativos e relatórios, dentre outros) e observações de atividades (principalmente reuniões do GTI-Cuidados e das Câmaras Técnicas do Legislativo e de Gestão de Informações no Brasil). Embora o Brasil não seja objeto direto de análise, a experiência brasileira serve de base para a identificação de temas e questões relevantes na pesquisa.

Os dados secundários foram obtidos de publicações de referência de organismos e organizações não governamentais internacionais (Rico; Robles, 2016; CEPAL; ONU Mulheres, 2021; Pautassi, 2023). Essas informações foram cruciais para a definição dos casos, uma vez que consideramos como elegíveis as iniciativas que vêm sendo discutidas regionalmente, cujas experiências estão retratadas nessas publicações de referências.

O procedimento metodológico foi delineado em cinco etapas, conforme ilustrado na figura a seguir. Detalhes sobre cada etapa e os procedimentos para construção, análise e interpretação dos dados estão disponíveis no Diário Metodológico.

Figura 2. Etapas do procedimento metodológico



Fonte: Elaboração própria (2023)

Foram analisados 14 casos de políticas integradas de cuidado. Nosso esforço foi de abrangência de todos os casos identificados a partir da análise dos dados secundários, o que não significa, necessariamente, a totalidade de experiências existentes na América Latina e Caribe. A elegibilidade dos casos considerou, ainda, a importância das variações para a pesquisa qualitativa; por isso, selecionamos casos em diferentes estágios no processo de políticas públicas, inclusive em nível subnacional. Os casos analisados são brevemente apresentados na tabela a seguir.

Tabela 2. Etapas dos ciclos de acordo com as Iniciativas e que envolvem Cuidado na América Latina

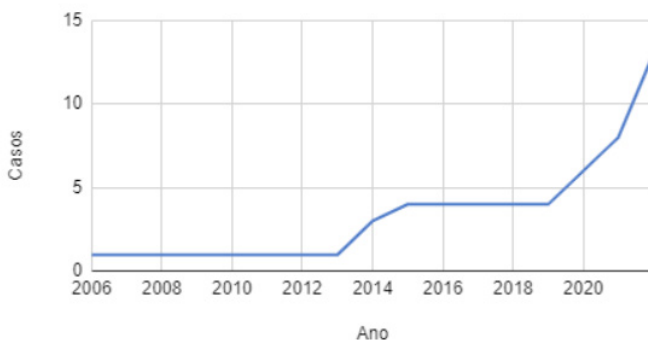
PAÍS/ENTE SUBNACIONAL	INICIATIVA ANALISADA	ANO	ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	ETAPA
Bolívia	Constituição	2009	Nacional	Pré-decisória
Cidade do México	Constituição e Projeto de Lei de instituição do Sistema de Cuidados	2016	Subnacional	Pré-decisória
Equador	Constituição	2008	Nacional	Pré-decisória
México	Proposta de Emenda à constituição	2020	Nacional	Pré-decisória
Argentina	Mesa Interministerial de Política de Cuidado e Projeto de Lei Sistema Integral de Políticas de Cuidados da Argentina	2020	Nacional	Formulação
Chile	Sistema Nacional de Cuidados	2022	Nacional	Formulação
Colômbia	Projeto de Sistema Nacional de cuidados	2021	Nacional	Formulação
Paraguai	Política Nacional de Cuidados	2022	Nacional	Formulação
Peru	Projeto de lei que estabelece um Sistema Nacional de Cuidados	2022	Nacional	Formulação
República Dominicana	Projeto para criação do Sistema Nacional de Cuidados	2022	Nacional	Formulação
Venezuela	Ley (6.665) del Sistema de Cuidados para la Vida.	2021	Nacional	Formulação
Bogotá	Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá	2020	Subnacional	Implementação
Costa Rica	Política Nacional de Cuidado	2021	Nacional	Implementação
Uruguai	Sistema Nacional Integrado de Cuidados	2015	Nacional	Implementação

Nota: A coleta de dados ocorreu em agosto de 2023, não abrangendo alterações posteriores.

Os casos foram classificados em três categorias: **1) etapa pré-decisória**, que abrange casos com projetos de lei em discussão no Legislativo ou previsões de garantia do direito ao cuidado na Constituição, sem estruturação de um curso de ação sistêmico para resolver o problema dos cuidados; **2) em formulação**, que inclui casos com decisões governamentais para estruturar políticas de cuidado, evidenciadas pelo envio de projetos de lei ao Legislativo ou criação de colegiados intersetoriais para propor tais políticas; e **3) em implementação**, que engloba casos com políticas já formuladas e em implementação, indicando um estágio mais avançado das experiências.

O gráfico abaixo contextualiza a trajetória dessas iniciativas em relação aos principais acordos da Conferência da Mulher da América Latina e do Caribe que tratam do tema do cuidado.

Gráfico 3. Iniciativas de políticas de cuidado na América Latina e Caribe por ano, em comparação aos documentos da Conferência da Mulher da América Latina e do Caribe



Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa. (2023)

Nas próximas seções, apresentamos os resultados da pesquisa, enfocando sujeitos, problema público, valores, objetivos e instrumentos. A discussão sobre sujeitos e problemas relacionados aos cuidados abrange os 14 casos analisados. Já para a análise de objetivos, valores e instrumentos, consideramos apenas os casos categorizados como "em formulação" e "em implementação", totalizando dez casos. Para detalhamentos sobre os casos e os achados, remetemos ao Diário da Pesquisa.

4 SUJEITOS DAS POLÍTICAS DE CUIDADOS

4.1. DE QUEM ESTAMOS FALANDO?

Toda política pública direciona-se a alguém. Por “alguém” entenda-se tanto grupos sociais, quanto indivíduos de carne e osso. Em todos os casos analisados - ainda que com variações- os sujeitos identificados abrangem quem cuida (trabalho não remunerado de cuidados) e quem é cuidado (com algum grau de dependência). Um tipo de variação recorrente diz respeito à afirmação do cuidado como direito universal, voltado a todas as pessoas, a exemplo do que ocorre na Argentina, Chile, República Dominicana. Ou, alternativamente, como um direito de grupos específicos, mais diretamente relacionados ao trabalho e às necessidades de cuidado (ex: Uruguai). A figura a seguir apresenta um panorama do que encontramos nos casos.

Figura 3. Sujeitos de Direito das políticas de cuidados

País/ente subnacional	Infância	Adolescentes	PCD	Pessoas Idosas	TDCNR	TDCR	Total por país
Argentina	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6
Bogotá/ Colômbia	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	5
Bolívia	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	3
Chile	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	5
Cidade do México	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	4
Colômbia	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6
Costa Rica	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	4
Equador	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	4
México	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6
Paraguai	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6
Peru	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	6
República Dominicana	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	5
Uruguay	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	5
Venezuela	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	1

Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa. (2023)

Nota 1: (PcD) Pessoa com Deficiência; (TDCNR) Trabalho Doméstico de Cuidado Não Remunerado; (TDCR) Trabalho Doméstico de Cuidado Remunerado.

A abordagem de políticas em relação aos sujeitos pode considerar três níveis: quem cuida, quem é cuidado e a relação entre os dois polos anteriores.

Em relação a **quem cuida**, a identificação de sujeitos aponta para as mulheres que realizam trabalho não remunerado de cuidados no âmbito familiar. O trabalho de cuidado remunerado possui menor grau de consenso e visibilidade.

Já em relação a **quem é cuidado**, o critério central para definição de públicos é a dependência, entendida como condição que requer apoio ou auxílio em atividades diárias, especialmente no caso de pessoas idosas e com deficiência. A dependência é presumida para a infância – principalmente para a primeira infância. A infância é bastante proeminente em políticas de cuidado. A adolescência é menos explicitada, inclusive como um efeito do critério de dependência (adolescentes seriam menos dependentes). O critério ajuda a explicar também o porquê da elegibilidade para a política, em alguns países, de pessoas com doenças crônicas ou questões de saúde que resultem em dependência.

Finalmente, no que diz respeito aos aspectos relacionais (entre quem cuida e quem é cuidado), ainda que em todos os casos haja atenção a quem cuida e quem é cuidado, a interdependência não é um conceito explicitado na totalidade dos casos. Um destaque positivo é o Sistema Distrital de Bogotá, no qual há a iniciativa "*Manzanas del Cuidado*" (quarteirões dos cuidados) para atender simultaneamente quem cuida e quem é cuidado.

4.2. QUANDO OLHAMOS ATRAVÉS DA TRANSVERSALIDADE E DA INTERSECCIONALIDADE, QUEM VEMOS (OU DEIXAMOS DE VER)?

A partir da análise crítica das experiências examinadas, com base nas abordagens transversais e interseccionais, os principais aspectos que merecem destaques são apresentados a seguir.

Primeiramente, há um destaque importante para a transversalidade de gênero, recorrentemente associada com a “questão das mulheres”. As mulheres são centralmente enfocadas; elas são principalmente associadas ao trabalho de cuidado não remunerado. Há, portanto, um especial destaque na opressão e exploração feminina no trabalho de cuidados, o que é consistente com a reivindicação histórica de movimentos feministas e de mulheres, além de literatura e evidências sobre o tema, acerca da relação entre trabalhos de cuidados e opressão feminina.



A experiência argentina assume outra abordagem, uma vez que confere centralidade à população LGBTI+, enquanto público prioritário. A questão é importante porque a discriminação pode resultar em rompimento de laços familiares para pessoas LGBTI+, dificultando acesso a cuidados, visto que o atendimento dessas necessidades ainda se organiza primordialmente a partir das famílias. Ademais, pessoas LGBTI+ (principalmente trans) podem enfrentar vulnerabilidades e violências, impactando o acesso às ofertas públicas e privadas de cuidado.

O enfoque interseccional não goza da mesma centralidade. Poucos casos adotam visões mais plurais e diversas (a mulher vs as mulheres), e, quando o fazem, enfocam especialmente vulnerabilidades socioeconômicas. Entretanto, algumas experiências destacam a interculturalidade e a interseccionalidade (Chile, México, Cidade do México), ainda que sem especificações em relação ao público. Um destaque positivo é Bogotá, que confere atenção especial para as comunidades rurais e camponesas, indígenas, ciganas e negras, dentre outras, além do Paraguai, que traz enfoque nos povos indígenas, respeitando a autodeterminação e cosmovisão dos povos.

O menor consenso em torno do trabalho de cuidado remunerado, especialmente em comparação ao não remunerado, sugere menor centralidade da abordagem interseccional, visto que o trabalho doméstico remunerado é ocupação de parcela notável de mulheres negras, indígenas e imigrantes empobrecidas.

A questão do trabalho de cuidados remunerado – especialmente doméstico – é central para enfrentar desigualdades na América Latina e no Caribe, inclusive porque a região participa em cadeias globais de cuidado, fornecendo mão de obra para o Norte Global, além dos fenômenos de migração interna. No entanto, a questão não goza da mesma centralidade do trabalho de cuidado não remunerado.

O delineamento de políticas públicas parte da identificação de um problema público que afeta determinados sujeitos, ganhando legitimidade pela necessidade de intervenção coletiva. A construção do problema público nas políticas de cuidado analisadas converge em dimensões-chave: a divisão sexual do trabalho, a organização desigual dos cuidados e a crise dos cuidados. Assim como observamos ao analisar os sujeitos da política, há maior ênfase na questão das mulheres e, em menor grau, a interseccionalidade é abordada.

5.1. DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO

Na perspectiva feminista, a divisão sexual do trabalho está intrinsecamente ligada à questão dos cuidados. Essa problemática impõe barreiras à autonomia econômica das mulheres na esfera pública, além de invisibilizar o trabalho doméstico não remunerado.

Em todos os casos analisados, identificamos a divisão sexual do trabalho como parte do problema enfrentado por políticas de cuidado, com México, Chile, Costa Rica, Colômbia e República Dominicana explicitamente reconhecendo seu papel estruturante nas relações de gênero. Mesmo quando a divisão sexual do trabalho não é incorporada de forma literal, aspectos do conceito são evidenciados. De forma recorrente, mobiliza-se a literatura feminista sobre o tema.

5.2. ORGANIZAÇÃO SOCIAL DESIGUAL DOS CUIDADOS E A CRISE DOS CUIDADOS

A problematização dos cuidados destaca a organização social injusta e desigual, resultado da responsabilização das famílias, especialmente das mulheres. A inação estatal e privada perpetua essa desigualdade, como é afirmado em casos como da Cidade do México, Argentina e Paraguai. A responsabilidade desigual das instituições provedoras de cuidado (família, Estado, mercado e sociedade) é reconhecida em casos como Uruguai, Paraguai e Venezuela.

A crise dos cuidados (ou *déficit* dos cuidados), decorrente de transformações sociais, como mudanças sociodemográficas (destacando-se o envelhecimento populacional) e, ainda, da transformação do mercado de trabalho (ênfatizando-se a consolidação da presença das mulheres ao trabalho remunerado), é explicitada no Chile e no Uruguai, dentre outros. A pandemia de covid-19 é fator conjuntural especialmente enfocado, a exemplo de República Dominicana e Argentina.

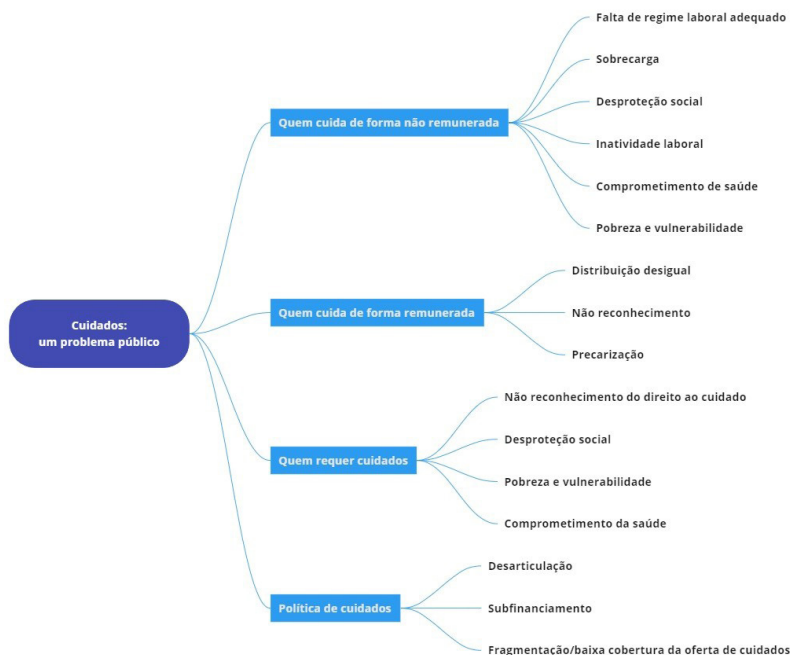
5.3. EFEITOS DA PROBLEMÁTICA DOS CUIDADOS

Pobreza e vulnerabilidade social são recorrentemente vinculadas à precarização das condições de vida de quem cuida e é cuidado. Casos como Bogotá, Peru e Cidade do México ressaltam essa relação. Impactos sobre o acesso à seguridade social e consequências para a saúde e qualidade de vida são evidentes em políticas do Chile, Costa Rica e Bogotá. A violência contra quem requer cuidado, incluindo abandono e maus tratos, é sublinhada na Cidade do México, assinalando-se o aumento de riscos para pessoas idosas, no Chile.

5.4. PROBLEMAS, CUIDADO, GÊNERO E INTERSECÇÕES

A transversalidade de gênero é central na construção do problema público nas políticas de cuidado examinadas. A abordagem predominante enfoca mais a "questão da mulher" do que a "questão de gênero" ou intersecções com outras desigualdades. A figura 4 resume os principais aspectos identificados na construção do problema público nos casos analisados.

Figura 4. Mapa Mental: Problemática dos Cuidados



Fonte: elaboração própria (2023)

6

O DESENHO DAS POLÍTICAS: VALORES, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

6.1. QUAIS SÃO OS TRAÇOS DO DESENHO?

A delimitação de um problema público e dos sujeitos elegíveis e prioritários de uma política permite que objetivos, princípios e diretrizes sejam delineados, sendo essas dimensões do desenho que correspondem a “o que fazer”. A partir deles, é possível desenhar, ainda, o “como fazer”, que abarca os instrumentos de políticas públicas. Trata-se do desenho propriamente dito, ou seja, a definição da substância visível da política (Muller e Surel 2004).

Um aspecto fundamental para o desenho de uma política pública diz respeito à definição de objetivos, ou seja, na definição de Cohen e Franco (1993, p. 88), “a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas”. Igualmente relevante é a definição dos valores fundamentais de uma política, que ora são denominados de princípios, ora de diretrizes.

Nas políticas analisadas não há um padrão do que se denomina de princípios, diretrizes e objetivos; há um uso intercambiável desses conceitos. Por isso, para a análise do desenho desses objetivos e valores, optamos por compreendê-los a partir de três categorias, independentemente de como eles são nomeados na política: 1) valores das políticas de cuidados; 2) objetivos finalísticos; 3) objetivos instrumentais. Em relação a esses últimos, apresentamos os principais instrumentos mapeados na análise das políticas.

6.2. VALORES DAS POLÍTICAS DE CUIDADOS

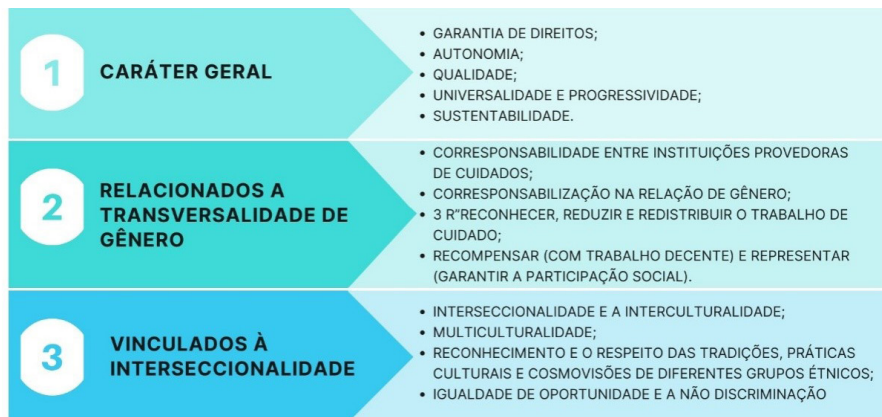
O que denominamos de valores das políticas de cuidados corresponde ao repertório simbólico da política ou, ainda, a cosmovisão que ela expressa. Em nossa análise identificamos três categorias de valores, relativos a: 1) o caráter geral de políticas públicas (exemplo: direitos universais e sustentabilidade); 2) a transversalidade de gênero e 3) a interseccionalidade.

Em síntese, os valores das políticas analisadas aderem à transversalidade de gênero, incorporando perspectivas para reorientar políticas públicas em relação à igualdade de gênero, com especial destaque para a ideia da corresponsabilidade, tanto em termos de instituições provedoras de cuidados (família, Estado, mercado e comunidade), quanto em termos de corresponsabilidade de gênero. No entanto, a interseccionalidade não possui a mesma

relevância, cabendo destaque positivo para alguns casos (Argentina, Chile, Paraguai e Bogotá).

A figura a seguir introduz os principais valores mapeados.

Figura 5. Valores fundamentais das políticas de cuidados



Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa. (2023)

A seguir detalhamos os principais destaques para cada uma das categorias consideradas.

Valores de Caráter Geral: Incluem desde valores clássicos (garantia de direitos, universalidade e qualidade) até concepções contemporâneas, como a sustentabilidade. Uma abordagem que merece destaque é a do universalismo progressivo, presente em países como Uruguai, Peru, Paraguai e Costa Rica. Por meio dessa ideia busca-se afirmar a orientação pela efetivação gradual de direitos universais, por meio da delimitação de públicos prioritários, considerando restrições orçamentárias e capacidades institucionais.

Transversalidade de Gênero: Dada a explícita abordagem das desigualdades de gênero na construção do problema público, os valores desta categoria ganham destaque. Isso se concretiza por meio da adoção do enfoque de gênero (Sistema Nacional de Cuidados chileno), compromisso com a superação da divisão sexual do trabalho (SNIC uruguaio) e princípio de equidade de gênero (Bogotá), dentre outras. A corresponsabilidade, como contraponto à concentração de responsabilidade nas famílias e mulheres, permeia todos os casos, entendida como

corresponsabilização de gênero, mas também entre instituições provedoras (entre famílias, Estado, mercado e comunidade).

Outra concepção recorrente é a formulação do "3 R" (reconhecer, reduzir e redistribuir o trabalho de cuidado), que é complementada, conforme o caso, por "recompensar" e "representar" o trabalho remunerado de cuidados. A abordagem dos "Rs" é expressa em casos como Colômbia, Argentina, Venezuela, Chile, Bogotá e Peru.

Interseccionalidade: Os valores comprometidos com a interseccionalidade têm menor centralidade nas políticas de cuidados analisadas. Argentina, Chile e Paraguai adotam princípios de interseccionalidade e interculturalidade/multiculturalidade, refletindo a Estratégia de Buenos Aires. Em Bogotá, reconhecimento e respeito às tradições étnicas são objetivos do Sistema Distrital. A Costa Rica, de forma mais tímida, prevê igualdade de oportunidade e não discriminação, que guarda afinidade com a interseccionalidade.

6.3. OBJETIVOS FINALÍSTICOS

Entendemos como objetivos finalísticos aqueles que especificam benefícios concretos e entregas para o público beneficiário da política. Nos casos analisados, identificamos cinco principais tipos de objetivos finalísticos, apresentados na figura 6.

Figura 6. Objetivos finalísticos das políticas de cuidados



Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa. (2023)

O principal tipo de objetivo finalístico evidenciado são os serviços, que estão presentes em todos os casos analisados, ainda que com variações. A ampliação da oferta e do acesso a serviços adequados e com qualidade é explicitada no Paraguai, Peru, Colômbia, Costa Rica e Uruguai, dentre outros. A regulação de serviços públicos e privados destaca-se no Uruguai e no Paraguai.

Em regra, é objetivo das políticas analisadas articular o atendimento das necessidades das pessoas cuidadas com a liberação de tempo para mulheres que cuidam, promovendo autonomia econômica, podendo funcionar como uma oferta de tempo e espaço de descanso para quem cuida. A experiência das “*Manzanas del Cuidado*” é emblemática dessa articulação.

Outro tipo de objetivo importante é o que diz respeito à **regulação do mercado de trabalho de cuidados, profissionalização e formação** de quem já realizada cuidados (de forma remunerada e não remunerada), cabendo citar os casos da República Dominicana, Peru e Paraguai. Enquanto a Venezuela destaca-se pela certificação de saberes, o Uruguai criou a iniciativa *asistentes personales*, que promove apoio e auxílio para atividades da vida diária para pessoas idosas e com deficiência em situação de dependência.

Ainda que com menor centralidade do que os dois tipos de objetivos anteriores, ações para **comunicação e transformação cultural** também são recorrentes. Esse objetivo passa por promover a cultura do cuidado (Paraguai), estimular mais consciência sobre o tema (Argentina) e comunicar para mudar a sociedade (Uruguai).

Tempo para cuidar e benefícios são também evidenciados na análise, mas com menor detalhamento, o que se explica parcialmente porque medidas como licenças (tempo para cuidar) e transferências de renda (benefícios) são, usualmente, previstas em normativos e programas específicos – uma exceção é o caso argentino, que disciplina as licenças no mesmo instrumento legal que propõe a criação do Sistema.

A **transversalidade de gênero** é explicitada em todos esses tipos de objetivos. Serviços, tempo para cuidar e a interface com o mercado de trabalho de cuidado aparecem articulados à efetivação da autonomia econômica das mulheres e igualdade no trabalho. A garantia de tempo para cuidar é uma questão central, tanto para que as mulheres possam exercer a maternidade e outras responsabilidades familiares, quanto para estimular que homens também o façam, especialmente por meio de licenças paternidade e/ou parentais. Essas últimas são, ainda, importantes para que famílias diversas possam ter o tempo para cuidar garantido, beneficiando famílias LGBTI+.

A transversalidade de gênero também é estruturante de ações para comunicação e transformação cultural, que enfocam a incorporação de novas perspectivas para a igualdade não apenas nas políticas públicas, mas no imaginário coletivo.

Igualmente, a transferência de recursos às famílias é essencial para a transversalidade de gênero. No entanto, frequentemente, isso se dá mais como uma externalidade positiva do que como efeito de um compromisso efetivamente assumido como desejável no desenho dos programas de transferência de renda, que enfocam crianças, adolescentes, pessoas idosas e com deficiência. As pessoas que cuidam – principalmente mulheres – podem ser destinatárias do repasse de recursos, mas não são entendidas como beneficiárias. O escopo não é a autonomia econômica das mulheres, mas o repasse do recurso para elas, por serem identificadas como melhores administradoras dos recursos das famílias, além de provedoras dos cuidados.

Nos diferentes tipos de objetivos finalísticos analisados é mais limitada a abordagem da interseccionalidade e, ainda, da diversidade, de forma mais ampliada. Há casos em que esses objetivos mencionam diferentes gêneros (ex. Argentina), enfatizam as mulheres em sua diversidade (ex. Peru e Colômbia) ou orientam os serviços a serem adequados também em relação à pertinência cultural (Bogotá).

Em uma perspectiva interseccional, especialmente considerando as relações sociais de classe, medidas como as licenças - centrais para tempo para cuidar - possuem limitações, visto que, em regra, elas são vinculadas ao mercado formal ou à contribuição para a seguridade social. Nos países latino-americanos e caribenhos é mais recorrente a presença de pessoas negras e indígenas dentre aquelas com vínculos informais.

Finalmente, a transferência de recursos às famílias é essencial também para a interseccionalidade de raça e etnia nas políticas de cuidado. Contudo, ao se concentrar na pobreza, sem reconhecer as particularidades de raça e etnia, negligencia-se as especificidades que levam à pobreza em populações negras e indígenas.

6.4. OBJETIVOS INSTRUMENTAIS E INSTRUMENTOS

Os objetivos instrumentais, como entendemos, orientam os esforços do Estado, ocupando uma esfera de mediação entre valores e objetivos finalísticos, de um lado, e instrumentos de políticas públicas, de outro. Esses instrumentos, por sua vez, buscam oferecer ferramentas para operacionalizar as políticas de cuidados.

Assim como evidenciamos na análise de outros aspectos do desenho das políticas, encontramos alta convergência entre os diferentes casos, no que diz respeito ao desenho de objetivos instrumentais e na sua instrumentação. Na figura a seguir, sintetizamos os principais objetivos instrumentais, que discutimos a seguir.

Figura 7. Objetivos instrumentais



Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa (2023).

A proposição de **Sistemas de Cuidados** está presente em todos os casos. Para isso contribuiu a difusão da estratégia da experiência pioneira do Uruguai, denominada de Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). A abordagem dos sistemas integrados foi amplamente difundida por organismos internacionais (Onu-Mulheres e Cepal, 2022).

A concepção do Sistema representa a estruturação de uma política integrada, que busca reorganizar socialmente os cuidados, incorporando valores como direitos humanos, gênero, interseccionalidade e interculturalidade. Trata-se de uma meta-síntese, ou seja, um condensado da abordagem do problema, dos sujeitos, dos valores, objetivos finalísticos e instrumentais.

O Sistema é uma oportunidade estratégica para "transversalizar" gênero, destacando a interdependência entre quem cuida e quem é cuidado, e isso é assumido nos casos. A interseccionalidade, entretanto, é incorporada de forma secundária. Importante considerar, contudo, que a noção de sistema adotada nesses casos é distinta da forma mais usual no Brasil, em que sistemas de políticas públicas são vinculados à coordenação de ações interfederativas (ex. Sistema Único de Saúde - SUS).

Outro objetivo instrumental destacado diz respeito aos mecanismos de gestão, como planos, gestão de informações e pesquisas para mensuração do uso do tempo. Destacam-se mecanismos para gerenciar intersectorialidade, descentralização e participação social, enquanto necessários para instrumentalizar uma política que se organiza como um sistema integrado.

Ademais, planos de políticas públicas são instrumentos estratégicos para a transversalidade e a interseccionalidade, mas o potencial desses instrumentos é pouco explorado nos casos analisados. Apenas Uruguai e Costa Rica possuem planos estruturados, sendo que apenas nesse último há metas e indicadores bem definidos, com ênfase no monitoramento e na avaliação.

A **gestão de informações** é crucial para a transversalidade de gênero e para a interseccionalidade. Isso é reconhecido em diferentes casos, a exemplo de Uruguai, Argentina e Paraguai. São múltiplos instrumentos empregados, como Portal dos Cuidados, Registro Nacional de Cuidados, Observatório de Cuidados e mapas georreferenciados (Mapa dos Cuidados da Argentina e de Bogotá).

As pesquisas de medição de uso do tempo são especialmente importantes, especialmente para a transversalidade de gênero, permitindo visibilizar e mensurar o trabalho doméstico e não remunerado, inclusive estimando sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB), o que é importante para a economia dos cuidados. Dos países analisados, todos possuem algum tipo de medição de uso do tempo, com destaque para Colômbia, Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai. Se desenhadas com essa concepção, essas pesquisas podem ser fundamentais também para a incorporação de uma abordagem interseccional.

Outra tendência diz respeito à **articulação/coordenação intersectorial, descentralização (ou territorialização) e participação social**. A articulação ou coordenação intersectorial é central em todos os casos analisados, exceto Venezuela. Envolve setores governamentais e, em alguns casos, amplia-se para coordenação entre Estado, mercado e sociedade. Essa articulação pode estar diretamente associada à transversalidade de gênero, como no caso da Mesa Interministerial argentina, cujo propósito é a coordenação e reorientação da perspectiva de gênero em ações e políticas relacionadas ao cuidado.

A descentralização/territorialização está presente em todos os casos, mesmo em países não federalizados, assumindo contornos específicos conforme o caso. Na Argentina, abrange o reconhecimento de saberes territoriais sobre cuidados. No Paraguai e em Bogotá a territorialidade abarca a reorganização dos serviços no território, para diminuir deslocamentos

entre domicílios e equipamentos de cuidados ou a priorização do entorno na prestação de serviços.

A participação social é também destacada, especialmente no Uruguai e Sistema Distrital de Bogotá. Trata-se de um objetivo instrumental estratégico para transversalidade e interseccionalidade, uma vez que confere voz a movimentos sociais, que protagonizam as lutas para enfrentamento às desigualdades – como as de gênero, raça e etnia. A descentralização territorial reforça o objetivo de participação social, por permitir maior proximidade das ações e sujeitos – inclusive quem cuida, de forma remunerada e não remunerada.

Finalmente, evidenciamos o uso estratégico de projetos pilotos, a exemplo da Comunidade de Cuidado na República Dominicana. A iniciativa permite aprendizado e expansão progressiva da escala da política. Pilotos podem retroalimentar o desenvolvimento de uma política nacional, com testagem rápida, aprendizagem com erro e posterior ganho de escala.

A imagem a seguir sintetiza os principais instrumentos e estratégias identificados na análise.

Figura 8. Principais instrumentos e estratégias identificados



Fonte e elaboração próprias, a partir dos dados de pesquisa (2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou sistematizar experiências de desenho de políticas de cuidado na América Latina e Caribe, utilizando as abordagens da transversalidade e interseccionalidade para propor recomendações à Política Nacional de Cuidados no Brasil. Enfocamos o desenho do problema público, sujeitos, valores, objetivos e instrumentos. Aspectos de financiamento e estrutura de governança serão abordados em trabalho posterior.

Abaixo, apresentamos recomendações para o caso brasileiro, a partir das lições aprendidas com a pesquisa.

7.1. CONSTRUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS E DIAGNÓSTICO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS CUIDADOS

A transversalidade de gênero é essencial, e deve abranger a "questão das mulheres" com centralidade, mas deve focar também as masculinidades e a população LGBTI+; ou seja, incidindo sobre a relação de gênero em sua complexidade e integralidade. A perspectiva de gênero, mais inclusiva, vai além da exploração e opressão feminina, examinando como as relações de poder e de dominação de gênero – e suas consequentes normas e expectativas – afetam todas as pessoas.

A corresponsabilização de gênero pelos cuidados, portanto, apresenta ganhos teóricos e práticos ao abordar a relação de gênero, em sua abrangência, transbordando a “questão das mulheres”, o que não significa deixar de conferir centralidade a ela.

Identificar e compreender o problema público é crucial; um diagnóstico consistente da organização social dos cuidados – enfocando ofertas e necessidades de cuidados - deve ser desenvolvido, não apenas enquanto uma avaliação diagnóstica, mas também para instrumentalizar o monitoramento e a avaliação *ex post*.

A organização social dos cuidados no Brasil e na América Latina e Caribe intersecciona desigualdades de gênero, raça, etnia, classe, dentre outras, ainda que isso seja pouco visibilizado nos casos analisados. A Política Nacional de Cuidados brasileira pode avançar nesse sentido, especialmente ao visibilizar as relações raciais e étnicas e propor medidas concretas para seu enfrentamento nas relações de cuidado. Com isso, o Brasil pode contribuir com o debate e as práticas regionais, em relação à transversalidade e à interseccionalidade nas políticas de cuidados.

7.2. RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO COMO UMA PROBLEMÁTICA CENTRAL, SUJEITOS DA POLÍTICA E INTERDEPENDÊNCIA

A forma que o trabalho de cuidado (remunerado e não remunerado) é organizado é crucial para a organização social injusta dos cuidados; embora seja fundamental para a sustentação da vida e da economia, ele ainda não é reconhecido e valorizado. A construção de políticas de cuidado deve destacar essa contribuição e incluir medidas para visibilizar seu papel diversificado em vários setores. Benefícios, serviços, transformação cultural, tempo para cuidar e regulação do mercado de trabalho devem ser comprometidos com essa perspectiva. É necessário reconhecer, ainda, o cuidado como um trabalho fundamental para a sustentabilidade da vida humana, incluindo sua dimensão econômica.

O desenho das políticas de cuidado deve partir das necessidades integradas de quem cuida e é cuidado, considerando diversidades e desigualdades que atravessam essa relação. Além disso, compreender a interdependência como condição humana é fundamental, destacando que nenhum grupo social ou pessoa é completamente independente ou autônomo. Nesse sentido, a transversalidade e a interseccionalidade são estratégias para visibilizar e operacionalizar a interdependência nas políticas públicas.

O cuidado deve ser reconhecido como direito universal, abrangendo quem cuida, quem é cuidado e o autocuidado, ainda que deva enfocar públicos prioritários, na perspectiva do universalismo progressivo.

7.3. TRANSVERSALIDADE E INTERSECCIONALIDADE COMO DISPUTAS DISCURSIVAS E IDEOLÓGICAS DOS VALORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM GERAL, E DE CUIDADO, EM PARTICULAR

Transversalidade e interseccionalidade questionam e reconstroem valores em políticas públicas, exigindo explicitação nos princípios e diretrizes para evitar apenas boas intenções.

Na política de cuidados examinadas na região, a transversalidade de gênero está mais delineada – ainda que mais recorrentemente limitada à “questão das mulheres”, mas a interseccionalidade precisa ser mais claramente traduzida em valores que reorientem políticas públicas.

A formação de servidores/as públicos/as é fundamental para internalizar esses valores na gestão pública e garantir sua sustentabilidade em contextos adversos. No caso brasileiro, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem um papel estratégico para comprometer a formação voltada ao serviço público com a transversalidade e a interseccionalidade, em geral, e com as políticas públicas, em particular. É importante que conteúdos sobre as duas temáticas sejam incorporados aos diferentes itinerários formativos e à totalidade do portfólio de cursos da ENAP, sempre que pertinente.

Além disso, o tema dos cuidados pode tanto ser abordado de forma transversal nesses cursos, quanto podem ser desenvolvidas iniciativas específicas para formação de gestores/as (inclusive em nível subnacional), com atenção especial a quem atua na prestação dos serviços (a exemplo da burocracia de linha de frente). De forma complementar, webinários, podcasts e outras formas de difusão de conhecimento podem ser utilizadas pela ENAP, permitindo alcançar um público mais amplo, a exemplo de pesquisadores/as, estudantes e demais pessoas interessadas. A Semana de Inovação de 2024, que enfocará o tema "Novas Formas de Cuidar", será um marco nesse sentido.

7.4. OBJETIVOS FINALÍSTICOS, INSTRUMENTAIS E INSTRUMENTOS

Objetivos finalísticos de políticas de cuidados devem incorporar a multidimensionalidade e multicausalidade dos problemas públicos, adotando abordagens diversificadas, a exemplo da transversalidade e da interseccionalidade. A integração é fundamental; políticas de cuidados devem combinar serviços, direitos, trabalho decente de cuidado, benefícios, regulação, iniciativas de transformação cultural, adotando a transversalidade e a interseccionalidade em cada um desses componentes. Nesse sentido, é essencial compreender a política de cuidados como um sistema. No caso brasileiro, isso não significa a criação de um sistema de políticas públicas a exemplo do SUS, mas de integração de sistemas e políticas existentes (ex. saúde, assistência social, educação, trabalho etc.).

Mesmo quando transversalidade e interseccionalidade são afirmadas como valores, há riscos notáveis dessas abordagens tornarem-se meros princípios sem consequências práticas durante a instrumentação e, sobretudo, na implementação.

O uso limitado de instrumentos como planos e indicadores nas políticas de cuidados analisadas merece atenção. O Brasil pode contribuir regionalmente com a elaboração de um Plano Nacional de Cuidados que se torne referência em desenho de políticas de cuidados, além

da construção de indicadores robustos, que permitam desagregações e interações adequadas ao monitoramento e à avaliação interseccional.

Nessas bases, a gestão de informações é vital para transversalidade e interseccionalidade; observatórios, mapas de cuidados e estatísticas oficiais são iniciativas que podem efetivá-la. É importante, contudo, que essas iniciativas sejam desenvolvidas de forma sistêmica, contribuindo para um ecossistema de inovação para as políticas e práticas sociais de cuidados.

A construção e difusão de evidências robustas que ancorem o processo de cuidados abrange aprimoramentos na produção estatística e de registros administrativos. O Brasil deve acompanhar a tendência regional e desenvolver uma pesquisa de uso do tempo consistente e periódica para embasar políticas de cuidado. De forma complementar, a reestruturação, criação e integração de registros administrativos são essenciais para captar informações sobre a demanda e oferta de cuidados e as condições de vida das pessoas responsáveis por prover cuidados dentro das famílias.

Uma estratégia instrumental fundamental remete aos projetos pilotos, permitindo resultados concretos e de curto prazo para a população beneficiária, além de testagem rápida e aprendizagem com erro, viabilizando ganhos de escala. Isso permite a retroalimentação entre construções nacional e local, a partir da gramática da inovação na gestão pública.

Finalmente, a territorialização, a descentralização e a participação social são cruciais para a capilaridade e sustentabilidade de políticas de cuidado, especialmente em contextos adversos, especialmente considerando o horizonte utópico de uma sociedade dos cuidados.

7.5. REFLEXÕES GERAIS SOBRE ABORDAGENS TRANSVERSAIS E INTERSECCIONAIS

A transversalidade e a interseccionalidade devem ser utilizadas como abordagens integradas, considerando relações de gênero, raça, etnia e classe, dentre outros marcadores de desigualdades, em todo o processo de política pública e de gestão. A proposta é, contudo, ousada, e sua efetivação, desafiadora.

Estratégias de inovação na gestão pública, como laboratórios e núcleos de inovação, podem

contribuir para políticas transversais e interseccionais, que ainda carecem de adensamento conceitual, mas, sobretudo, de desenvolvimento de instrumentais que permitam ir das ideias à (transform)ação.

A inovação na gestão pública tem muito a ganhar ao incorporar temáticas como transversalidade, interseccionalidade e cuidados. Em contrapartida, o desenho de políticas transversais e interseccionais, especialmente em relação ao cuidado, também podem se beneficiar decisivamente dos debates e práticas da inovação. Afinal, não há nada mais inovador do que trazer a sustentabilidade da vida humana para o centro das decisões e práticas políticas.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, R. (2009). **Cuidados familiares como problema público e objeto de políticas.** In Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en el Uruguay (p. 87-123). Montevideo: UnifemUruguay.

BANDEIRA, L. M. (2005). **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Cepal; SPM.

BATTHYÁNY, K. (2009). **Cuidado de personas dependientes y género.** In Las bases invisibles del bienestar social (p. 87-123). Montevideo: UnifemUruguay.

BONIFÁCIO, G., & GUIMARÃES, R. (2021). **Projeções populacionais por idade e sexo para o Brasil até 2100.** Textos para Discussão IPEA 2698. Rio de Janeiro, IPEA.

BRASIL. (2023a). Nota Informativa n. 1 (As mulheres negras no trabalho de cuidado). MDS, SNCF.

BRASIL. (2023b). Nota Informativa n. 2 (Trabalhadoras domésticas e políticas de cuidado). MDS, SNCF.

BRASIL, IBGE. (2023c). Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias>. Acesso em: 16 de setembro de 2023.

CARRASCO, C. (2011). **La economía del cuidado:** planteamiento actual y desafíos pendientes. Revista de Economía Crítica, 11, 205-225.

COHEN, E., & FRANCO, R. (1993). **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). (2022). **Panorama Social da América Latina, 2021:** Resumo executivo (LC/PUB.2021/18). Santiago.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), OBSERVATÓRIO DE IGUALDADE DE GÊNERO (OIG). (2021). **Tempo total de trabalho - Indicadores.** Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-total-trabalho>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

Muller, P., & Surel, Y. (2004). A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), OBSERVATÓRIO DE IGUALDADE DE GÊNERO (OIG). (2022). **Proporção do tempo dedicado ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, desagregado por sexo - Indicadores**. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/proporcion-tiempo-dedicado-al-trabajo-domestico-cuidado-no-remunerado-desglosado-sexo>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

CRENSHAW, K. (2002). **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas, 10(1), 171-188.

FARAH, M. F. S. (2004). **Gênero e políticas públicas**. REF., 12(1), 47-71.

GARCÍA, A. G. (2023, dezembro). **Debate sobre los temas a tratar en la XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe** [Apresentação PowerPoint]. Santiago.

GONZALEZ, L. (1981). **Racismo e sexismo na cultura Brasileira**. Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos. Brasília, DF: Anpocs.

HILL COLLINS, P., & BILGE, S. (2021). **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo.

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

MARCONDES, M. M. (2020). **Transversalidade de gênero nas políticas de cuidado**. Revista Feminismos, 8(3).

MULLER, P., & SUREL, Y. (2004). **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat

PAUTASSI, L. (2007). **El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos**. Série mujer y desarrollo (CEPAL). Santiago do Chile.

PAUTASSI, L. (2023). **El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo**. Fundación Friedrich Ebert en México.

PINHEIRO, L. S., & GUIMARÃES, N. A. (2023). **O halo do cuidado: desafios para medir o trabalho de cuidado não remunerado no Brasil**. In Cuidar: verbo coletivo. Brasília: IPEA.

RICO, M. N., & ROBLES, C. (2016). **Políticas de cuidado en América Latina**: forjando la igualdad. Santiago:CEPAL.

SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. F., & LUCIO, P. B. (2006). **Metodologia de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill.

TEIXEIRA, J. C. (2020). **Brazilian Housemaids and Covid 19**: how can they isolate if Domestic Work stems from Racism? *Gender, Work&Organization*, 1-10.

TRIPP, D. (2005). **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica**. *Educação e Pesquisa*, 31(3), 443-466.

TRONTO, J. C. (2009). **Moral Boundaries**: A political argument for an ethic of care. New York: Routledge.

WALBY, S. (2005). **Gender Mainstreaming**: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*, 12(3), 321-343.