

**VII Congresso Latino-Americano de Estudos de Trabalho:**

**O Trabalho no Século XXI – Mudanças, impactos e perspectivas**

**GT 05 – Trabalho de cuidado**

**Política de creches e território feminizado: do cuidado assistencial para a educação infantil**

**Mariana Mazzini Marcondes**

**Silvia Cristina Yannoulas**

## **Política de creches e território feminizado: do cuidado assistencial para a educação infantil**

### **Resumo:**

A trajetória feminina do doméstico para o público, consolidada nas últimas décadas, não teve como contrapartida o trânsito masculino na direção inversa (SORJ ET AL, 2007). Além disso, a provisão do cuidado segue articulada em torno das famílias e, dentro delas, pelas mulheres. A provisão estatal do cuidado é ainda relativamente baixa, embora seja dotada de potencial transformador, sendo a política de creches emblemática. É nesse contexto que se coloca o objetivo da presente comunicação: analisar a migração da política de creches brasileira da assistência social para a educação formal, no período de 2004 a 2009, buscando evidenciar como se constrói a compreensão do cuidar e do educar na perspectiva dos direitos e sob a ótica da divisão sexual do trabalho, analisando a profissionalização da educação infantil como um dos parâmetros de qualidade para a garantia de direitos.

### Resumo expandido:

A participação das mulheres no mercado de trabalho consolidou-se nas últimas décadas, inscrevendo-se em um contexto mais amplo de mudanças sociais, políticas e culturais, provocadas, em grande medida, pela reivindicação por igualdade de gênero pautada pelos movimentos feministas e de mulheres. Mas também pelos benefícios que a inserção da mão-de-obra feminina gerou ao processo de reestruturação produtiva do modo de produção capitalista, em que a incorporação do trabalho feminino ocorreu de modo desigual e diferenciado (ANTUNES, 2009). Essa trajetória feminina do doméstico para o público, contudo, não teve como contrapartida o trânsito masculino na direção inversa (SORJ ET AL, 2007), sendo que a atualidade é traduzida por uma contraditória combinação de elementos de transformação e de continuidade.

Um desses elementos de continuidade remete ao *familismo* enquanto marca das práticas sociais do cuidado. O padrão de interação entre as macro-instituições de provisão do bem-estar social – Estado, família e mercado – conformam as práticas sociais do cuidado, especialmente, quanto à centralidade de cada uma dessas unidades (ESPING-ANDERSEN, 1991). O *familismo* significa a centralidade da unidade familiar enquanto principal responsável pela provisão social (MIOTO, 2009), cabendo ao espaço doméstico a centralidade para a execução ou articulação dos cuidados. Nesse contexto, a atuação estatal é dotada de grande potencial para transformar a história do cuidado, de forma a não responsabilizar as famílias pelas contingências familiares (PAUTASSI, 2011), sendo emblemática desse compromisso estatal com a provisão do cuidado a política de creches, na perspectiva de garantia dos direitos interdependentes e indivisíveis das crianças, pais, mães e responsáveis.

O histórico de consolidação da política de creches no Brasil remete ao período de modernização conservadora da década de 30, e, especificamente, a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT (Decreto-Lei 5.452/43). A inserção das mulheres no mercado de trabalho - especialmente das mulheres pobres e negras-, contribuiu para conferir um caráter assistencialista às creches, compreendidas como um instrumento para que os/as filhos/as tivessem onde ficar enquanto as mães se inseriam no mercado de trabalho (ROSEMBERG, 1984). Esse viés assistencialista, entrecruzado com a ideologia *familista*, orientaria os serviços de creches no Brasil por diversas décadas, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88).

A CF-88 recepcionou a luta por creches que vinha se travando na sociedade – com intensa participação dos movimentos feministas e de mulheres - prevendo-as como direito social de trabalhadores urbanos e rurais (art, 7º, XXV), mas também como direito à educação (art. 208, IV). Além disso, previu que o ensino como um todo seria orientado pela garantia de padrão de qualidade e, ainda, pela valorização dos profissionais da educação escolar (art.206, com alterações decorrentes da Emenda Constitucional n. 53/2006). Posteriormente à promulgação da CF-88 a ascensão do neoliberalismo, combinada à priorização do ensino fundamental, frustrou a realização do projeto constitucional a contento, embora se registrem alguns avanços importantes, como é o caso da Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional – LDB (Lei 9394/96), que definiu as creches como modalidade da educação infantil voltada às crianças de 0 a 3 anos, além de prever um prazo de três anos para a migração desses serviços da assistência para o sistema de ensino (art. 89 dos Atos de Disposições Transitórias). Por fim, previu a necessidade de formação de profissionais da educação em licenciatura em ensino superior, com exceção da educação infantil e primeiras séries do ensino fundamental, para as quais admitiu a formação em ensino médio em curso normal (magistério) (BRASIL, 2006a).

A falta de previsão de financiamento específico da educação infantil – direta ou indireta; para expansão da rede ou formação de recursos humanos - comprometeu a realização da transição da assistência social para a educação prevista na LDB, que seguiu, em grande medida, financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Em 2004, contudo, esse quadro começou a sofrer alterações notáveis; parte em decorrência da reorganização da Assistência Social ocorrida no período, parte pela iniciativa estatal de definição de marcos político-institucionais para a educação infantil. O processo de migração das creches financiadas pelo FNAS para o sistema educacional colocou-se na agenda de políticas do Governo Federal, o que o levou inclusive à criação de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de viabilizar esse processo<sup>1</sup> (BRASIL, 2006a).

Em 2007 esse processo consolidou-se com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação - FUNDEB (Lei 11. 494/2007) e, ainda, da criação de um programa de transferência voluntária da União aos Municípios e Distritos Federal para a expansão dos serviços de creches e pré-escolas, o Programa Proinfância. Em 2010 esse programa seria, inclusive, inserido no rol de

---

<sup>1</sup> O GT era formado por integrantes do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, Ministério da Educação - MEC, Ministério do Planejamento - MP e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA.

políticas que integram a Segunda Edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2).

É nesse contexto que se coloca o objetivo da presente comunicação: analisar a migração da política de creches brasileira da assistência social para a educação formal, no período de 2004 a 2009, buscando evidenciar como se constrói a compreensão do cuidar e do educar na perspectiva dos direitos e sob a ótica da divisão sexual do trabalho, analisando a profissionalização da educação infantil como um dos parâmetros de qualidade para a garantia de direitos. O recorte temporal fundamenta-se na compreensão de que foi nesse intervalo que parte expressiva desse processo ocorreu, desde o início efetivo da transição até o período anterior da afirmação da política de creches como uma prioridade governamental, através da inscrição no portfólio de programas do PAC-2.

Por divisão sexual do trabalho entendemos, nos termos propostos por Kergoat (2009), uma forma derivada de divisão social do trabalho decorrente das relações de gênero, em que há a separação e a hierarquização valorativa das esferas produtivas e reprodutivas, sendo a primeira, mais valorizada, destinada prioritariamente aos homens, e a segunda, menos valorizada, compreendida como conectada à natureza das mulheres. O cuidado, por sua vez, é uma prática social que, ancorada na divisão sexual do trabalho, tem como objetivo atender às necessidades humanas concretas, combinando um “estar à disposição de” com o trabalho de interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado, em uma relação de interdependência (MARCONDES, no prelo).

Nosso referencial teórico-metodológico consiste na perspectiva de análise crítica das políticas sociais (PEREIRA, 2008), garantindo a historicização e a visibilização das contradições inerentes ao processo. Nosso percurso metodológico vale-se das técnicas qualitativas de análise documental, tendo como base três grupos de documentos: *i.* Aqueles que documentam o processo de transição das creches do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS para o Ministério da Educação - MEC; *ii.* os que conformam o discurso das creches na integração ao sistema educacional (ex. o Plano Nacional da Educação – PN e a Política Nacional de Educação Infantil); *iii.* os que traduzem como se deu o debate sobre o tema nos respectivos conselhos federais – Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Educação (CNAS e CNE) -, com ênfase nas atas, resoluções e pareceres.

Em caráter preliminar, podemos apontar duas vertentes de resultado do presente estudo. O primeiro diz respeito à compreensão do cuidado na perspectiva de direitos interdependentes e da indissociabilidade entre o educar e o cuidar. Constata-se um esforço da Política de

Educação Infantil de recepcionar, em seus elementos discursivos, a questão, sendo ilustrativa a incorporação expressa da indissociabilidade às diretrizes da educação infantil (BRASIL, 2006b). Entretanto, identificamos que, para além de afirmações mais genéricas, não há orientações mais contundentes de como a educação infantil deve ser particularizada pelas necessidades de cuidado das crianças pequenas, identificando-se uma forte (des)articulação entre trabalho e família no padrão de resposta estatal. Um exemplo nesse sentido é a definição, como parâmetro de qualidade da educação infantil, do limite da jornada de creches como máximo de 10 horas por dia, devendo garantir o período anual de férias e descanso semanal e feriados (BRASIL, 2006c). Deixa-se de assumir o cuidado das crianças pequenas em um período de jornada compatível com a jornada de trabalho de pais, mães e responsáveis, se não diretamente pelo serviço de creches, então pela articulação das políticas sociais que compõem uma política para infância (ex. lazer, esporte, cultura etc.), e que poderia ter nas creches um eixo articulador, em uma compreensão de que a atuação estatal para garantir direitos deve ser indivisível.

O segundo remete à profissionalização da educação infantil como padrão de qualidade dos serviços de creches. Em complemento à previsão da LDB sobre o tema, as diretrizes e parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil abordam diversas vezes a questão, afirmando ser a formação inicial e continuada de professores/as um direito, sendo que esses/as profissionais devem ser especificamente qualificados para o papel socioeducativo que exercem (BRASIL, 2006b). Entretanto, nota-se que da formação desses/as profissionais não se exige o mesmo padrão dos demais níveis educacionais, bastando a formação em nível médio (“magistério”); o que se confirma como uma realidade: Em 2004 o Censo da Educação Básica apontava que dos/as 75.275 funções docentes das creches, cerca de 7,3% possuíam apenas ensino fundamental, 69% possuíam ensino médio e apenas 23,8% ensino superior (BRASIL, 2006a)<sup>2</sup>.

Isso é especialmente relevante ao considerarmos que o cuidado de crianças pequenas é um dos elementos que relacionados à feminização (sentido qualitativo) e feminilização (sentido quantitativo) dessa profissão, o que remete à sua história e concomitante desvalorização (YANNOULAS, 2012). Em seu sentido qualitativo, as mulheres seriam mais adequadas para a educação de crianças pequenas em decorrência dos atributos construídos socialmente como femininos (persuasão, docilidade etc.) serem funcionais às técnicas pedagógicas (YANNOULAS, 2012). Em seu sentido quantitativo, as mulheres estão sobre-representadas

---

<sup>2</sup>Utilizamos o ano de 2004 como referência pois é o período em que se iniciou o processo que aqui se analisa.

na educação profissionalizada em geral, sendo ilustrativa a distribuição por sexo das matrículas de pedagogia, em que 90,7% eram mulheres em 2007 (ano de referência para nossa análise), segundo o Censo da Educação Superior (INEP). A adoção desse critério como parâmetro de qualidade para a educação infantil aponta um longo trajeto ainda a se percorrer.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2ª Edição, 10ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2009.

BRASIL, *Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial n. 3.219/2005 e proposta de prorrogação das suas atividades*, Brasília, 2006a.

\_\_\_\_\_, *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*, Brasília, 2006b.

\_\_\_\_\_, *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, vol. 2, Brasília, 2006c.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do Welfare State*. São Paulo: Lua Nova nº 24, CEDEC, 1991.

KERGOAT, Danièle. (2009). *Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo*. In.:

HIRATA, Helena et al. (orgs.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: UNESP, p. 67-75.

MARCONDES, Mariana Mazzini. *Práticas Sociais de Cuidado e a responsabilidade do Estado*. Artemis. No prelo.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Família e Políticas Sociais*. In BOSCHETTI, Ivanete et al (org.). *Política Social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

PAUTASSI, Laura C. *Educación, cuidado y derechos – Propuestas de políticas públicas*. Brasília: Ser Social, v. 13, n. 29, jul/dez 2011, p. 10-34.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política social: temas & questões*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

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

SORJ, Bila; FONTES; Adriana e MACHADO, Danieli Carusi. *Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas, v. 37, n. 132, set./dez. 2007, p. 573-594. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0437132.pdf>> Acesso em: 23 de agosto de 2012.

YANNOULAS, Silvia Cristina. *Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria*. Brasília: Temporalis, ano 11, n. 22, p. 271-292, jul./dez. 2011. Disponível em: [www.periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/1368/1583](http://www.periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/1368/1583). Acesso em: 25 Set. 2012.