



Gênero e cuidados: a regularização e formação de cuidadoras/es. Uma análise a partir do caso do Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) no Uruguai

Natalia Maria Pastori Curbelo¹

Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar os componentes de regulação e formação promovidos pelo Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), criado no Uruguai a partir da lei n. ° 19353/2015, considerando diversos elementos: em primeiro lugar, a conceptualização de cuidado. Em segundo lugar, o desenho do SNIC, focando, por um lado, no componente regulatório, estabelecido com o objetivo de gerar as condições necessárias para que as pessoas dependentes recebam uma atenção integral e de qualidade e para assegurar as condições de trabalho das pessoas prestadoras de serviços de cuidado na área da saúde. Por outro lado, no componente de formação, a partir do qual são geradas iniciativas buscando formalizar o trabalho do cuidado e aumentar sua visibilidade pública. Em terceiro lugar busca-se apontar as questões de gênero que acompanham o estabelecimento da política, e finalmente, identificar os avanços na execução desses componentes do SNIC, destacando possíveis dilemas.

Palavras-chave: cuidado; sistema de cuidados; gênero.

¹ Estudante de Pós-Graduação em Política Social. Escola de Serviço Social. Universidade Federal Fluminense (UFF).

Gender and care: regularization and training of caregivers. An analysis based on the National Integrated Care System (SNIC) in Uruguay

Abstract

The objective of this paper is to analyze the regulation and training components promoted by the National Integrated Care System (SNIC), created in Uruguay with law n. ° 19353/2015, considering several elements: firstly, the conceptualization of care. Secondly, the design of the SNIC, focusing, on the one hand, on the regulatory component, established with the objective of generating the conditions necessary for dependent people to receive comprehensive and quality care and to ensure working conditions for the health and care providers. On the other hand, on the training component, where initiatives are generated seeking to formalize care work and increase its public visibility. Thirdly, it seeks to point out the gender issues that accompany the establishment of the policy, and finally, to identify the advances in the implementation of these components of the SNIC, highlighting possible dilemmas.

Keywords: care; care systems; gender

Introdução

A criação do *Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)*, a partir da lei n. ° 19353 aprovada no ano 2015 durante o segundo governo de Tabaré Vázquez (2015- 2020), constituiu uma inovação significativa dentro do sistema de proteção social uruguaio, estabelecendo o *cuidado* como quarto pilar do bem-estar social.

A discussão sobre *cuidados* ingressou na agenda do governo no decorrer da presidência de José Mujica (2010-2015), no segundo governo ² do *Frente Amplio (FA)*, como consequência da construção de um conceito mais amplo de proteção social, envolvendo as pessoas em todas as fases de seu ciclo de vida, e do reconhecimento de novos direitos sociais. Assim, com a finalidade de desenhar a política de cuidados, o Poder Executivo estabeleceu, no ano 2010, um Grupo de

² A FA chegou ao governo nacional, pela primeira vez na história política do país, após vencer as eleições do ano 2004, sob a liderança de Tabaré Vázquez (2005-2010).

Trabalho no âmbito do *Consejo Nacional de Políticas Sociales* (CNPS) o qual, depois da realização de um debate nacional sobre a temática com a participação de diversos atores (setor público e privado, técnicos, acadêmicos e organizações sociais) apresentou, em 2012, uma primeira proposta para o SNIC. No ano 2014, essa proposta foi aprofundada e editada até que finalmente, no período subsequente, depois de dez anos de governos progressistas no Uruguai, foi aprovada a lei de cuidados (lei n. ° 19.353/2015), criando o SNIC (AGUIRRE; FERRARI, 2014).

O artigo está organizado em seis seções, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda seção expõe uma aproximação teórica-conceitual ao cuidado. A terceira seção apresenta o desenho do SNIC e, especificamente, dois componentes que formam parte do mesmo: o componente de regulação e o componente de formação. A quarta seção ressalta as questões de gênero que acompanham o estabelecimento do SNIC e dos componentes mencionados, como a divisão sexual do trabalho, o enfrentamento da desigualdade de gênero e a promoção da corresponsabilidade nas tarefas de cuidados. A quinta seção identifica os avanços na implementação do SNIC, focando nas ações executadas dentro dos componentes analisados, bem como alguns desafios. Por último, a sexta seção expõe as considerações finais do trabalho.

Uma aproximação teórica-conceitual ao cuidado.

O conceito de cuidado, sobre o qual existem diversas definições, apresenta uma importante riqueza e densidade teórica, visto que cuidar e ser cuidado é inerente à condição humana. Do ponto de vista acadêmico, assim como político, o cuidado constitui um conceito estratégico que permite articular agendas dispersas, convertendo-se em um elemento essencial na análise das políticas de proteção social e bem-estar social, particularmente a partir de uma perspectiva de gênero (BATTHYÁNY, 2015a).

Os debates acadêmicos vinculados ao conceito de cuidado datam da década de 1970 e foram impulsados pelas correntes feministas no

campo das ciências sociais nos países anglo-saxões. No entanto, sua discussão na América Latina é recente. No Uruguai, a emergência do conceito de cuidado ocorre nos anos 90 graças ao trabalho dos movimentos sociais feministas e a elaboração de diferentes linhas de investigação dentro das ciências sociais associadas a estudos de gênero e, especialmente, ao uso do tempo cotidiano³ e as contribuições de todas as formas de trabalho (remunerado ou não remunerado), ampliando dessa forma conceitos e paradigmas utilizados na sociologia e economia clássica, cujo foco se encontra principalmente no trabalho mercantil. Do mesmo modo, as mudanças culturais, sociais e demográficas complementam o desenvolvimento da questão do cuidado no país. As referidas transformações se associam a fatores como o processo migratório, o envelhecimento da população e o aumento da esperança de vida, a diminuição da taxa de mortalidade e da taxa de fecundidade – devido a rápida transição demográfica do Uruguai – a alteração dos laços familiares através de processos de individualização e secularização, as mudanças no mercado laboral com o crescimento da taxa de atividade feminina e os processos emancipatórios que acompanham essas mudanças. Como consequência, se observam novos ricos sociais que impulsionam o tema do cuidado da agenda acadêmica e dos movimentos feministas para o centro da agenda governamental, como assunto de política pública (AGUIRRE; FERRARI, 2014 e BATTHYÁNY, 2015b).

De acordo com Batthyány (2015a) uma definição inicial, porém não exaustiva, determina o cuidado como a ação de ajudar a uma criança ou uma pessoa dependente no seu desenvolvimento e bem-estar cotidiano, dentro ou fora do contexto familiar. Deste modo, segundo a autora, o conceito engloba o cuidado material, que implica um trabalho, o cuidado econômico, dado que cuidar envolve custos, e o cuidado

³ Nos anos 2007 e 2013, o Instituto Nacional de Estadística (INE) realizou Pesquisas sobre o Uso do Tempo (*Encuestas de Uso del Tiempo - EUT*) no Uruguai, com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES) e a Faculdade de Ciências Sociais (FCS) – Universidade da República (UdelaR).

psicológico, posto que inclui vínculos afetivos e emoções. O conceito surge, então, para representar o trabalho da reprodução e permite evidenciar a transversalidade das práticas e representações definidas como femininas, ressaltando que a parte material e imaterial, pública e privada, física e emocional, estão significativamente interconectadas. Resulta, nessa perspectiva, fundamental destacar um elemento chave do conceito: seu caráter relacional. A autora sinaliza que, no contexto familiar, existe um componente de obrigatoriedade e uma percepção de desinteresse, concedendo-lhe uma dimensão moral ao cuidado e, sendo assim, ele não constitui só uma obrigação estabelecida pela lei ou uma obrigação econômica, mas envolve emoções expressadas, assim como construídas, dentro desse contexto. Fora do ambiente familiar, as tarefas de cuidado estão marcadas por uma relação de serviço, atenção e preocupação com os outros, gerando um vínculo de proximidade entre duas pessoas. No entanto, a autora sinaliza um aspecto que permite unificar a noção de cuidado: trata-se de uma atividade realizada principalmente por mulheres, tanto na família como através dos serviços de assistência externos (BATTHYÁNY, 2015a).

Como já foi mencionado, o conceito de cuidado é atravessado por distintas visões e sua abordagem pode variar conforme o contexto analítico. Na área da saúde, por exemplo, o cuidado forma parte, regularmente, das discussões sobre a integralidade e humanização das práticas. Contudo, existe uma polissemia de discursos sobre os cuidados em saúde e, por isso, deve abandonar-se a noção de um discurso único, que não considera os contextos sociais (BUSTAMENTE; MCCALLUM, 2014). Outras perspectivas, vinculadas ao campo social, aprofundam na noção de cuidado enfatizando seu lugar como pilar do bem-estar social e como direito social, bem como na organização social do cuidado (BATTHYÁNY, 2015a).

Analisar o cuidado como pilar do bem-estar social implica refletir a respeito da distribuição dessa responsabilidade na sociedade, entre os diferentes atores sociais. No mundo ocidental, o ingresso das mulheres ao mercado de trabalho e os processos de emancipação feminina que o

acompanham geram um novo cenário e posicionam o cuidado como aspecto central do sistema de proteção social. Nesse novo cenário, frente as mudanças culturais e sociais experimentadas, emerge uma nova concepção da relação entre o indivíduo, a família e o Estado, baseada na responsabilidade social do cuidado das pessoas. A partir desse ponto de vista, se estabelece um novo enfoque das políticas sociais e os pilares clássicos do Estado de bem-estar (saúde, previdência social e educação) são complementados pelo conceito de cuidado (“quarto” pilar), particularmente de crianças e pessoas idosas (BATTHYÁNY, 2015a).

O cuidado como direito constitui uma dimensão pouco explorada nos espaços de pesquisa e construção de conhecimento. Segundo Batthyány (2015b) vincular o cuidado com a lógica de direitos implica relacioná-lo com a igualdade de oportunidades, tratamento e trajetórias, dentro de um contexto mais amplo de direitos, associado a um novo entendimento da noção de cidadania. O direito ao cuidado é considerado como um direito universal, que ampara as pessoas que necessitam de cuidado e as pessoas provedoras de cuidado, ou seja, se trata do direito de dar e receber cuidado (BATTHYÁNY, 2015b).

A organização social do cuidado considera a forma de distribuir e gerenciar a provisão de cuidados entre o Estado, a família, a comunidade e o mercado, analisando a demanda de cuidados existente, as diferentes combinações de recursos e a dimensão normativa, tanto implícita como explícita (obrigações, responsabilidades e valores), que sustentam o funcionamento social e econômico das sociedades e dos regimes de bem-estar. (BATTHYÁNY, 2015a). A chamada “crise” organizacional do cuidado constitui um importante desafio na maioria dos países, incluindo no Uruguai que, de acordo com Aguirre (2014), experimenta um aumento das pessoas dependentes que precisam de cuidados e uma diminuição das pessoas com a capacidade ou com o tempo disponível para cuidar, especificamente uma diminuição de cuidadoras, visto que são mulheres as que tradicionalmente realizam esse tipo de tarefas, provocando assim um “déficit” de cuidados (AGUIRRE, 2014). Essa “crise” representa um importante ponto de

inflexão, já que significa o reconhecimento público da relevância das tarefas de cuidado na reprodução das sociedades modernas e promove a elaboração de políticas orientadas a organização social do cuidado. E, inclusive, provoca uma revisão da divisão sexual do trabalho e de suas implicações na “crise”, a qual é definida por Montaño (2010) citada por Batthyány (2015b), como um sintoma da emancipação feminina (MONTEÑO, 2015 *apud* BATTHYÁNY, 2015b).

Finalmente, cabe destacar os aportes da literatura feminista no desenvolvimento do conceito de cuidado, em razão de sua capacidade para sinalizar importantes dimensões da vida de homens e mulheres e das relações sociais de gênero/sexo e, conjuntamente, ressaltar os arranjos de bem-estar relacionados a essas dinâmicas. Desse modo, o cuidado é definido não só como um trabalho, na maioria das vezes não remunerado, e uma relação interpessoal, mas também como uma reponsabilidade socialmente construída e inscrita em contextos socioeconômicos particulares. Tradicionalmente, o núcleo familiar é quem assume a maior carga na distribuição do cuidado e, especificamente, as mulheres inseridas nessas famílias, as quais são socializadas para assumirem essa responsabilidade em algum momento de suas vidas. Os estudos sobre gênero apontam a questões que tornam mais complexa a análise do cuidado, como a conciliação entre o trabalho produtivo e reprodutivo e o reconhecimento do papel que ocupam as relações de gênero na estrutura social, já que, historicamente, a participação feminina ocorre no âmbito privado, vinculado a reprodução e a vida familiar levando a que a identidade feminina se construa em torno das tarefas domésticas, incluindo nestas o cuidado das crianças ou dos idosos, e dos interesses relacionados ao lar (BATTHYÁNY, 2015a e KRMPOTIC, 2016).

O desenho do SNIC e seu componente regulatório e formativo.

A criação do SNIC significou uma transformação significativa da matriz de proteção social uruguaia. A partir de insumos elaborados em

sua etapa fundacional, como a lei de criação e o *Plan Nacional de Cuidados* (2016-2020) (PNC), é apresentando o desenho proposto para materializar a política de cuidados e responder as crescentes demandas e necessidades da sociedade uruguaia.

Segundo Cafaro Mango (2019) a incidência das feministas em diferentes âmbitos estratégicos, como a sociedade civil, a área acadêmica, partidos políticos e parlamento, junto com um contexto internacional, regional e nacional favorável, propiciou a aprovação da lei n.º 19.353/2015 de criação do SNIC, que pretendeu constituir-se no “carro-chefe” do terceiro governo consecutivo do FA no Uruguai, consagrando o cuidado como um direito social. Nesse sentido, como destaca a autora, a lei n.º 19.353/2015 foi fundamental para delimitar os sujeitos da política de cuidados e seus direitos e obrigações assim como para estabelecer a estrutura institucional do SNIC composta pela *Junta Nacional de Cuidados*, integrada por diversos organismos públicos e liderada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES); a *Secretaría Nacional de Cuidados* dentro do MIDES e o *Comité Consultivo de Cuidados*, conformado por trabalhadoras/es acadêmicas/os e organizações sociais. Posteriormente, diversos decretos aprovados durante o ano 2016 ajudaram a consolidar a base legal e institucional da política de cuidados (CAFARO MANGO, 2019).

Além disso, O *Plan Nacional de Cuidados* (2016-2020) (PNC), formulado em dezembro 2015 pela *Junta Nacional de Cuidados*, foi concebido como um mapa para a operacionalização da política de cuidados e constituiu o primeiro passo no processo institucionalização do SNIC.

Cabe destacar que a política de cuidados, enquanto política social guiada pelos princípios de solidariedade, promoção da autonomia, universalidade, e corresponsabilidade, estabeleceu um modelo de gestão intersetorial e interinstitucional, de forma tal que seja possível trabalhar a partir de diferentes perspectivas (direitos, gênero e gerações), sob uma visão descentralizada do território e promovendo a participação da população envolvida na política. Em razão disso, a

institucionalidade criada, reconhece o Estado como o principal responsável, que deve contemplar e integrar as ações públicas e privadas já existentes em matéria de cuidados (PNC, 2015).

Assim sendo, o PNC, em conformidade com a lei de criação, definiu o cuidado como um direito, bem como uma função social, que implica a promoção da autonomia e a assistência as pessoas em uma situação de dependência sendo estas, especificamente, as crianças até doze anos, com prioridade na primeira infância (0 a 3 anos), as pessoas com deficiência e as pessoas idosas maiores de sessenta e cinco anos, que não são autônomas e não podem satisfazer suas necessidades básicas por conta própria. De modo igual, foram considerados, como quarta população-alvo, as pessoas que realizam as tarefas de cuidado, seja de forma remunerada ou não. O SNIC pretende, paulatinamente, avançar na universalização da política, a fim de garantir o direito ao cuidado a todas as pessoas que o necessitem (PNC, 2015).

O objetivo geral do SNIC, de acordo com o PNC, foi definido como: garantir o direito das pessoas dependentes a receber cuidados em condições de igualdade, assegurando sua qualidade, e promovendo seu desenvolvimento integral e autonomia, a partir de um modelo de corresponsabilidade entre famílias, Estado, mercado e comunidade, assim como entre homens e mulheres. Por outro lado, os objetivos específicos consistiram em : aumentar a cobertura, assim como a qualidade dos serviços destinados a primeira infância, assegurando uma alternativa corresponsável de cuidado aos lares; melhorar a atenção a pessoas idosas e pessoas com deficiência; construir um marco normativo que complemente os já existentes e reconheça o direito ao cuidado; desenvolver uma oferta de formação dentro uma estratégia que permita a construção de novas trajetórias educativas e laborais para as pessoas que formam parte do setor de cuidados; produzir informações pertinentes sobre os sujeitos da política, prestações e efeitos do SNIC; promover o reconhecimento público do direito ao cuidado como uma nova conquista em matéria de direitos e uma transformação cultural e social (PNC, 2015).

Conforme os objetivos estabelecidos no PNC, o SNIC foi estruturado com base nos seguintes componentes: serviços, regulação, formação, gestão da informação e conhecimento e comunicação. O presente trabalho foca sua análise nos componentes de regulação e formação, em virtude de sua relevância na ampliação do SNIC desde sua criação.

Segundo o desenho estipulado no PNC, o marco regulatório deve determinar os mecanismos de implementação da política de cuidados e incluir três aspectos essenciais: a normativa, que impacta tanto no âmbito público como privado; os arranjos institucionais que permitam sua aplicação e fiscalização e os instrumentos concretos para materializar essa aplicação. O PNC menciona, da mesma forma, que o objetivo geral do componente regulatório do SNIC consiste em gerar as condições necessárias para que as pessoas em situação de dependência recebam uma atenção integral e de qualidade, independentemente do tipo de prestador (público ou privado). Nesse sentido, como estratégia, é destacada a criação de uma nova legislação que permita revisar e ajustar as normas já existentes, fortalecendo as capacidades do Estado para formular e executar esse marco e elaborando instrumentos de difusão, fiscalização, recepção de reclamações e solicitações, que assegurem sua efetiva implementação (PNC,2015).

Com o cometido de profissionalizar as tarefas de cuidado, considerado uma das principais finalidades do SNIC, o componente formativo, de acordo com o estabelecido no PNC, deve promover a capacitação das pessoas encarregadas do cuidado, buscando sua especialização, a partir de uma perspectiva sócio-sanitária, para assim contribuir na prestação de serviços de qualidade que, por conseguinte, melhorem a vida das pessoas em situação de dependência. Da mesma forma, a estratégia formativa deve influenciar diretamente as/os cuidadoras/es no sentido de promover a visibilidade e valorização do cuidado. Para isso, devem ser gerados mecanismos para a validação e acreditação de saberes, a formalização do trabalho, a difusão dos direitos trabalhistas e para melhorar a visibilidade e o reconhecimento

público dessas tarefas. Esses elementos, por certo, estão intimamente ligados ao componente regulatório, que deve operar como base nesse processo de valorização. Desse modo, tanto no âmbito social como na saúde, devem ser criadas novas trajetórias de formação para as/os cuidadoras/es, especialmente os que trabalham com idosos ou pessoas com deficiência (PNC, 2015).

As questões de gênero associadas ao SNIC e aos componentes regulatórios e formativos.

As atividades de cuidado encontram-se intimamente vinculadas com as relações de gênero/sexo. Os aportes teóricos das distintas vertentes do feminismo, na medida em que aprofundam e enriquecem os estudos sobre cuidado e os modelos de bem-estar, resultam fundamentais para entender e aprofundar nesse vínculo. Vale ressaltar que o conceito de gênero utilizado como base neste trabalho se sustenta no texto clássico de Joan Scott (1990), quem entende gênero como um elemento constitutivo das relações sociais assentadas nas diferenças entre os sexos, as quais são historicamente construídas, e como forma de outorgar significado as relações de poder (SCOTT, 1990).

Desde os anos 70 e através de diferentes disciplinas dentro das ciências sociais, os estudos de gênero destacam como os processos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais, sustentados na divisão dos corpos a partir do sexo biológico, geram diversas desigualdades de gênero, afetando principalmente as mulheres (AGUIRRE e FERRARI, 2014).

As repercussões dessas desigualdades se reproduzem ao longo do tempo, provocando um sistema de organização social caracterizado pela diferenciação de identidades, comportamentos e espaços. Dessa forma, ao mesmo tempo que as funções e atividades vinculadas ao espaço público são valorizadas socialmente e remuneradas, o cuidado - restrito ao espaço privado e feminizado - carece deste tipo de reconhecimento. E, se bem que na atualidade existem espaços de

socialização compartilhados e uma maior presença de mulheres no âmbito público graças aos processos de emancipação feminina, permanece uma desvalorização simbólica do cuidado das pessoas dependentes ou vulneráveis, embora sejam absolutamente necessários para a sobrevivência de nossas sociedades (ALVES, 2014). Deste modo, Alves (2014) assegura que

a maioria das tarefas que integram o trabalho de cuidar são asseguradas pelas mulheres. Atividades essenciais para garantir o bem-estar e a sobrevivência de muitas pessoas, mas que continuam a não ser valorizadas – mesmo no interior das relações primárias. Desvalorização que trespassa a esfera doméstica, que se inscreve nas atitudes de todos/as e que tem invisibilizado quem cuida. (ALVES, 2014, p. 100)

O reconhecimento do valor social do cuidado constitui um elemento chave, promovido pelo SNIC. Esse reconhecimento no contexto do mercado laboral outorga visibilidade as/os cuidadoras/es, a partir de uma estratégia formativa que busca sua especialização e profissionalização dentro do campo social e sanitário, tentando gerar um impacto pessoal e cultural significativo. Da mesma forma, permite distinguir as tarefas de cuidado de outros serviços, como o trabalho doméstico, embora ele constitua uma dimensão fundamental das mesmas, especialmente quando se considera o cuidado como trabalho não remunerado, e implica uma quantidade de tempo importante, maioritariamente na vida das mulheres.

No Uruguai, a discussão sobre o tema gênero e cuidados começou a ampliar-se a partir das pesquisas sobre o uso do tempo. Os dados obtidos através deste instrumento contribuíram a visibilizar o trabalho não remunerado e sua contribuição social e econômica, assim como a distribuição do tempo dentro das famílias. Iervolino Carrió (2016) menciona, com base nos últimos dados recolhidos no ano 2013, que no Uruguai existe uma média de 30 horas semanais destinadas as atividades não remuneradas, dedicando 37 horas as mulheres e 17 horas

os homens. No caso do trabalho remunerado, as mulheres dedicam 38 horas e os homens 45 horas. Sem dúvida, nas últimas décadas, são cada vez mais questionados os papéis tradicionais de gênero e a noção de mulher “dona de casa”, responsável pela reprodução da família e de homem provedor do ganha-pão. Porém, com auxílio das pesquisas sobre o uso do tempo, se observa que uma maior participação das mulheres no trabalho assalariado não significou necessariamente uma maior participação dos homens no trabalho doméstico. Isso demanda que, além do trabalho produtivo, elas assumam as responsabilidades relacionadas ao lar e cuidado das pessoas dependentes, o qual se traduz em uma dupla jornada laboral (IERVOLINO CARRIÓ, 2016).

Nessa perspectiva, as autoras Pereira de Melo e Thomé (2018) afirmam, em seu livro *Mulheres e Poder*, que “no século XXI a esposa trabalhadora carrega nos ombros a sobrecarga de trabalho, da reprodução e do trabalho fora de casa.” (PEREIRA DE MELO; THOMÉ, 2018, p. 110). Nessa lógica, as autoras destacam como a estrutura do mercado de trabalho ainda se organiza em relação ao papel tradicional feminino, concentrando trabalhadoras nas atividades vinculadas ao cuidado devido a sua segmentação em setores “feminizados” assim como “masculinizados”, e demonstrando menores taxas de atividade e emprego no caso das mulheres em comparação com os homens (PEREIRA DE MELO; THOMÉ, 2018). Deste modo, são reproduzidas as desigualdades de gênero as quais, citando a Kabeer (2012), Cafaro Mango (2019) explica são o resultado de restrições estruturais, dentro das quais, as restrições intrínsecas de gênero constituem as normas, crenças e valores que caracterizam as relações sociais e o modelo, de caráter hegemônico, de masculinidade e feminidade, que assigna papéis e responsabilidades diferentes a homens e mulheres. Isso faz referência, entre outras coisas, a noção da divisão sexual do trabalho, que opera como fator estruturante das desigualdades sociais (KABEER, 2012 *apud* CAFARO MANGO, 2019).

A lei de criação do SNIC e o PNC destacam, de forma geral, a importância de enfrentar a atual divisão do trabalho, procurando

construir um modelo corresponsável entre famílias, Estado, comunidades e mercado. De fato, para garantir o cuidado como um direito é necessário gerar esse modelo, e como mencionam Aguirre e Ferrari (2014), para isso é preciso socializar os custos do cuidado, criando serviços públicos, assim como estimulando e regulando a oferta privada, e articulando essas ações para, conseqüentemente, avançar em um cenário de corresponsabilidade social. Dessa forma, a universalização da responsabilidade do cuidado é fundamental para promover mudanças estruturais e reorganizar a divisão sexual do trabalho. Para isso, segundo Pautassi (2007) citada em Cafano Mango (2019), o enfoque de direitos resulta essencial, dado que a noção de cuidado não é reduzida a uma questão de “apoiar as mulheres” que trabalham ou precisam trabalhar, mas implica garantir, através da criação de arranjos e instrumentos institucionais específicos, um direito universal de todos os cidadãos, propiciando a igualdade entre homens e mulheres, na medida em o Estado deixa de lado seu lugar subsidiário, assegurando um direito social irrenunciável (AGUIRRE; FERRARI, 2014; PAUTASSI, 2007 *apud* CAFARO MANGO, 2019).

A política de cuidados incorpora como orientação e diretriz a perspectiva de gênero e gerações. Na lei n. ° 19.353/2015, essa perspectiva é apresentada de forma mais completa que no PNC, o qual só menciona a responsabilidade do Estado como garante de direitos, sem distinções de nenhum tipo. De outro modo, a lei estabelece que a inclusão de uma perspectiva de gênero implica considerar as diferentes necessidades de homens e mulheres, promover a superação da divisão sexual do trabalho e a distribuição corresponsável do cuidado entre diferentes atores sociais. Entretanto, ambos documentos fundacionais apresentam uma definição de cuidado, cuja dimensão relacional encontra-se focada na relação dependência/autonomia (relação que permite entender a delimitação das populações alvo), sem aprofundar nas relações de gênero que o estruturam, sendo estas fundamentais na hora de fomentar a equidade de gênero e o modelo de corresponsabilidade social (IERVOLINO CARRIÓ, 2016).

Avanços e desafios.

A implementação do SNIC começa logo da aprovação de seu orçamento em novembro 2015. Ainda assim, cabe destacar que o mesmo foi restringido na hora de sua aprovação e não contou com os recursos prometidos inicialmente. Contudo, é inquestionável o avanço em termos de direitos que significou a criação do SNIC, posto que simbolizou o reconhecimento do Estado da necessidade de contar com políticas públicas para as pessoas que precisam de cuidados assim como para as pessoas que brigam cuidados.

Assim, em matéria de regulação, o foco para o período 2015-2020 consistiu em dotar de sustento jurídico⁴, bem como em colocar em funcionamento, a nova estrutura institucional criada junto com os serviços e prestações, tanto os já existentes que passam a integrar o SNIC como os serviços inovadores implementados pelo mesmo. Da mesma forma, um elemento fundamental dentro do componente regulatório, baseado no princípio de transparência, foi a difusão dos direitos e o acesso a informação vinculada ao SNIC por parte da cidadania. Para isso foi estabelecido, por um lado, junto com a *Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales* (IMPO), um serviço informático que permitiu consultar a normativa nacional relacionada ao SNIC e publicada no Diário Oficial, assim como as sessões e resoluções da *Junta Nacional de Cuidados* e do *Comité Consultivo de Cuidados*. Por outro lado, foi desenhado um sistema de registro e classificação de reclamações e denúncias para garantir o cumprimento das normas aprovadas e assegurar a qualidade dos serviços, independentemente do tipo de prestador (público ou privado) (Memoria Quinquenal 2015-2020).

⁴ A lei 19.353/2015 foi regulamentada a partir da sanção do decreto 427/2016. Além disso, foram sancionados, como base legal, técnica e institucional do SNIC, os decretos 130/16; 445/16; 444/16; 428/16; 356/16; 392/16.

Além disso, dado que o SNIC reúne diversos serviços⁵, resultou necessário criar ou modificar uma variedade de normas específicas e elaborar diversos instrumentos para sua operacionalização, como instrutivos de aplicação, modelos de contratação, formulários e procedimentos administrativos (Memoria Quinquenal 2015-2020).

De acordo com a análise já exposta nesse trabalho entende-se que o cuidado pode ser realizado de forma remunerada como não remunerada. Nesse sentido, focando no cuidado como trabalho remunerado, o SNIC estabeleceu um marco legal que lhe permitiu combater a informalidade dentro do setor de cuidado, levando em consideração a heterogeneidade do mesmo, e as condições laborais indignas e precárias que, segundo a Memoria Quinquenal (2015-2020)⁶ publicada recentemente, afetam os direitos laborais das/dos cuidadoras/es, a qualidade dos serviços de cuidado e a própria sustentabilidade do SNIC no tempo. Dessa forma, o *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* (MTSS), através dos decretos 65/2018 e 90/2019, definiu o salário mínimo das pessoas que trabalham como Assistentes Pessoais habilitados pela *Secretaría Nacional de Cuidados* e, desde o SNIC, começou a ser promovida organização coletiva das/dos cuidadoras/es para futuras instancias de negociação coletiva nos Conselho de Salários (Memoria Quinquenal 2015-2020).

Conjuntamente, a regulação do trabalho remunerado implicou regular a criação e o funcionamento de institutos educativos que procuram formar as pessoas que cuidam no contexto do SNIC. Nesse sentido, foi aprovada a resolução 04/2017 pela Junta Nacional de Cuidados estabelecendo o perfil dos docentes e o desenho curricular necessário para capacitar na atenção a dependência e a primeira infância e, com o decreto 130/2016, o *Ministerio de Educación y Cultura* (MEC)

⁵ Serviço de Assistentes Pessoais; *Teleasistencia* em Casa; Centros de atenção a Primeira Infância; Centros de Longa Estadia para idosos e pessoas com deficiência; Centros diurnos para idosos; Casas Comunitárias de Cuidados e a Bolsa de Inclusão Socioeducativa (Memoria Quinquenal 2015-2020)

⁶ Junta Nacional de Cuidados. *La Construcción del Cuarto Pilar de la Protección Social en Uruguay. Balance y desafíos 2015-2020*. 2020.

adquiriu a competência de habilitar os centros de formação em cuidados, públicos e privados. Da mesma maneira, a partir do decreto 282/2019, foram estabelecidas as condições para que pessoas que realizaram cursos de capacitação em cuidados ou afim possam validar seus conhecimentos (Memoria Quinquenal 2015-2020).

Do ponto de vista do trabalho o remunerado, o SNIC busca fomentar a corresponsabilidade entre homens e mulheres e, para isso, durante o período 2015-2020, apoiou a realização de diversas pesquisas vinculadas ao uso do tempo e as licenças de maternidade e paternidade e subsídios, junto ao Departamento de Sociologia e o Instituto de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais – UdelaR para incentivar futuras alternativas as normativas existentes (Memoria Quinquenal 2015-2020).

Em relação ao componente formativo, o SNIC pretendeu impulsionar a ideia de que para promover a autonomia e o desenvolvimento das pessoas em situação de dependência resulta necessária a formação e profissionalização das pessoas que cuidam, avançando, dessa forma, na desnaturalização dos cuidados como uma tarefa exclusiva ao âmbito familiar e as mulheres. Por conseguinte, elaborou uma estratégia de formação de caráter progressiva, a partir de um enfoque de direitos. Em primeira instancia, foi elaborada uma formação básica que permita as pessoas iniciar sua trajetória laboral no setor de cuidados, paulatinamente ampliando a oferta de formação ao longo do quinquênio, buscando articular as trajetórias educativas com as laborais. No ano 2016 a *Junta Nacional de Cuidados* aprovou o desenho curricular da formação em atenção a dependência dentro de um modelo de atenção sócio-sanitário, com objetivo de promover sua valorização e profissionalização, a qual pode ser oferecida por instituições habilitadas pelo MEC, públicas ou privadas, assim como pela *Universidad de Trabajo del Uruguay* (UTU). No caso da atenção da primeira infância, considerando que a formação existia previamente, o foco consistiu em aumentar a oferta formativa, regular a oferta privada e construir um

desenho curricular comum por competências laborais (Memoria Quinquenal 2015-2020).

Ambos componentes apresentam desafios para o próximo quinquênio. A Memoria Quinquenal (2015-2020) ressalta que, enquanto a regulação, é importante continuar avançando para que o SNIC disponha das capacidades necessárias (sistema de informação, recursos humanos, orçamento, protocolos) para realizar as atividades de fiscalização. Os serviços domiciliares de cuidado infantil, os centros diurnos para idosos e os centros de longa estadia para pessoas com deficiência ainda precisam de um marco regulatório mais rigoroso. E, similarmente, é necessário avançar na regularização laboral, enfrentando a precarização do trabalho do cuidado e fomentando a criação de grupos organizados, que ajudem a perpetuar o próprio SNIC. No caso do componente formativo, o documento mencionado determina que é essencial continuar no processo de institucionalização da formação em cuidado no sistema educativo público, para assim propiciar sua articulação com outros cursos em instituições como a UTU ou a *Escuela Universitaria de Tecnología Médica* (EUTM) e, dessa maneira, promover a continuação educativa. E avançar no novo desenho curricular da formação básica em educação e cuidados (Memoria Quinquenal 2015-2020).

Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi analisar o SNIC, e dois de seus componentes específicos, e observar as questões de gênero que formam parte dos mesmos, dado que a criação do SNIC constituiu uma oportunidade de imenso valor, com um importante potencial para impactar na divisão sexual do trabalho e na promoção da equidade de gênero na sociedade uruguaia. Além disso, a partir da dimensão de gênero do SNIC, é possível reflexionar a respeito do papel desempenhado pelas mulheres no âmbito do cuidado.

Nesse entendimento, os princípios que guiam as ações previstas pelo SNIC demonstram o interesse por promover mudanças socioeconômicas e de gênero, assumindo o caráter relacional do cuidado e apresentando um modelo de corresponsabilidade entre os diferentes atores institucionais e sociais (Estado, família, mercado) assim como entre homens e mulheres. Por esse ângulo, existe um reconhecimento da permanência da divisão sexual do trabalho na sociedade uruguaia, embora não sejam aprofundadas as problemáticas sociais que isso implica, e, conjuntamente, uma intenção de valorizar as tarefas remuneradas de cuidado. Resulta interessante ressaltar a centralidade que ocupa a mulher como cuidadora na política e a proposta de valorização do cuidado, especificamente dentro dos componentes analisados. Inicialmente, este elemento é positivo dadas as características informais e precárias do setor cuidados no mercado de trabalho e a importância do reconhecimento social e econômico das pessoas que trabalham nele. Porém, pensando no impacto cultural que o SNIC projeta, é necessário fortalecer o papel da mulher não só como trabalhadora no setor de cuidado dentro de uma lógica profissional, mas também no ambiente familiar e privado, de forma tal que não sejam acrescentadas as desigualdades entre homens e mulheres e reproduzidos os tradicionais papéis de gênero decorrentes da divisão social e sexual do trabalho. Do mesmo modo, é importante não promover a subcontratação de mulheres para realizar o papel de cuidadoras e o trabalho doméstico em condições laborais precárias e mal remuneradas (IERVOLINO CARRIÓ, 2016).

Deve ser considerado, também, o peso do legado institucional do sistema proteção social, caracterizado por autores como Filgueira (1998) como um *"universalismo estratificado"*, onde os serviços sociais conseguem uma ampla cobertura, mas sua distribuição é desigual, e, portanto, promovem diferentes níveis de estratificação dos benefícios, condições de acesso e tipo de proteção. Nesse sentido, é pertinente se perguntar se a política de cuidados recomporá as estruturas previas da

política social e se a promessa de universalidade será efetivamente cumprida. (CAFARO MANGO, 2019).

Referências

- AGUIRRE, R.; FERRARI, F. La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección más igualitaria. *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile, Chile. N. 192. División de Desarrollo Social. CEPAL-Naciones Unidas. 2014.
- AGUIRRE, R. La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género? *Rev. Estudios Feministas*, v. 22, n. 22, p. 795-813, 2014.
- ALVES, J. O que eu faço tem valor: Discutindo o cuidado familiar e o reconhecimento. *Ex æquo*, Lisboa, Portugal, n. 30, p. 96-111, 2014.
- BATTHYÁNY, K. Los tiempos del cuidado en Uruguay em Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. BATTHYÁNY, K. (Org.). *INMUJERES*. Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Doble Clic – Editoras, 2015a. p. 87-134.
- BATTHYÁNY, K. Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. *Serie Asuntos de Género*. Santiago de Chile, Chile. N 124. División de Asuntos de Género. CEPAL-Naciones Unidas. 2015b.
- BUSTAMENTE, V.; MCCALLUM, C. Cuidado e construção social da pessoa: contribuições para uma teoria geral. *Revista Physis*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, 2014.
- CAFARO MANGO, A. L. El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: ¿Acceso equitativo para la ciudadanía en tanto derecho universal? *Revista CUHSO*, Temuco, Chile, p. 295-314, 2019.
- JUNTA NACIONAL DE CUIDADOS. *La Construcción del Cuarto Pilar de la Protección Social en Uruguay*. Balance y desafíos 2015-202. Memoria Quinquenal 2015-2020. Montevideo, Uruguay, 2020.
- IERVOLINO CARRIÓ. A. *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay* ¿Nuevas orientaciones conciliatorias para promover la

- equidad de género y socioeconómica? Montevideo, Uruguai. 116p. Mestrado em Sociologia. Faculdade de Ciências Sociais-UdelaR. 2016
- KRMPOTIC, CS. El cuidado como objeto de políticas sociales. Su actual problematización en el contexto latinoamericano. Pelotas, Brasil. *Sociedade em debate*, n. 22, v. 1, p. 201-221, 2016.
- PLAN Nacional de Cuidados (2016 - 2020). Junta Nacional de Cuidados. 2015.
- PEREIRA DE MELO, H.; THOMÉ, D. *Mulheres e Poder*. Rio de Janeiro, Brasil. Ed. FGV. 2018.
- SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. Texto original: SCOTT, J. Gender: a useful category of historical analyses. In: *Gender and the politics of history*. New York, USA. Ed. Columbia University Press. 1989.