

Autonomia das mulheres e as políticas de creche em São Paulo: considerações iniciais

Sarah de Roure*
Regina Stela Corrêa Vieira**

Resumo: O presente artigo propõe-se a elaborar uma reflexão inicial sobre o trabalho de cuidados na cidade de São Paulo, usando como referência a política municipal de creches públicas, por meio da análise do Programa de Metas da atual gestão, à luz de referenciais teóricos feministas e das teorias do desenvolvimento para as mulheres. Nosso objetivo é identificar questões no que diz respeito aos desafios das políticas de cuidado em âmbito municipal, sua capacidade e seus limites de promover a autonomia das mulheres.

Palavras-chave: creche, políticas para as mulheres, divisão sexual do trabalho, desenvolvimento.

1 Introdução

Com a proposta de elaborar uma reflexão inicial sobre o trabalho de cuidados na cidade de São Paulo, usando como referência a política municipal de creches públicas, partimos da noção de cuidado como o trabalho que envolve as atividades de manutenção e atenção a pessoas dependentes, realizadas em esfera doméstica, por membros da família, ou em esfera pública, em creches, asilos e demais instituições. Segundo Guimarães, Hirata e Sugita (2012, p. 82), essas tarefas de cuidado com crianças, idosos e doentes têm sido “exercidas por agentes subalternos e femininos, os quais (talvez por isso mesmo) no léxico brasileiro têm estado associados com a submissão”.

Observa-se que o cuidado é trabalho atribuído predominantemente às mulheres, o que se explica não pela “natureza feminina”, mas pelas relações sociais de sexo. É, portanto, expressão da divisão sexual do trabalho, que determina a vinculação da mulher ao espaço privado e ao trabalho doméstico desvalorizado. Conforme conceitua Kergoat (2009, p. 67):

* Universidad del Pais Vasco (UPV/EHU), mestra em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Bacharela em História pela Universidade de Brasília (UnB), sarah.roure@gmail.com.

** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), mestranda em Direito do Trabalho e bacharela em Direito, reginastelacv@hotmail.com.

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

Apesar de nas últimas décadas as mulheres terem avançado na conquista de espaço na esfera pública produtiva, a divisão sexual do trabalho permanece como uma realidade constituinte de nossa sociedade. Sorj, Fontes e Machado (2007, p. 574) destacam que o modelo “tradicional” do homem provedor e da mulher dedicada ao ambiente doméstico foi sendo substituído por uma gradual, ainda que desigual, inserção feminina no mercado de trabalho, porém os cuidados permanecem como uma tarefa realizada quase exclusivamente pelas mulheres.

Em São Paulo, a desigualdade gerada pela divisão sexual do trabalho fica clara ao compararmos os dados referentes ao mercado de trabalho e à chefia de domicílios. Na região metropolitana, a taxa de participação feminina gira em torno dos 55%, frente à taxa média de 71% de participação masculina. As diferenças salariais entre os sexos também são significativas: o rendimento médio real por hora de trabalho das mulheres era de R\$ 7,32, em 2011, enquanto para os homens esse valor era de R\$ 9,54 (IBGE, 2012, p. 6, 12).

Além disso, o número de mulheres desempregadas é maior que de homens: a taxa de desemprego entre as mulheres era de 12,5% na região metropolitana de São Paulo, contra 8,6% entre os homens (IBGE, 2012, p.7).

Esses números têm influência concreta nas condições econômicas e sociais das famílias da cidade. Entre os mais de três milhões e meio de domicílios no município em 2010, 44,1% tinham mulheres como responsáveis, número que aumentou muito se comparado com a década anterior, na qual se registravam 29,1% dos domicílios chefiados por mulheres (SÃO PAULO, 2012, p.1). Determinam-se, assim, maiores índices de pobreza e maior vulnerabilidade entre as famílias sustentadas por mulheres.

Os dados sobre o uso do tempo no Brasil mostram que mulheres ocupadas dedicam em média 22,3 horas semanais às tarefas domésticas, enquanto os homens dedicam apenas 10,2 horas semanais. Somado o tempo gasto com as atividades domésticas não remuneradas e o trabalho externo remunerado, as mulheres trabalham

45,5 horas semanais, frente a 52,7 horas trabalhadas pelos homens (BRASIL, 2013, p.52).

O déficit de socialização do trabalho de cuidados se reflete no uso desigual do tempo dedicado às atividades domésticas, que também se observa na inserção não equitativa no mercado de trabalho. A oferta de serviços coletivos que permitam socializar os custos dos cuidados emerge como elemento diretamente relacionado à qualidade da presença feminina, sobretudo das mulheres mães, no desenvolvimento local.

É notável o impacto desses mecanismos no aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, na renda e no aumento do tempo de trabalho remunerado. Vale dizer que a relevância dessas políticas varia de acordo com a classe e a raça, pois os grupos economicamente privilegiados acomodam suas demandas de cuidados no domicílio, com a contratação de empregadas ou babás. Nas camadas mais pobres, as crianças ficam sob os cuidados de parentes, vizinhas ou permanecem sozinhas em casa. (SORJ et.al., 2007, p. 576)

2 O lugar das mulheres no desenvolvimento local

A economia do desenvolvimento, nascida no pós-Segunda Guerra Mundial, estabeleceu os referenciais macroeconômicos para que este fosse medido e comparável entre os países. Entretanto, tais parâmetros se mostraram insuficientes para explicar uma realidade complexa, de múltiplas facetas entre os diferentes setores sociais com interesses contraditórios, como a classe, os conflitos étnicos e as relações sociais de sexo (FALQUET, 2003). Assim, apesar de as políticas de desenvolvimento terem se ocupado dos homens, também tiveram consequências para a vida das mulheres e, muitas vezes, funcionaram com base na desigualdade entre os sexos.

Nos anos 1950, as políticas dirigidas às mulheres estavam baseadas no uso do seu trabalho não remunerado, prevalecendo programas de capacitação dirigidos às necessidades de cuidados da família ou de recepção de políticas de assistência e ajuda humanitária. Não questionavam seu papel tradicional, ao revés, consolidaram a divisão sexual do trabalho, incorporando as mulheres a partir da maternidade e do cuidado com a casa.

Os teóricos do desenvolvimento na época consideravam que a modernidade trazida pelo desenvolvimento levaria a mudanças nas tarefas tradicionais da

população feminina, o que naturalmente incorporaria as mulheres em outras atividades. Na prática, a maior parte dos programas de desenvolvimento, dirigidos à infraestrutura ou ao fomento de atividades produtivas, não contemplavam as mudanças das quais necessitavam as mulheres e, mais do que isso, aprofundavam a distancia entre elas e os homens.

Nas décadas de 1960 e 1970, com a segunda onda do feminismo emergiram novas expectativas de transformações que influenciaram a comunidade do desenvolvimento. O fato de que as taxas de crescimento econômico conviviam com o aumento da pobreza explicitou os limites de ter na economia e na produção os únicos referentes do desenvolvimento

Nesse contexto, é publicado um estudo pioneiro de Ester Boserup, sobre o impacto dos processos de crescimento econômico e desenvolvimento social nos países mais pobres, chamando atenção para a expropriação do trabalho das mulheres por tais programas, que aprofundavam a divisão sexual do trabalho e, por consequência, a desigualdade (LONDON, EARTHSCAN, 1970). Surge a reivindicação de dar visibilidade à contribuição das mulheres, tanto no trabalho reprodutivo quanto no produtivo, como parte integrante das contas nacionais.

Disso nasceu a primeira corrente de debate sobre desenvolvimento e mulheres conhecida como Mulheres e Desenvolvimento – MED, cujo enfoque era inicialmente redistributivo. Ao inaugurar sua elaboração, o MED tratou de todas as mulheres, mas logo assumiu uma ênfase no combate à pobreza, sob o argumento de que as mulheres eram maioria entre os mais pobres, sendo muitas vezes as chefes das famílias de menores ingressos. Assim, quanto mais pobre a família, mais se demandaria o trabalho feminino, dentro e fora de casa, para seu sustento.

O balanço de décadas de programas baseados na agenda MED é de que, no geral, as mulheres foram incorporadas a tais políticas como um elemento isolado, sem sustentação de recursos materiais, tampouco de compromisso político.

Por outro lado, na América Latina dos anos 1960, os debates levados adiante no ambiente da CEPAL abrigaram análises feministas sobre o lugar das mulheres no desenvolvimento. Sua compreensão era bastante diferente da corrente MED, já que entendiam o mundo a partir do conflito, destacando as incompatibilidades de interesses e a necessidade de mudanças nas estruturas sociais, políticas e econômicas.

Brandarage (1984) ajuda a entender as diferenças entre essas duas correntes ao dizer:

“La escuela MED se centra simplemente en las francas manifestaciones de desigualdad sexual engendradas por el proceso. En cambio los marxistas, pretenden entender estructural y dialécticamente la desigualdad sexual, en la medida en que está relacionada con la desigualdad de clase social y con el desarrollo desigual y no uniforme del capitalismo en todo el mundo”.

As teóricas estruturalistas foram além do marxismo ortodoxo, ao defender que o trabalho doméstico realizado pelas mulheres era um aporte fundamental ao processo de acumulação de capital. Diferente do que postulava o MED, elas afirmam que o problema não era que as mulheres não haviam sido integradas ao desenvolvimento, “sino que habían sido integradas en el nivel más bajo de una estructura de producción y acumulación intrincadamente jerarquizada y contradictoria” (KABEER, 1998).

A partir da Conferencia Mundial de Mulheres em Pequim, em 1995, difundem-se as idéias do Gênero no Desenvolvimento – GED, que incorpora como objetivo a transformação das relações de poder desiguais entre os sexos e a melhoria das condições materiais de vida das mulheres.

Os debates trazidos pelo GED e a inclusão da perspectiva de gênero em projetos de desenvolvimento, na prática, não significaram uma maior capacidade das mulheres mais pobres de influenciar as políticas, ou de ser sujeitas levadas em consideração. Os programas continuaram sendo elaborados em “nome” das mulheres, que permaneceram sendo objeto destes. Além disso, critica-se o fato de que não houve aprofundamento da compreensão da desigualdade, apenas alteração do termo “mulheres” para “gênero”.

Tais correntes teóricas e os aprendizados trazidos pela experiência de programas dirigidos à população feminina nos mostram que para alterar o patamar de desigualdade e promover a autonomia das mulheres, é preciso que as políticas considerem o que são as atuais relações sociais de sexo e rompam com a divisão sexual do trabalho que as estrutura. Caso contrário, se colocarão como paliativos e amortecedores da desigualdade, quando não responsáveis por aprofundar as dinâmicas de opressão das mulheres.

3. Estratégias políticas municipais para fornecimento de creches

Partindo das considerações feitas no tópico anterior, passaremos a analisar as políticas municipais de acesso a creches na cidade de São Paulo, que embasam a proposta da atual administração da Prefeitura de superar o déficit de vagas: apenas 35,09% do total das crianças do município são atendidas em creches públicas. Somente na fila de espera para matrícula em creches estão 110 mil crianças, excetuando-se a demanda não declarada (SÃO PAULO, 2014a, p. 12).

No Programa de Metas 2013-2016, o Objetivo Temático 2 (SÃO PAULO, 2014b) trata especificamente da questão, prevendo “melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso à educação infantil¹ com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil novas vagas”.² Deste objetivo, desdobram-se duas metas específicas sobre creches:

Meta 17: Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil.

Meta 19: Expandir a oferta de vagas para a educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias.

Desse modo, somadas, ambas as metas prevêem a criação de aproximadamente 105 mil novas vagas em creches para as crianças de 0 a 3 anos de idade, com um custo total de R\$ 1.586.810.765,00. Segundo as observações contidas no documento, “a política de expansão de vagas em creches é estruturada como um direito das crianças e das mulheres, articulada ao Programa Brasil Carinhoso e a um projeto educacional comprometido com a educação não-sexista, não-racista e não-homofóbica” (Idem).

Apesar de o objetivo das metas demonstrar a compreensão, por parte da gestão, de que as políticas de creche são voltadas não apenas para a educação das crianças, mas também como um direito das mães, amenizando o peso das tarefas domésticas e de cuidados que recaem sobre elas, há contradições no programa que merecem ser observadas.

Explica-se a realização da Meta 17 por meio da “construção de novos equipamentos com recursos do município e de parcerias com o Governo do Estado de São Paulo e com o Governo Federal”. Diferente, a Meta 19 descreve que as vagas nela

¹ A educação infantil no Brasil é composta pelas creches, voltadas a crianças de 0 a 3 anos, e pelas pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos de idade.

² Cabe frisar que não apenas um objetivo do Programa de Metas, a criação de 150 mil vagas em creches é uma determinação judicial. Em dezembro de 2013, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo condenou o Município de São Paulo a criar 150 mil vagas de educação infantil até 2016.

previstas serão mantidas por meio de rede conveniada, que “representa os convênios firmados com instituições não governamentais para a operação e manutenção das unidades municipais”, ou outros “acordos e parcerias com empresas privadas” (Idem).

Assim, observamos que parte das novas vagas será em creches públicas, mas as demais serão conseguidas por meio da terceirização, seja para instituições não governamentais, seja para empresas privadas. Esta opção, apesar de facilitar e agilizar o suprimento da demanda por vagas, não contempla a necessidade incorporar a socialização do trabalho de cuidados como parte das responsabilidades do Estado em oferecer serviços públicos de qualidade.³

Ademais, o Programa prevê como responsável exclusivo por ambas as metas a Secretaria Municipal de Educação e, apesar de ter um objetivo mais amplo, localiza a política no campo educacional. Não há dúvidas de que a responsabilidade pelos equipamentos de educação deve ser desta secretaria, porém, considerando a criação em 2013 de um órgão específico para a gestão de políticas de igualdade, a saber, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, a implementação da política de creches como parte da agenda de promoção de direitos carece de ser coordenada com uma perspectiva de promoção da cidadania das mulheres.

Por fim, há ainda a vinculação das metas com a Ação Brasil Carinhoso do Governo Federal, que integra o Plano Brasil Sem Miséria e tem por objetivo atender a parcela da população miserável considerada mais vulnerável, ou seja, crianças de zero até seis anos. A ação articula três frentes, renda, saúde e educação, e nesta última tem por objetivo promover o aumento de vagas em creches públicas ou conveniadas para crianças de 0 a 48 meses, prioritariamente as beneficiárias do Bolsa Família.

Ao que indica, a Ação Brasil Carinhoso merece ser analisada em conjunto com os impactos do Bolsa Família na vida das mulheres do município, para que possamos identificar se as sobrecarrega nas tarefas domésticas e de cuidado, ou se é capaz de promover sua autonomia. Embora não seja parte das Metas 17 e 19, de igual maneira carece de um olhar atento o programa São Paulo Carinhosa, lançado recentemente pela Prefeitura, que obedece aos mesmos moldes do nacional.

³ Inclusive, este tem sido um dos debates centrais em torno do Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação 2011-2020 (PNE), em trâmite no Congresso Nacional, pois sua Meta 1 é de “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos”, não fazendo menção à necessidade de que tal oferta seja feita de forma direta pelo Estado.

Conclusão

Como enunciaram as teóricas do desenvolvimento, as políticas públicas não são neutras quanto ao gênero, tendo impactos diferenciados na vida das mulheres. O processo de modernização do país gera tensões entre as esferas produtivas e reprodutivas que parecem se explicitar nos déficits de vagas nas creches, mas também na desigualdade do uso do tempo de mulheres e homens.

O desafio da política municipal parece ser de ampliar o acesso a creche como parte de uma política de socialização e co-responsabilidade do trabalho doméstico e de cuidados engajada na promoção da autonomia econômica das mulheres. A perpetuação da crença de que os cuidados com a família são um assunto privado e afeito a mulheres desafia a ampliação da esfera de atuação de um Estado capaz de incidir na divisão sexual do trabalho e é uma questão chave para propor políticas geradoras de igualdade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*. Brasília: SPM, 2013.

GUIMARÃES, Nadya; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi. Cuidado e cuidadoras: o trabalho do *care* no Brasil, França e Japão. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; HIRATA, Helena (org.). *Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care*. São Paulo: Atlas, 2012.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 67-75.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Informes Urbanos: Domicílios chefiados por mulheres aumentam cerca de 50% na última década*. São Paulo: SMDU, 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município. *Plano Plurianual 2014-2017*. São Paulo: PMSP, 2014a.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município. *Programa de Metas 2013-2016*. São Paulo: PMSP, 2014b.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana; MACHADO, Danielle. Políticas e Práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.37, n.132, p. 573-594, set/dez 2007.