

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS DE CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL
NO SÉCULO XXI: Uma análise das condições em três dimensões**

LARISSA DOS SANTOS DOMINGUES

matrícula nº 113208684

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a. Celia Lessa Kerstenetzky

JANEIRO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS DE CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL
NO SÉCULO XXI: uma análise das condições em três dimensões**

LARISSA DOS SANTOS DOMINGUES

matrícula nº 113208684

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a. Celia Lessa Kerstenetzky

JANEIRO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, por seu apoio constante e incondicional. Agradeço aos meus pais, Marcia e Gilton, por sempre me ouvirem e aconselharem. Sou grata ao meu irmão, Tiago, que é um exemplo para mim e meu melhor amigo. Agradeço também aos meus queridos avós e à Raimunda, que sempre estiveram comigo.

Sou especialmente grata a minha orientadora, Professora Celia Kerstenetzky, por sua orientação atenciosa e inspiradora, e por ter me acolhido junto a seu excelente grupo de orientandos. Agradeço também à Elisa Monçores, pela grande ajuda e solicitude ao longo de 2017.

Agradeço aos meus grandes amigos, cujo apoio me levou mais longe, e a todos que me ajudaram a chegar até aqui.

Por fim, sou grata ao Instituto de Economia da UFRJ, e a todos que contribuem para sua excelência e melhoria.

RESUMO

As políticas de conciliação trabalho-família são políticas sociais que buscam facilitar o equilíbrio das responsabilidades da vida familiar e laboral. Muitas razões contribuíram para trazer as políticas de conciliação trabalho-família para o centro do debate do estado de bem-estar social: por um lado, se configurou uma crise do cuidado a partir de tendências demográficas, econômicas, políticas e da estrutura familiar; por outro, essas políticas podem promover igualdade de gênero, emprego feminino, taxas de fecundidade de reposição e formação de capital humano. Em um contexto mundial de inversão da pirâmide etária, austeridade e de globalização, esse potencial produtivo tem recebido progressiva atenção.

A principal motivação das políticas de conciliação trabalho-família está no fato de que, ao redor do mundo, as mulheres aumentaram significativamente sua carga de trabalho remunerado, desde sua entrada maciça na força de trabalho na segunda metade do século XX, sem que houvesse compensação masculina no trabalho não-remunerado.

Considerando a dupla-jornada feminina e o potencial das políticas de conciliação trabalho-família, este trabalho busca mapear as condições atuais da conciliação trabalho-família no Brasil, em três dimensões – serviços de cuidado infantil, licenças de cuidado e a flexibilização da jornada de trabalho – bem como seu alcance. A análise qualitativa inclui as políticas federais, a legislação e os acordos coletivos que avancem em alguma das três dimensões de políticas e trará comparações com os países nórdicos e o Uruguai, que apresentam as intervenções mais desenvolvidas, para qualificar o avanço brasileiro.

Na dimensão de serviços de cuidado infantil, verificou-se que o Brasil está atrasado em relação ao Uruguai e aos países nórdicos e apresenta grandes desigualdades no acesso às creches, apesar do avanço na cobertura pré-escolar desde 2001. Na dimensão das licenças, o Brasil tem legislação ultrapassada sobretudo por não possuir licença-parental, importante no incentivo à corresponsabilidade no cuidado. Por fim, na dimensão de flexibilização da jornada de trabalho, observou-se que uma das medidas mais comuns de flexibilidade, o emprego em tempo parcial, tem incidência duas vezes maior entre as mulheres do que homens e é marcado pela informalidade.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – REVISÃO DA LITERATURA: A expansão e os experimentos de políticas de conciliação trabalho-família na Europa Ocidental	11
<i>I.1 – Do welfare state keynesiano à Perspectiva do Investimento Social (PIS)</i>	<i>11</i>
I.1.1 – Antecedentes.....	11
I.1.2 – Dos anos dourados à crise e aos novos riscos sociais	13
I.1.3 – A crítica feminista.....	15
<i>I.2 – A Perspectiva do Investimento Social (PIS)</i>	<i>16</i>
I.2.1 – Apresentação da PIS	16
I.2.2 – Convergências e divergências da literatura feminista.....	19
<i>I.3 – Revisão da literatura empírica</i>	<i>21</i>
I.3.1 – Serviços de cuidado infantil	21
I.3.2 – Licenças maternidade, paternidade e parental.....	24
I.3.3 – Flexibilização da jornada de trabalho	27
CAPÍTULO II – O DESAFIO DA CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL	30
CAPÍTULO III – INTERVENÇÕES NAS TRÊS DIMENSÕES DE CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL	35
<i>III.1 - Serviços de cuidado infantil.....</i>	<i>36</i>
III.1.1 – Acesso a creche e pré-escola no Brasil em perspectiva comparada	36
III.1.2 - Iniciativa de política federal: o Programa Proinfância	40
<i>III.2 – Licença-maternidade, licença-paternidade e licença parental.....</i>	<i>41</i>
III.2.1 – As licenças de cuidado no Brasil em perspectiva internacional	42
III.2.2 – O Programa Empresa Cidadã e outras iniciativas legislativas e sindicais..	45
<i>III.3 – Flexibilização da jornada de trabalho</i>	<i>47</i>
III.3.1 – A flexibilidade no Brasil em perspectiva comparada.....	48
III.3.2 – Iniciativas legislativas e sindicais	50
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

As políticas de conciliação trabalho-família se inserem em um conjunto mais amplo de intervenções públicas centralizadas que definem o estado de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012). Dentre as medidas que podem facilitar a conciliação da vida laboral e familiar, serão focadas por este trabalho três dimensões: os serviços de cuidado infantil, as licenças (maternidade, paternidade e parental) e a flexibilização da jornada de trabalho, seguindo o recorte analítico de Jane Lewis (2009). A autora elegeu tais dimensões por serem aquelas que receberam maior atenção dos *policy makers* dos estados de bem-estar da Europa Ocidental, e por serem as dimensões diretamente ligadas ao cuidado infantil¹.

Muitas razões contribuíram para trazer as políticas de conciliação trabalho-família para o centro do debate do *welfare state*: por um lado, se configurou uma crise do cuidado a partir de tendências demográficas, econômicas, políticas e da estrutura familiar; por outro, essas medidas podem promover igualdade de gênero, emprego feminino, taxas de fecundidade de reposição e formação de capital humano. Essas potencialidades, apesar de desejáveis em um contexto mundial de inversão da pirâmide etária, vigilância constante dos gastos dos estados de bem-estar social e de globalização, podem estar em tensão entre si. Por exemplo, as licenças de cuidado, se excessivamente longas, estimulam a saída da mulher do mercado de trabalho; enquanto a flexibilização da jornada de trabalho pode diminuir o poder de barganha feminino dentro do casal caso apenas as mulheres trabalhem em tempo parcial (ESPING-ANDERSEN, 2009).

A crise do cuidado foi consequência da entrada maciça das mulheres na força de trabalho na segunda metade do século XX, sem que houvesse redistribuição da carga de trabalho de cuidado doméstico, ainda incidindo fortemente sobre elas, em um contexto de envelhecimento populacional. Outro fator que impulsionou o tema foi a emergência de um novo paradigma de *welfare state*: a Perspectiva do Investimento Social (PIS), que busca compatibilizar uma política social produtivista com proteção contra a crise do cuidado e os novos riscos sociais, que

¹ Portanto, Lewis (2009) optou por não tratar de outras medidas de conciliação trabalho-família, como as prestações familiares ou políticas para o cuidado de idosos, e a mesmo foi feito neste trabalho.

incluem, a terciarização da economia e as mudanças tecnológicas associadas a esse processo (KERSTENETZKY, 2012; BONOLI, 2005).

Analiticamente, existem também tensões sobre qual deve ser a igualdade de gênero perseguida pelas políticas de conciliação trabalho-família. Dada a desigualdade na divisão sexual do trabalho produtivo e reprodutivo, medidas que facilitem a conciliação para a mulher sem procurar mudar a atitude masculina em relação ao trabalho não-remunerado não estariam de fato redesenhando a fronteira da divisão sexual do trabalho (LEWIS 2009). Além disso, uma política que não compense as mulheres que decidam se dedicar ao cuidado também restringiria a escolha das mulheres, segundo o “feminismo da diferença” (BORCHORST e SIIM, 2002). Frente a tal debate, Lewis (2009, p. 18) opta por uma definição de igualdade de gênero que foca na agência, considerando igualitárias as medidas que deem “escolha real” à alocação de tempo feminina, seja em favor do trabalho remunerado ou dos cuidados. A mesma perspectiva será adotada nesse trabalho, entendendo que as políticas de conciliação trabalho-família caminham na direção de dar escolha na alocação de tempo feminina e enfatizam a correponsabilidade no cuidado, por mais que, se perseguidas com um viés produtivista, podem acabar não valorizando o trabalho de cuidado suficientemente ou influenciando sua divisão sexual. É possível perceber que esse tema se encaixa em uma interseção da literatura do *welfare state* com a feminista, apesar dessas tensões.

Diante da problemática apresentada, surge o objetivo de mapear as condições atuais da conciliação trabalho-família no Brasil, incluindo as políticas federais, a legislação e acordos coletivos que avancem em alguma das três dimensões referidas anteriormente (cuidado infantil, licenças de cuidado e a flexibilização da jornada de trabalho), bem como seu alcance. Assim, se coloca como questão de pesquisa qual é o alcance das iniciativas existentes que impactam na conciliação entre trabalho e família nas três dimensões? A hipótese é de que as medidas legais, sindicais e derivadas de programas específicos são insuficientes para proporcionar conciliação entre trabalho e família adequada para a população, pois têm alcance restrito e os brasileiros se apoiam desproporcionalmente sobre a compra de serviços domésticos no mercado.

Após feito o recorte analítico das três dimensões escolhidas, a metodologia adotada foi de, primeiramente, mapear as intervenções que avancem as condições da conciliação trabalho-família no Brasil: na dimensão do cuidado infantil, foi estudado o acesso a creches e pré-escolas e o Programa Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos

para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil). O Proinfância consiste no apoio financeiro à construção (ou reforma) de creches e pré-escolas a municípios solicitantes que cumpram as exigências do programa. Na dimensão das licenças de cuidado, foi revisada a legislação pertinente, as iniciativas legislativas e sindicais que visaram ampliar ou criar benefícios e o Programa Empresa Cidadã. Trata-se de incentivo fiscal correspondente ao valor da expansão das licenças-maternidade e paternidade dos funcionários das empresas participantes (taxadas sobre lucro real). Na dimensão de flexibilidade da jornada de trabalho, foram levantados dados do emprego em tempo parcial no Brasil, sua informalidade, bem como iniciativas de flexibilização para fins de cuidado.

Para avaliar o alcance dessas políticas nas três dimensões será usada abordagem comparativa com os países europeus e da América Latina que apresentam as intervenções mais desenvolvidas (os nórdicos e o Uruguai), com dados da literatura, da Eurostat Database e OECD Family Database. Outro marcador importante para a avaliação do êxito das intervenções será sua evolução ao longo do tempo, quando possível, sendo o recorte temporal escolhido de 2001 a 2017. Na avaliação do sucesso do cuidado infantil, também serão confrontados os resultados com as metas de frequência escolar estabelecidas pelo governo brasileiro no Plano Nacional da Educação 2001 – 2010 e 2014 – 2024. As principais variáveis de interesse do trabalho são: a inserção feminina no mercado de trabalho e a jornada de trabalho remunerado e doméstico feminina por serem motivadoras das políticas de conciliação; a frequência em creche e pré-escola para analisar a cobertura dos serviços externos de cuidado; o emprego em tempo parcial por sexo, como um tipo problemático de flexibilidade. Esses dados serão extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/IBGE (2001 – 2015). Trata-se de uma análise qualitativa e basicamente exploratória, sem pretensão de avaliar o impacto de políticas e programas específicos, mas visando a de iniciar um questionamento a respeito das iniciativas de conciliação trabalho-família no Brasil, tendo em vista o seu potencial.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O Capítulo I traz a revisão da literatura teórica e empírica das políticas de conciliação trabalho-família e inseridas na evolução do estado de bem-estar social em suas diferentes perspectivas. O Capítulo II aborda os dados dos principais problemas da conciliação no Brasil, em termos da diferença entre os sexos no uso do tempo, da incidência do trabalho em tempo parcial, e da contratação de empregadas domésticas. O Capítulo III analisa as intervenções brasileiras da atualidade, em termos de políticas federais, legislação e acordos coletivos, nas três dimensões estudadas, em abordagem comparativa com

o Uruguai e os países nórdicos. A Conclusão retoma os principais resultados, e propõe reflexão acerca do apoio político à conciliação trabalho-família.

CAPÍTULO I – REVISÃO DA LITERATURA: A expansão e os experimentos de políticas de conciliação trabalho-família na Europa Ocidental

A partir de uma perspectiva de igualdade de gênero, as políticas de conciliação trabalho-família são aquelas que buscam facilitar o equilíbrio das responsabilidades da vida familiar e laboral, ao mesmo tempo que incentivam a redistribuição dessas em favor de que os homens desempenhem mais trabalho doméstico e de cuidado. Assim, as políticas de conciliação são políticas sociais, inseridas em um estado de bem-estar social que, dependendo do seu paradigma, pode enfatizá-las mais ou menos e implementá-las visando diferentes objetivos, como veremos a seguir. Este capítulo aborda os processos sociais, econômicos e da estrutura familiar que motivam essas políticas, bem como a evolução paradigmática dos *welfare states*, que passaram a dar mais atenção a elas.

Neste capítulo, na primeira seção, será abordada a evolução dos paradigmas do estado de bem-estar social, até chegar à Perspectiva do Investimento Social (PIS), passando pela crítica feminista à literatura *mainstream* do estado de bem-estar. A segunda seção se dedica à PIS, e como as políticas de conciliação trabalho família se inserem dentro dela. A última seção tratará de revisão empírica dessas políticas na Europa Ocidental e na Escandinávia trazida pela literatura.

1.1 – Do welfare state keynesiano à Perspectiva do Investimento Social (PIS)

I.1.1 – Antecedentes

Antes de nos voltarmos para as políticas de conciliação trabalho-família, que receberam maior destaque dentro do paradigma do investimento social do estado de bem-estar, é útil partirmos de um breve referencial histórico e teórico do que essa configuração estatal representa. Apesar da dificuldade de definição única de “estado de bem-estar social”, está claro que se trata de um conjunto de intervenções públicas que coloca o Estado como um dos provedores de bem-estar dos cidadãos de um país, ao lado do mercado e das famílias, em que

diversos serviços e direitos são providos de maneira coordenada centralmente (KERSTENETZKY 2012).

Isso se diferencia das formas já existentes anteriormente de prover bem-estar, comunitárias ou voluntárias, por vezes ligadas à Igreja Católica. A primeira experiência de estado de bem-estar reconhecida pela literatura se deu ainda no século XIX, na Alemanha de Bismark, que inaugura o seguro nacional compulsório, em meio a um esforço de unificação e industrialização da Alemanha, também como forma de desestimular o movimento operário e o fortalecimento do partido socialista. Por outro lado, o estado de bem-estar inglês foi montado mais explicitamente a partir de um questionamento moral acerca da situação dos pobres no país. A Lei dos Pobres é criticada desde o Relatório da Minoria da *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* de 1905–1909, época na qual é criada uma aposentadoria não contributiva restrita (1908), o seguro contributivo obrigatório de saúde e de desemprego (1911). Os principais teóricos do *welfare state* inglês foram William Beveridge, T.H. Marshall e Richard Titmuss, que advogaram pelo caráter universalista dele (KERSTENETZKY, 2012).

Sinteticamente, algum nível de proteção social contra os riscos da participação em uma economia de mercado (sobretudo dos trabalhadores assalariados) se espalhou pela Europa. Desse modo, tomando as três condições mínimas de existência do estado de bem-estar de Pierson (1998, apud KERSTENETZKY, 2012): data de introdução da seguridade social, do sufrágio universal masculino, e patamar mínimo de gasto social público em 3% do PIB, quase todos os países da Europa Ocidental já possuíam um estado de bem-estar até 1930. Contudo, os regimes de bem-estar resultantes dessa expansão foram bastante heterogêneos (KERSTENETZKY, 2012).

Dessa heterogeneidade, surgiram, na literatura sobre o estado de bem-estar social, classificações dos diferentes regimes observados, incluindo também os Estados Unidos. A tipologia mais célebre atualmente é a de Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990), que propôs uma divisão dos sistemas de proteção social de diferentes países baseada em três dimensões: nível de *desmercantilização* (medido pela capacidade dos indivíduos de manterem seu padrão de vida caso precisem se ausentar do mercado, portanto, a independência do bem-estar em relação às forças de mercado), tipo de estratificação social e o tipo de inter-relações entre Estado e mercado (1990, p. 105). A tipologia proposta por Esping-Andersen estuda as coalizões sociais que vigoraram em cada regime, partindo de diferentes arranjos político-institucionais históricos, na qual o poder de mobilização da classe trabalhadora

foi o fator mais importante. O autor os separa em três grupos: liberal (representado pela Inglaterra pós-Thatcher, ex-colônias inglesas, e, sobretudo pelos Estados Unidos); corporativista-conservador, ou bismarkiano, (representado pelos países da Europa Central, sobretudo Alemanha e França); e o social-democrata (que inclui os países escandinavos).

I.1.2 – Dos anos dourados à crise e aos novos riscos sociais

O período pós Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 foi marcado pelo estado de bem-estar de orientação keynesiana. Esse foi um período de crescimento econômico aliado ao aumento da demanda e de empregos, em que a política social foi complementar à econômica. Já nos anos 1970 o setor manufatureiro perde importância como empregador frente aos serviços, e as filiações partidárias e clivagens políticas da sociedade industrial entram em declínio (KAASE, 2007; KERSTENETZKY, 2012). Alterações na economia internacional como o fim do sistema de Bretton Woods, as crises do petróleo nos anos 1970, as mudanças tecnológicas poupadoras de mão-de-obra e a globalização (que deixou os países mais suscetíveis a fluxos de capitais importantes, diminuindo a autonomia dos Estados para fazer política econômica e social) romperam com o círculo virtuoso que existia entre crescimento de produtividade na indústria, demanda e emprego (IVERSEN, WREN, 1998; KERSTENETZKY, 2013). Segundo Iversen e Wren (1998), a maior dificuldade em aumentar a produtividade no setor de serviços faria com que aumentos na demanda por trabalho fossem acompanhados de queda nos salários. Se satisfeita a hipótese de que os salários na indústria (onde a produtividade cresce mais rapidamente) e nos serviços são correlacionados, o último não terá incentivo para oferecer mais empregos, gerando desemprego duradouro.

Fora as mudanças na economia mundial e na tecnologia, importantes tendências que afetaram as famílias foram vistas a partir da 2ª metade do século XX: a intensa entrada da força de trabalho feminina no mercado de trabalho, a crescente fluidez nas estruturas familiares (com cada vez mais famílias monoparentais chefiadas por mulheres), aumento na expectativa de vida e queda da fecundidade (gerando desequilíbrios demográficos importantes) e incidência de doenças crônicas (aumentando a carga de cuidado, sobretudo de idosos), que são fatores que pressionam desproporcionalmente as mulheres, por serem, tradicionalmente, as cuidadoras principais (LEWIS 2009; OIT, 2011b). Antes da entrada da mulher no mercado de trabalho, o cuidado e a garantia da reprodução social se davam no âmbito familiar, enquanto a produção social se dava no mercado. Esse funcionamento da economia capitalista estava assentado no

modelo familiar “homem provedor/mulher dona de casa” existente desde o século XIX, e que, quando começou a ser erodido, criou um déficit de cuidado (BATTHYÁNY, 2010; FRASER, 2016). Essas tendências configuram a *care crisis* (KERSTENETZKY, 2017). Assim, tais tendências enfatizaram a necessidade de o Estado proporcionar medidas de conciliação trabalho-família.

Bonoli (2005) sintetiza os novos riscos sociais como sendo aqueles resultantes de dois fenômenos acima descritos: a terciarização da economia e a entrada feminina maciça no mercado de trabalho, que são as transformações criadoras das sociedades pós-industriais. Os novos riscos sociais são: o problema da conciliação trabalho-família, famílias monoparentais, ter um idoso ou dependente na família, a obsolescência de habilidades (frente ao progresso tecnológico e a menor sindicalização) e cobertura insuficiente da seguridade social (dadas as carreiras atípicas características do mercado de trabalho transformado).

Os *welfare states* do pós-guerra se mostraram incapazes de dar respostas automáticas a esses riscos, o que ameaçou o alcance dos regimes de proteção social, pois seu *design* correspondia aos riscos da economia industrial baseada no provedor masculino (KERSTENETZKY, 2013). Ocorreram mudanças na estrutura do gasto que se diferenciam de acordo com o “regime” de bem-estar. Os países de língua inglesa apresentaram aumento relativo do gasto (residual) de alívio à pobreza, uma redução geral, porém menos acentuada para a Europa Ocidental do gasto relativo com seguridade social, e aumento generalizado, apesar de mais dramático para os escandinavos, do gasto relativo com serviços sociais. Além disso, houve perdas de titularidades em todos os regimes nos anos 1990, seja via redução do valor real dos benefícios ou da elegibilidade. Outras consequências foram o aumento de formas de copagamento e da tributação indireta, que tende a ser regressiva, e a individualização do risco social (KERSTENETZKY, 2012).

É importante notar, também, a transição para a economia do conhecimento nos países desenvolvidos, definida por Morel como a economia em que:

knowledge is considered as the driver of productivity and economic growth. The knowledge-based economy thus rests on a skilled and flexible labour-force, which can easily adapt to the constantly changing needs of the economy but also be the motor of these changes (MOREL, 2013, p. 632).

Face à crescente popularidade do discurso de austeridade e da dificuldade de conseguir novas formas de financiamento, os estados de bem-estar passaram por uma “onda de ativação”

(*activation turn*), que enfatizou políticas ativas de mercado de trabalho². Diferentes regimes passaram por paradigmas de ativação distintas: o liberal se baseou no *workfare* (onde o trabalho dá acesso aos benefícios sociais), o bismarkiano passou por ativação tardia (depois de tentativas de redução da oferta de trabalho para lidar com o desemprego, os países investiram em programas de inserção de trabalhadores não inclusos tradicionalmente na proteção social) e o escandinavo teve sua ativação pautada pela PIS. A PIS emprega políticas sociais produtivas, buscando responder aos novos riscos sociais com políticas ativas de mercado de trabalho, de conciliação trabalho-família e com educação ao longo da vida, e será explorada adiante. Nos países nórdicos, onde foi usada com mais regularidade, as taxas de desemprego foram relativamente baixas nos anos 2000 (KERSTENETZKY, 2012).

I.1.3 – A crítica feminista

O trabalho de Hernes (1987, apud. BORCHORST e SIIM, 2002), que criou o conceito de estado de bem-estar *women-friendly*, onde a injustiça com base em gênero seria eliminada sem criar outras formas de desigualdade, estabeleceu os países escandinavos como potencialmente *women-friendly*. Esse trabalho, mais otimista em relação ao *welfare state*, marcou uma aproximação entre a literatura feminista e a *mainstream* do *welfare state*, pois ambas colocaram o modelo nórdico como o ideal, à medida que a literatura *mainstream* deu mais atenção à posição das mulheres e das famílias no fim dos anos 1990. A aproximação aumenta quando a literatura feminista passa a ter enfoque comparativo também, buscando tipologias dos regimes do bem-estar que levassem em conta a questão de gênero (BORCHORST e SIIM, 2002).

Nesse contexto, uma das críticas mais importantes que o trabalho de Esping-Andersen (1990) recebeu foi a feminista, que apontou como a tipologia era baseada no modelo de família “homem provedor/ mulher dona de casa” (ORLOFF, 1992; LEWIS, 1992). Na verdade, a tipologia não incorporava o pilar “família” e suas assimetrias internas como fonte de bem-estar na análise, e ignorava o papel dos serviços sociais (BORCHORST e SIIM, 2002). Além disso, outra crítica foi endereçada ao conceito de desmercantilização enquanto objetivo dos estados de bem-estar. A desmercantilização seria cega ao desejo pela independência econômica das

² Políticas ativas são entendidas aqui como aquelas que visam “aumentar o nível de emprego e de salários das pessoas que possuem dificuldade em se inserir no mercado de trabalho” (MACHADO e NETO, 2011, p. 2).

mulheres, visto que sua “mercantilização”, entendida como participação no mercado de trabalho em igualdade de condições dos homens (KERSTENETZKY, 2012), leva ao aumento da renda da mulher dentro do casal, aumentando seu poder de barganha na divisão do trabalho doméstico³.

Esping-Andersen cedeu à crítica, e, em 1999, adiciona uma quarta dimensão à tipologia (além da desmercantilização, da estratificação e da divisão público-privado na provisão de bem-estar): a “desfamiliarização”. Essa mede a capacidade dada pelo sistema de bem-estar ao indivíduo de comandar seus recursos independentemente de reciprocidades familiares, portanto diminuindo sua dependência da família como fonte de provisão de bem-estar. Ela seria a precursora da *mercantilização* feminina, pois permitiria a participação plena das mulheres no mercado de trabalho à medida que serviços externos de cuidado são disponibilizados. A desfamiliarização seria, também, precursora da *desmercantilização* feminina, à medida que as mulheres teriam acesso a direitos sociais e se tornariam menos dependentes do mercado. Por fim, a desfamiliarização também traria sustentabilidade para o estado de bem-estar social, pois diminuiria a necessidade de proteção das famílias (por passarem a ter dois provedores) e aumentaria a base fiscal do estado de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012).

1.2 – A Perspectiva do Investimento Social (PIS)

I.2.1 – Apresentação da PIS

A PIS recupera a ideia de “política social produtiva” presente nas propostas de Gunnar e Alva Myrdal na Suécia dos anos 1930, resolvendo, mais uma vez, o aparente conflito entre eficiência e equidade recolocado pelo paradigma neoliberal do estado de bem-estar. A PIS está, contudo, voltada para atender os riscos sociais das economias pós-industriais, e é o único paradigma de *welfare state* que não emergiu de uma grave crise econômica (MOREL et al, 2012; HEMERIK, 2012). O seu surgimento se deve em parte à crítica ao aumento da pobreza e da exclusão social ocorrido durante a “era neoliberal” (iniciada com a crise de 1974), mas, ao mesmo tempo, a PIS tem algumas semelhanças com a visão neoliberal, apresentada abaixo

³ Esping-Andersen (2009) encontra, a partir de um modelo econométrico com dados da Espanha, que o poder de barganha feminino é o principal definidor do patamar de divisão do trabalho doméstico. Assim, quanto maior a proporção do salário da esposa sobre o do marido, maior o emprego de tempo deste. Um aumento da razão salarial de 25% para 50% traria, por exemplo, um aumento de 60% no tempo masculino dedicado a afazeres domésticos.

(MOREL et al, 2012). Ela surgiu como um termo amplo que incorporava também a corrente da chamada Terceira Via⁴ e não possui teoria unificada ou único proponente. Isso ajuda a explicar o apoio político dos órgãos internacionais e nacionais recebido a partir do fim dos anos 1990 (MOREL et al., 2012).

A PIS tem se consolidado como o novo paradigma do estado de bem-estar social, diferente do paradigma keynesiano, e do neoliberal, e sua corrente social democrata será apresentada em seguida. (KERSTENETZKY, 2013). A PIS se aproxima do estado de bem-estar keynesiano, no sentido em que o gasto social é, tal como foi durante a era keynesiana, usado como política econômica. A política social keynesiana atuava de maneira contra-cíclica, além de que, para Keynes a redução das desigualdades e os investimentos em educação e saúde contribuíam para o crescimento econômico. Portanto, dentro desse paradigma, não há conflito entre eficiência e igualdade. Contudo, o paradigma keynesiano estava pautado no modelo de família tradicional, em políticas passivas de manutenção de demanda, sobretudo na forma do seguro social. Ademais, o foco das políticas é o presente, enquanto na PIS o imperativo são os investimentos para o futuro, na formação de capital humano e combate à desigualdade intergeracional. O que a PIS mantém do paradigma de estado de bem-estar neoliberal são as políticas de ativação e a orientação das políticas para o futuro. O paradigma neoliberal, em que as políticas sociais são entendidas como um custo, está centrado no rigor orçamentário, no monetarismo, na competitividade corporativa e na restrição ao crescimento dos salários (MOREL et al., 2012). Condizente com essa visão, as políticas sociais atuam pelo lado da oferta, buscando a ativação e a redução da rigidez do mercado de trabalho. Contudo, não existe na PIS a ideia de que a ativação possa substituir a necessidade da proteção social, e, diferente do paradigma neoclássico, a PIS dá importância às falhas de mercado (MOREL et al., 2012).

⁴ A proposição da Terceira Via esteve intimamente ligada à ascensão do Novo Trabalhismo no Reino Unido, que buscava ser uma alternativa à velha esquerda e à nova direita (LISTER, 2003). O foco está no investimento no capital humano, em vez da provisão da manutenção de renda direta, orientando a política social para o futuro e retratando o Estado como um empreendedor dinâmico (MOREL, et al., 2012). Existe uma percepção de cidadania de que não há direitos sem responsabilidades, mais rígida do que a cidadania social do surgimento do *welfare state* britânico. Como a PIS, a Terceira Via propõe educação ao longo da vida e políticas de conciliação trabalho-família. Além do capital humano, o outro carro-chefe de política dessa vertente é a ativação, que enfatiza a responsabilização individual e diminui a dependência dos indivíduos em relação ao Estado. Apesar de a Terceira Via argumentar por uma ativação com maior justiça social, contra os neoliberais, o diagnóstico das causas do desemprego são muito similares para essas duas visões (rigidez no mercado de trabalho e baixo estímulo derivado dos benefícios sociais), fazendo com que, na prática, a ativação da Terceira Via tenha sido muito similar à neoclássica (MOREL et al., 2012). As principais diferenças entre a PIS e a Terceira Via estão listadas na próxima página.

No presente trabalho, focamos na sua variante “social democrata” da PIS, como implementada nos países nórdicos (KERSTENETZKY, 2017; MOREL, 2013). As principais distinções entre a PIS social democrata e a Terceira Via são que: enquanto esta busca a redução do papel da seguridade social via responsabilização individual, enfatizando o risco moral de benefícios generosos, aquela reconhece a necessidade da seguridade social, e combina políticas ativas com passivas; a PIS enfatiza os direitos de cidadania, enquanto a Terceira Via enfatiza os deveres; enquanto Giddens, sociólogo proponente da vertente da Terceira Via, se alinha aos proponentes neoliberais que acreditam no papel da desigualdade para o dinamismo do capitalismo (MOREL et al. 2012; KERSTENETZKY, 2013; MOREL, 2013).

A ideia da PIS é, frente à crescente força do discurso da austeridade desde a crise de 2008, converter a lógica de gastos sociais em uma lógica de investimento, onde as desigualdades, além de serem injustas, são vistas como perda de capacidade produtiva e de recursos. Nessa perspectiva, o gasto social deveria ser contabilizado como investimento pelas finanças públicas (KERSTENEZTKY, 2017, 2013). Ademais, a PIS visa à formação de capital humano nas crianças e manutenção desse capital nos adultos, facilitando sua entrada e saída do mercado de trabalho ao longo da vida (seja para capacitação, maternidade ou paternidade) (MOREL, 2013). Isso está ancorado no argumento de que, quanto antes as crianças forem estimuladas (e, portanto, colocadas em creches de qualidade), melhor irão se desenvolver, gerando ganhos sociais muito superiores ao investimento *per capita*. De fato, no livro *The Incomplete Revolution* (2009), Esping-Andersen faz análise Pareto-eficiente e afirma que crianças podem ser vistas, do ponto de vista econômico, como um bem coletivo.

Por fim, a PIS procura manter um estado ativo, que esteja preparado para responder aos novos riscos sociais, se empenhe em prevenir riscos econômicos e sociais, e em reduzir a transmissão de pobreza intergeracional, em vez de reparar os efeitos deles via transferências de renda passivas. A ativação da PIS, portanto, diverge da política social compensatória keynesiana, no sentido em que sua política social é produtivista, mas também se afasta da neoliberal porque está comprometida a criar empregos de qualidade e a dar incentivos econômicos positivos para os que recebem os salários mais baixos (MOREL et al. 2012). Nesse contexto, a ativação se justifica pelo aumento da incerteza gerado pelas mudanças socioeconômicas que resultaram nos novos riscos sociais, sendo o aumento da produtividade agregada o melhor remédio contra ela (KERSTENETZKY, 2017). As principais medidas associadas a essa abordagem são: a educação ao longo do ciclo de vida ativa, começando desde cedo para combater a pobreza intergeracional e investir na formação de capital humano; as

políticas de conciliação trabalho-família; o treinamento e reciclagem de trabalhadores com habilidades obsoletas ou desempregados, implantando o seguro desemprego generoso, relativamente curto e acompanhado de serviço de procura de postos de trabalho (KERSTENETZKY, 2013; MOREL, 2013).

Nessa lógica, as políticas de conciliação trabalho-família cumprem papel de aumento do emprego e promover crescimento econômico, elevando a base tributária do *welfare state*, o que mais que compensa o custo das transferências que as mulheres receberão como proteção social (ESPING-ANDERSEN, 2009). Além disso, tais medidas têm papel central para facilitar o aumento da taxa de fecundidade, necessário para reequilibrar os sistemas previdenciários cujas projeções mostram quadro preocupante. Por fim, a inserção feminina no mercado gera autonomia econômica e, através da renda derivada de dois provedores, diminui o risco de pobreza na infância (LEWIS, 2009). De fato, Orloff (1993) reconhece que a dependência econômica das mulheres como fonte de poder dos homens dentro da família, e o acesso a trabalho remunerado dá à mulher autonomia em relação ao casamento e maior poder dentro dele.

I.2.2 – Convergências e divergências da literatura feminista

É possível perceber que a PIS na acepção nórdica converge em parte com interesses feministas. Ao mesmo tempo em que ela facilita a inserção da mulher no mercado de trabalho, os serviços de cuidado infantil avançam o eixo da desfamiliarização (ao permitir externalização de parte do cuidado das famílias para o Estado enquanto provedor de bem-estar) (BATTHYÁNY et al., 2017). Concomitantemente, as licenças de cuidado bem remuneradas e razoavelmente longas promovem a desmercantilização. Ademais, o argumento da sustentabilidade do estado de bem-estar da PIS parece estar propondo maior mercantilização (ativação das mulheres) para promover desmercantilização no futuro, possibilitando maior gasto em serviços sociais de cuidado (KERSTENETZKY, 2017). Como as políticas de conciliação trabalho-família da PIS fazem parte de sua agenda de ativação, essa perspectiva fornece um tipo de ativação mais alinhado às demandas feministas que o estado de bem-estar keynesiano ou neoliberal⁵ (KERSTENETZKY, 2013), pois incentiva maior independência

⁵ Vale à pena ressaltar que as políticas keynesianas de emprego e sociais apoiavam o modelo tradicional do homem provedor, na medida em que os direitos sociais masculinos eram garantidos e as mulheres tinham acesso a benefícios sociais através de um provedor (MOREL et al., 2012). Enquanto isso, a ativação neoclássica não vinha

econômica feminina ao mesmo tempo que busca diminuir o peso do trabalho de cuidado doméstico. Por fim, as políticas de conciliação trabalho-família, apesar de não redesenharem definitivamente a divisão sexual do trabalho, promoveram, nos países nórdicos, maior participação paterna nos cuidados (ESPING-ANDERSEN, 2009; LEWIS, 2009).

A força do discurso da PIS é também o que pode ser criticado pelo feminismo (pelo menos no “feminismo da diferença”⁶), isto é, o produtivismo das suas prescrições de política social (KERSTENETZKY, 2017). Assim, um questionamento que pode ser endereçado à PIS é se ela deixa espaço para as mulheres que não desejem trabalhar e optem por se dedicar a cuidados (KERSTENETZKY, 2017). Saraceno (2017) argumenta que a PIS está propugnando o modelo do “provedor universal” de Fraser (1997, apud. SARACENO, 2017, no prelo) em vez do “cuidador universal”⁷, promovendo a entrada e manutenção das mulheres no mercado de trabalho (a “masculinização” do curso de vida feminino), em vez da mudança no papel masculino na família. Para a autora, o trabalho de cuidado não-mercantilizado é visto como um empecilho à oferta de trabalho das mulheres, o que denotaria uma subvalorização do cuidado implícita na PIS. Ademais, como ressaltou Lewis (2009), existe na PIS certa instrumentalização dessas políticas, sendo a promoção do emprego feminino cada vez mais advogada por seu efeito econômico do que pelas aspirações das mulheres (MOREL et. al 2012). Outra crítica seria a visão excessivamente produtivista da relação mãe-filho que Saraceno (2017, no prelo, 2015) enxerga na PIS, a qual reservaria papéis diferentes para mães muito e pouco qualificadas em termos de legitimidade do tempo gasto com seus filhos, em termos de formação de capital humano. Para a autora, a PIS propõe que as mães (e pais) altamente educados invistam tempo nos seus filhos, para gerar capital humano neles, enquanto as mães (e pais) pouco educados deveriam se dedicar mais ao mercado de trabalho, pois representam um risco ao capital humano de seus filhos.

acompanhada de fortes políticas de conciliação trabalho-família, de modo que os serviços externos de cuidado são por vezes muito caros, de qualidade heterogênea, o que coloca mães solteiras em situação de especial fragilidade (LEWIS, 2009).

⁶ A *difference perspective* do feminismo defende que as mulheres tenham o direito de escolher se dedicar ao cuidado em vez de o trabalho remunerado sem qualquer custo associado, eliminando os custos da diferença de gênero (KERSTENETZKY, 2017; BORCHORST e SIIM, 2002).

⁷ Para Fraser (1997, apud. BORCHORST e SIIM, 2002), o modelo do “provedor universal” (*universal breadwinner*) é baseado na norma do emprego para homens e mulheres. Esse é oposto do modelo do cuidador-paritário (*citizen-parity*), em que o objetivo é fazer a diferença de gênero ter custo zero, apoiando o cuidado informal. O modelo defendido pela autora é o do “cuidador universal” (*universal caregiver*), que induziria os homens a conciliar cuidado com trabalho como as mulheres fazem atualmente, desconstruindo a especialização por gênero.

Essa crítica é sintoma de um problema maior da PIS, que seria a mudança da *rationale* do estado de bem-estar, antes justificada apenas por direitos sociais, altruísmo e igualdade, agora a política social parece necessitar de um fundamento econômico para se justificar (MOREL et al. 2012). Contudo, para Morel et al. (2012), parte das tensões entre os fundamentos da política social se deve ao fato de a PIS ser um paradigma emergente (versus um paradigma de políticas estabelecido), que cobre tanto a aceção social-democrata quanto a Terceira Via. Apesar de certa convergência no discurso e nos instrumentos de política da PIS, essa perspectiva se inspira em fontes teóricas diversas, desde os trabalhos sobre capital humano de James Heckman à abordagem das capacitações de Amartya Sen. Outra razão apontada por Hemerijck (2017, no prelo) para a consideração da PIS como um paradigma emergente é que seu apoio político permanece um “enigma”. Existe pessimismo por parte da literatura de que a PIS receba amplo apoio político em tempos de austeridade pós-crise de 2008 já que ela propõe investimentos para o futuro, que só trariam retorno no longo prazo. Hemerijck (2017, no prelo), contudo, aponta que o apoio à PIS tem potencial para ser mais amplo, porém difuso, do que está colocado por essa literatura.

1.3 – Revisão da literatura empírica

Nos voltamos agora para a revisão da literatura empírica nas três dimensões de políticas (serviços de cuidado infantil, licenças de cuidado e flexibilidade da jornada de trabalho) escolhidas com base em Lewis (2009), que provê recomendações importantes para o sucesso das políticas de conciliação.

1.3.1 – Serviços de cuidado infantil

Nos estados de bem-estar social europeus, a educação infantil tem sido expandida por motivações diferentes, visando alcançar objetivos tão variados quanto o aumento da fertilidade, o desenvolvimento infantil, o aumento do emprego feminino e a igualdade de gênero (LEWIS, 2009; ESPING-ANDERSEN, 2009). Segundo Lewis (2009), os países nórdicos têm sido os únicos a perseguir políticas de conciliação trabalho-família explicitamente para promover a igualdade de gênero. Existe relativo consenso na literatura de que os serviços de cuidado infantil externo formam a dimensão mais eficiente das políticas voltadas para as famílias, em termos

do aumento do emprego feminino, diminuição do diferencial salarial entre homens e mulheres, diminuição do diferencial de emprego entre mulheres com e sem filhos e do combate a valores familistas que colocam as famílias (e, sobretudo, as mulheres) como único provedor de cuidado legítimo (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017; CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017; KERSTENETZKY, 2012; BATTHYÁNY et al. 2015; ESPING-ANDERSEN, 2009). O argumento da eficiência promovida por meio dos serviços de cuidado infantil se baseia na influência sobre o emprego feminino, que elevaria a renda do país e das famílias, que se tornariam, por sua vez, menos dependentes de proteção social e alargariam a base tributária do estado de bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 2009).

Além disso, a literatura da PIS consente que investimentos na educação infantil apresentam maior retorno em relação a outros níveis educacionais, estimulando habilidades cognitivas e não-cognitivas, que possuem efeitos duradouros no futuro profissional das crianças. A educação infantil tem sido cada vez mais defendida para fins de formação de capital humano⁸ cedo, construindo uma PEA mais produtiva no futuro, e preparando indivíduos para trabalhar em uma economia do conhecimento globalizada (MOREL, 2013; MOREL e PALME, 2017, no prelo).

A educação infantil promove também a mobilidade social e a igualdade de oportunidades, visto que crianças de diferentes contextos e classes sociais já chegam na idade escolar de pontos de partida diferentes (MOREL e PALME, 2017; ESPING-ANDERSEN, 2009; KERSTENETZKY, 2016). Esping-Andersen (2009) afirma que essa desigualdade é derivada de desigualdade na renda familiar, do tempo passado pelos pais com os filhos e, principalmente, do capital cultural dos pais. Essa ideia é respaldada por um modelo usando dados do exame PISA (*Programme for International Student Assessment*)/OCDE, onde os indicadores de cultura tiveram os maiores coeficientes positivos sobre o resultado do exame de leitura, superiores às variáveis de status socioeconômico das famílias. O autor reporta também que existem ganhos de sociabilidade para as crianças que frequentam instituições pré-escolares, tanto maiores quanto mais diverso for o ambiente familiar das crianças.

Do ponto de vista da igualdade de gênero, outro benefício dos serviços externos de cuidado é que promove a participação dos pais no cuidado infantil, segundo observado por

⁸ As políticas de formação de capital humano e os benefícios de sua formação na infância também tem sido estudada por muitos economistas, mais famosamente por James Heckman, como em (CARNEIRO e HECKMAN, 2003).

Esping-Andersen (2009) para a Espanha e por Batthyány et al. (2015) para o Uruguai⁹. Ambos os autores encontram maior participação paterna quando a intensidade do cuidado necessário é menor, em termos de horas despendidas, o que é resultado da externalização de parte do cuidado.

Além disso, alguns dos países com maior apoio estatal aos serviços de cuidado e educação infantil são também aqueles com maior taxa de fecundidade na Europa, o que se verifica na França, Dinamarca, Suécia e Noruega, enquanto a Itália tem as taxas mais baixas de fecundidade e está abaixo da média da União Europeia de frequência de crianças de 0 a 2 anos a centros de cuidado (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017). Já no Reino Unido, os serviços de cuidado passaram por drástica expansão na virada do século, com gastos tendo crescido mais de 16 vezes entre 1998 e 2005, com foco no desenvolvimento infantil e na promoção do emprego de mães, combatendo simultaneamente a pobreza infantil (LEWIS, 2009). A Escandinávia segue tradição voltada para serviços universais iniciada na década de 1930, inclusive de cuidados externos. À época, a ideia era empregar políticas para a população encarada como fator produtivo, visando à reprodução e o emprego feminino (KERSTENETZKY, 2016). Atualmente, é a região com os melhores índices de acesso à educação infantil.

Isso nos leva à próxima característica importante dos cuidados infantis externos, que é seu grau de universalismo ou focalização. Existem diferentes maneiras pelas quais o Estado pode subsidiar os serviços de cuidado, como através de *vouchers* ou incentivos fiscais para pais demandantes de vagas em creches ou pré-escolas, incentivos fiscais às instituições, ou apoio financeiro na construção de estabelecimentos. Quando os incentivos são focalizados, enquanto as famílias mais ricas podem comprar cuidado no mercado, o risco é de exclusão das classes médias dessa dimensão de conciliação trabalho-família, além de estigmatização dos usuários da política social (BATTHYÁNI et al, 2017). O risco de uma política criar estigmas não deve ser menosprezado, visto que leva à redução do número de usuários, diminuindo a efetividade da política, além de não promover a integração social, uma das funções primárias da política social (KERSTENETZKY, 2012). Além disso, deixar o cuidado infantil a cargo do mercado (como nos EUA) exclui a maior parte das famílias e leva à grande heterogeneidade na qualidade desse serviço (ESPING-ANDERSEN, 2009). Além disso, a educação infantil universal nos

⁹ Batthyány et al. (2017) também encontram maior dedicação de horas dos avós da criança quando a família utiliza serviço de cuidado externo.

países nórdicos tem sido associada a melhores e mais homogêneos resultados no exame do PISA/OCDE, a maiores rendimentos no mercado de trabalho, maior mobilidade social e a menores desigualdades intergeracionais. Outro argumento pelo universalismo é que os serviços compensam os cidadãos por custos sociais difusos, além de formar a base da forte solidariedade social do regime social-democrata (KERSTENEZKY, 2012).

Para Esping-Andersen (2009), os custos da universalização dos serviços de cuidado são menores do que parecem, considerando os efeitos de segunda ordem. Estudando o caso dinamarquês, que subsidia dois terços do custo total do cuidado infantil e garante serviço universal de qualidade (sendo gratuito para pais de baixa renda), gastando 2% do PIB, o autor encontra que as mães que fazem uso desse subsídio acabam devolvendo tal valor com “juros” ao Estado ao longo da vida. Isso ocorre porque as mães dinamarquesas saem do mercado de trabalho por menos tempo ao terem filhos¹⁰. Além disso, uma estimativa para o Reino Unido é de que o retorno líquido do investimento na educação infantil universal para o Erário é de £20.050 por mulher, ao longo de quatro anos, baseada em uma mulher de 30 anos que volta ao trabalho em tempo integral depois de um ano de licença, com filhos recebendo 25 horas de cuidado semanal (formal e informal) (BEN-GALIM, 2011). Um estudo sobre o experimento de subsídio do cuidado infantil na província de Quebec (Canadá) também indica que é uma política com retornos maiores que os custos: para cada dólar gasto pelo governo da província, este recebe \$1,05 de volta, enquanto o governo federal ganha \$0,44, sem ter feito qualquer investimento (LEFEBVRE et al. 2011, apud BEN-GALIM, 2011).

A partir da revisão empírica dos serviços de cuidado infantil trazida pela literatura, é possível concluir que o investimento na externalização desse cuidado é exemplo de uma política social economicamente orientada (PSEO), na terminologia de Kerstenetzky (2012). Devido a sua função produtivista, essa dimensão de conciliação também está de acordo com a PIS (MOREL, 2014; KERSTENETZKY, 2017).

I.3.2 – Licenças maternidade, paternidade e parental

¹⁰ É sabido que tirar licença por tempo maior que a garantia de retorno ao posto original leva à penalidade salarial para as mulheres, que sofrem depreciação do seu capital humano (ESPING-ANDERSEN, 2009; CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017).

As licenças para fins de cuidado se justificam como uma importante dimensão da conciliação trabalho-família pelo fato de permitirem que os pais cuidem dos filhos nos seus primeiros meses de vida. Existem três tipos principais de licenças, não exclusivos entre si: a maternidade, a paternidade e a parental.

A licença parental pode assumir várias configurações, provocando incentivos distintos, mas apresenta duas vantagens principais às licenças existentes: (i) é “neutra” em termos de gênero, enfatizando que a responsabilidade deve ser dividida entre os pais e (ii) não precisa necessariamente ser usufruída logo após ao parto, permitindo a gerência do cuidado compartilhado durante mais tempo da vida pré-escolar da criança. Para que a primeira vantagem possa ser proveitosa, é necessário limitar a transferabilidade da licença, ou criar o que ficou conhecido como as *daddy quotas*, de modo a estimular a participação paterna. Nesse mecanismo, ou o pai (ou segundo responsável) faz uso dessa parcela da licença ou o casal abre mão dela. A limitação da transferabilidade foi endossada pela Diretiva de 2010 da União Europeia, que também requeria, no mínimo, quatro meses de licença parental, além da licença-maternidade (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017).

As *daddy quotas* foram introduzidas pelos países nórdicos, onde se vê também a maior adesão (na Suécia e na Noruega a adesão dobrou para mais de 40% na década de 1990) (ESPING-ANDERSEN, 2009). A literatura concorda que a adesão masculina responde fortemente à taxa de reposição (proporção dos rendimentos representada pelo pagamento do benefício da licença) (ESPING-ANDERSEN, 2009; LEWIS, 2009; OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017). Isso pode ser explicado pela renda masculina ser maior, em média, de modo que as famílias estão menos dispostas a abrir mão de parte dessa renda, e pelo estigma que a licença ainda carrega no mercado privado de trabalho. Tal adesão também responde à flexibilidade da licença (possibilidade de distribuí-la ao longo dos primeiros anos de vida da criança e de tirá-la em meio período) (LEWIS, 2009). As *daddy quotas* se tornam ainda mais importantes para dar legitimidade institucional ao combate à desigualdade de gênero. Outros exemplos de países que delimitam uma parcela da licença a ser tirada pelo pai são Portugal e Alemanha (como um bônus), Coreia do Sul e França (OECD, 2017).

A outra vantagem é que a licença parental normalmente não precisa ser tirada logo após o nascimento e que costuma ser mais longa do que a licença-maternidade somada à paternidade (em países sem a modalidade parental), permitindo um cuidado mais longo e flexível. Mas isso pode ser uma armadilha para as mulheres, as principais usuárias, já que, se muito longa, a

licença tende a ser mal remunerada¹¹, fora a perda de capital humano correspondente. Portanto, a segurança de retorno para o antigo emprego se torna ainda mais importante. Para ilustrar, na Alemanha, desde 1993, a licença parental era longa (até 34 meses após dois meses de licença-maternidade), com proteção de emprego, mas com pagamento até o 22º mês (CESIFO DICE, 2014). Segundo Lewis (2009), esse esquema enfatizava o modelo tradicional de cuidado, até as reformas dos anos 2000, que tornaram a licença parental um direito individual, permitindo que o responsável trabalhasse em tempo parcial e dando-lhe o direito à redução da jornada. Em 2007, a licença parental passou a ser de 14 meses, incluindo dois meses como *daddy quota*, paga a uma taxa de 67% (LEWIS, 2009). A autora enfatiza que as reformas foram apoiadas por um discurso alinhado à PIS. Além disso, com a chegada da onda de ativação, as longas licenças de cuidado doméstico não têm sido incentivadas pela OCDE, pelo efeito negativo que têm no emprego feminino (LEWIS, 2009).

A estimativa de Olivetti e Petrongolo (2017) é de que os efeitos da licença parental são positivos sobre o emprego feminino até cerca de 1 ano de duração, e passam a ser negativos para períodos mais amplos. É importante notar que as autoras se referem à licença parental como a soma das semanas de licença disponíveis para as mães, seja na forma de licença-maternidade como parental. Olivetti e Petrongolo (2017) também encontraram correlação negativa entre o diferencial de emprego entre os sexos e o máximo de semanas de qualquer licença disponível para a mãe com emprego protegido (seja na forma de licença maternidade ou parental). Ou seja, a maior duração das licenças com proteção de emprego está associada à diminuição do diferencial de emprego entre os sexos. Por fim, as experiências de países individuais podem lançar luz sobre o assunto. A duração da licença parental foi duplicada na Áustria em 1990, provocando aumento de 12% na fecundidade, mais acentuado para mulheres com renda abaixo da mediana. Considerando a baixa taxa de fecundidade austríaca (1,46 em 2014), abaixo da taxa de reposição de 2.07 filhos por mulher (EUROPEAN COMMISSION, 2015), esse aumento foi de especial relevância. Entretanto, pelas regressões de Olivetti e Petrongolo (2017), o efeito dessa política sobre a fecundidade não é significativo. Também foi encontrado que pagamentos de licença após a expiração da garantia de emprego causava efeito negativo no emprego e salários femininos no longo prazo. Já na Noruega, a expansão da licença-maternidade causou redução no emprego, particularmente das mulheres mais educadas. Na

¹¹ As licenças de cuidado doméstico (*homecare leaves*), que são uma versão estendida das licenças parentais disponíveis em alguns países (OECD, 2017), podem causar perda de capital humano, grande preocupação da PIS, por mais que, em teoria, possibilite conciliação trabalho-família por um tempo estendido.

Finlândia e na França, contudo, foram as mulheres mais pobres que tomaram as licenças mais longas (LEWIS, 2009).

Além disso, Cukrowska-Torzewska (2017) encontra, usando regressões para 34 países europeus, que existe efeito positivo da licença-maternidade sobre o diferencial de emprego entre mulheres com e sem filhos em países com alta cobertura de serviços de cuidado infantil (para crianças de zero a três anos). Ou seja, existe um efeito interativo entre a licença-maternidade e a cobertura de cuidado infantil, mas a autora encontra que esse diminui quando a cobertura é inferior a 20%. Outro efeito interativo é o do aumento do diferencial salarial entre mulheres com e sem filhos na presença de alta cobertura dos serviços de cuidado infantil e licença-maternidade longa. A licença-maternidade de duração normal, contudo, contribui para a diminuição desse diferencial salarial. Assim, esses resultados do período de licença sobre o diferencial salarial podem ser atribuídos à perda de capital humano incorrida pelas mães que passam longos períodos afastadas do mercado de trabalho. Cukrowska-Torzewska (2017) também aponta para o efeito negativo de licenças totais (a soma da maternidade e da parental) excessivamente longas sobre o diferencial de emprego entre mulheres com e sem filhos, mas que esse efeito se deve majoritariamente ao componente da licença parental¹². É importante notar que existe vasta literatura sobre o efeito da licença-maternidade sobre o nível de salário e de emprego feminino, mas neste trabalho dedicamos mais atenção aos efeitos da licença parental, por seu potencial de incentivar a corresponsabilidade no cuidado infantil.

I.3.3 – Flexibilização da jornada de trabalho

A flexibilização da jornada de trabalho para fins de cuidado é, possivelmente, a medida mais controversa em termos dos benefícios trazidos à inserção feminina no mercado de trabalho. Esse pilar das medidas de conciliação ganhou força nos anos 1990 e vem avançando desde então, alcançando patamares diferentes nos três regimes de *welfare state*. Muitos arranjos distintos se enquadram no conceito de flexibilidade: banco de horas, variação de hora de chegada ou saída, trabalho por prazo determinado, terceirização, trabalho em tempo parcial, trabalho à domicílio e redução da jornada semanal (SORJ, 2004; OIT, 2011c, 2009). A OCDE (2016a) adverte, contudo, que gerir diferentes arranjos de trabalho dentro de uma mesma firma

¹² Esse efeito que não se verifica para licenças totais de duração razoavelmente longas e bem-remuneradas, que contribuem para a conciliação trabalho-família (CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017).

requer comunicação mais eficiente, mas que ela foi facilitada pelas tecnologias de informação e comunicação que têm se desenvolvido nos últimos anos.

Nem todos esses arranjos são desejados pelos pais que trabalham, sendo alguns esquemas considerados como “liderados pelo empregador”, tal como os contratos por tempo determinado e a terceirização (LEWIS, 2009). Os arranjos mais atraentes por trabalhadores com responsabilidade de cuidado são o de banco de horas¹³, a possibilidade de variar o horário de chegada e saída e o trabalho em tempo parcial. O risco para as mulheres está na solução unilateral pela redução de horas, enquanto o homem se especializa no trabalho remunerado, obrigando, assim, as esposas a desempenharem desproporcionalmente trabalho doméstico e de cuidado (LEWIS, 2009). Ao redor do mundo as mulheres trabalham em média menos horas em empregos remunerados, o que leva à menor independência econômica e continuidade da divisão sexual de trabalho doméstico e de cuidado desigual (LEWIS, 2009; SORJ, 2004). De fato, segundo relatório de 2016 da OCDE, as mulheres são, em média, três vezes mais propensas a trabalharem em tempo parcial (até 30 horas semanais) na Europa.

Desde os anos 1990, com a chegada da economia do conhecimento e da onda de ativação dos estados de bem-estar (como resposta aos novos riscos sociais, os regimes passaram por tipos de ativação distintas), a flexibilidade foi advogada pela Comissão da União Europeia e também pela OIT (KERSTENEZKY, 2017). O argumento econômico que sustenta a defesa da flexibilidade é que ela motivaria os trabalhadores, aumentando a produtividade, diminuindo a taxa de rotatividade e o absenteísmo (OECD, 2016a). Além disso, o maior número de transições entre postos ao longo da vida, tendência na *knowledge economy*, é facilitado pela flexibilidade. Nesse contexto, ela combateria o desemprego e evitaria a dependência de transferências do governo, de modo que se trata, mais uma vez, de uma dimensão de política familiar produtivista. A PIS postula, contudo, que a flexibilidade seja promovida acompanhada de proteção social suficiente para dar segurança aos trabalhadores face às mudanças econômicas e às transições, independente do regime de trabalho (*flexicurity*). Ademais, a flexibilidade na PIS é promovida ao lado das outras políticas de conciliação trabalho, políticas ativas de mercado de trabalho (incluindo um seguro desemprego generoso e treinamento) e a educação ao longo da vida, visando a preservação do capital humano (MOREL, 2013).

¹³ Entendido como o banco de horas regulado pelo empregado, e não pelo empregador que está adequando o uso de mão-de-obra à demanda por horas de trabalho.

De acordo com Lewis (2009), a solicitação de horas de trabalho flexíveis é um direito individual na Alemanha, Dinamarca e Países Baixos, enquanto na Áustria, Grécia, Finlândia, Itália, em Portugal, e no Reino Unido é um direito dos pais que trabalham. As reformas que instituíram esses direitos ocorreram no início dos anos 2000.

Quanto à literatura empírica, Olivetti e Petrongolo (2017) encontram correlação positiva estatisticamente significativa entre a flexibilidade (no horário de chegada/saída e banco de horas para folga) e o emprego feminino, para mulheres de baixa qualificação. Concluem, também, haver correlação negativa significativa sobre o diferencial de emprego entre os sexos. Ademais, existem indícios na literatura de que o fator mais relevante para que medidas de flexibilidade da jornada de trabalho sejam usadas para cuidado é sua previsibilidade. Assim, esquemas de flexibilidade totalmente liderados pelo empregador não são benéficos do ponto de vista da conciliação trabalho-família (LEWIS, 2009). Considerando o risco para as mulheres embutido no trabalho em tempo parcial, as medidas mais adequadas para a conciliação trabalho-família com igualdade de gênero seriam o banco de horas (liderado pelo empregado) e a possibilidade de variar o horário de chegada e saída do trabalho.

Em conclusão, este capítulo contextualizou a expansão das políticas de conciliação trabalho família desde o fim dos anos 1990 dentro da emergência de um novo paradigma de estado de bem-estar, a PIS. Esta se mostrou ser a perspectiva mais alinhada ao feminismo, apesar de críticas à instrumentalização de sua política social. Por fim, os resultados das políticas de conciliação trabalho-família na Europa trazidas pela literatura empírica. Na seção sobre cuidado infantil foi destacado o papel da universalização, bem como sua efetividade em termos de variáveis relevantes para igualdade de gênero, como o emprego feminino, a redução do diferencial de emprego entre os sexos, ente outros. Na seção sobre licenças, foram explorados os benefícios e desafios da licença parental, bem como o experimento das *daddy quotas*. Destaca-se que a licença parental aparenta ter efeito positivo sobre o emprego feminino até um ano, se tornando negativo em diante. Na dimensão da flexibilidade, discutiu-se quais medidas de flexibilidade são as mais benéficas para a conciliação e os riscos do emprego em tempo parcial para as mulheres.

CAPÍTULO II – O DESAFIO DA CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL

Após a exposição da evolução dos paradigmas do estado de bem-estar social e das mudanças que trouxeram as políticas de conciliação trabalho-família para o centro do debate da política social, e da breve revisão das aplicações dessas medidas na Europa, nos voltamos neste capítulo para o Brasil. O capítulo tratará dos motivadores das políticas de conciliação trabalho-família no país, trazendo dados relacionados ao uso do tempo e às jornadas de trabalho remunerado e de afazeres domésticos no país.

Antes de nos voltarmos para as motivações dessas políticas no Brasil, merece menção a contratação de empregados domésticos (dos quais 92% são mulheres (PINHEIRO et al., 2016)). Essa estratégia de conciliação trabalho-família particulariza a experiência brasileira em relação aos países europeus, apesar de seu estudo profundo fugir do escopo deste trabalho. O Brasil é o maior empregador (em termos absolutos) de trabalhadores domésticos da região da América Latina e Caribe, onde essa classe representa 17% do emprego feminino assalariado (ILO, 2013). Os empregados domésticos recebem menos do que trabalhadores com nível de educação e treinamento comparável (ILO, 2013), o que corrobora a crítica da subvalorização associada ao cuidado, fenômeno estudado por muitas autoras feministas (BATTHYÁNY, 2010; MONÇORES, 2014; FRASER, 2016). Assim, os empregados domésticos que já têm poder de barganha limitado, por terem baixo poder de associação, têm penalidades salariais, tendo recebido 41,1% da média salarial nacional em 2011 (ILO, 2013). Essa classe também sofre com a invisibilidade decorrente do local de trabalho, tendo maior taxa de informalidade que o resto da economia e maior dificuldade de acessar a Justiça (ILO, 2013). De acordo com a PNAD, a informalidade do emprego global caiu entre 2001 e 2015, de 58,5% para 46,2%. Já para os empregados domésticos, apesar de a informalidade ter caído, de 72,9% em 2001 para 67,7% em 2015¹⁴, ela ainda é muito superior à informalidade da média dos trabalhadores.

¹⁴ Empregados domésticos sem declaração foram considerados como trabalhadores informais. Para o cálculo da informalidade global, as seguintes categoriais foram consideradas formais: empregado com carteira assinada, empregado militar e estatutário, trabalhador doméstico com carteira assinada, empregador. As seguintes foram consideradas informais: empregado sem carteira assinada, trabalhador doméstico sem carteira assinada, conta própria, trabalhador na produção para o próprio consumo, trabalhador na construção para o próprio uso e não remunerado.

Para qualificar a contratação de domésticos como estratégia de conciliação trabalho-família, é importante observar a qualidade de inserção no mercado de trabalho das empregadoras, para determinar se tal contratação é feita para transferir uma carga de cuidado e de afazeres domésticos. A situação dos empregadoras¹⁵ de serviços domésticos é bastante distinta das empregadas: de acordo com a POF 2008/2009, o rendimento médio das primeiras era 5,4 vezes maior do que a das últimas. Ademais, as empregadoras domésticas, quando comparadas à média das mulheres ocupadas acima de 25 anos, possuíam trabalho remunerado em maior proporção (59,9%) do que a média (52,5%), bem como participação no mercado de trabalho 9,1% maior do que a média (MONÇORES, 2014). Isso sugere maior mercantilização das contratantes de serviços domésticos, o que indica que a compra desses seja uma estratégia de conciliação para a classe média ou alta (85,7% das famílias empregadoras se encontravam no 4º ou 5º quintil da distribuição da renda familiar per capita). Assim, a demanda por serviços domésticos aumenta conforme se progride nos quintos de renda, mas ela aumenta também com a presença de filhos de zero a seis anos em todos os quintos (MONÇORES, 2014). Por fim, 17,5% das famílias brasileiras gastavam com serviços domésticos em 2008-2009 (MONÇORES, 2014), o que representa um percentual relevante, ainda que minoritário das famílias. É possível perceber, portanto, que a contratação de empregados domésticos configura uma estratégia de conciliação trabalho-família no Brasil, apesar de inacessível para a maioria.

A principal motivação das políticas de conciliação trabalho-família está no fato de que, ao redor do mundo, as mulheres aumentaram significativamente sua carga de trabalho remunerado, sem que houvesse compensação masculina no trabalho não-remunerado. Portanto, o problema que se coloca é, essencialmente, um de desigualdade de gênero (LEWIS, 2009).

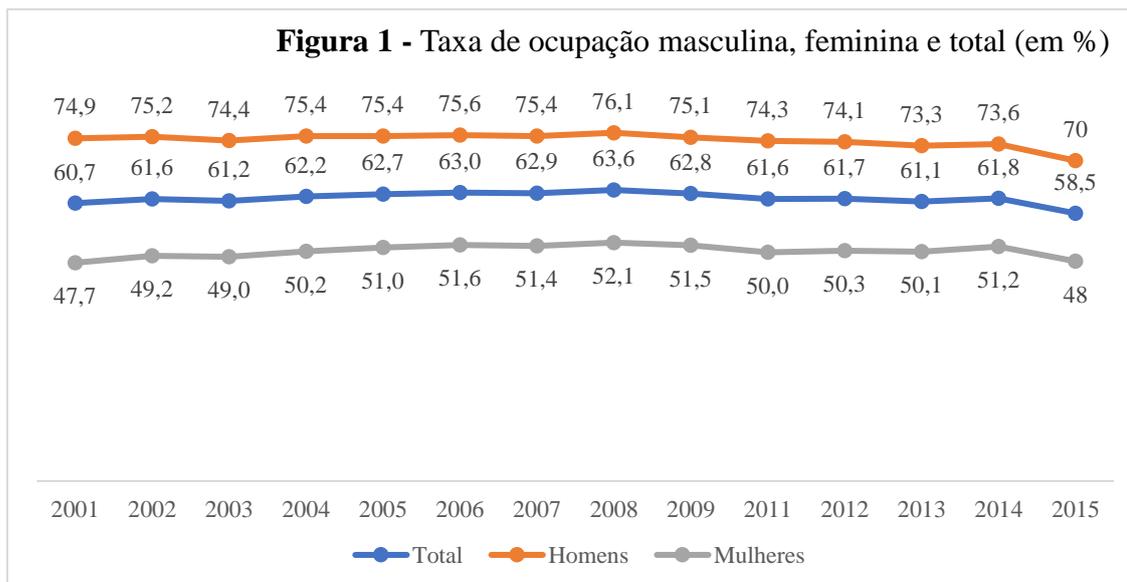
No caso brasileiro, Guimarães et al. (2016) mostram, a partir de estudo dos censos demográficos desde 1940, a rápida incorporação feminina à população economicamente ativa (PEA), tida como oferta efetiva de trabalho desde 1960. Em 1960, a taxa de atividade feminina era de 16,5%, enquanto que em 2010, essa porcentagem chegava a 52,6%, com crescimento ininterrupto a cada censo. Segundo as estimativas de Guimarães et al. (2016), as chances de engajamento no mercado de trabalho femininas passaram de pouco mais de 20% em 1970 para pouco mais de 60% em 2010. Já ao nível internacional, a taxa de participação feminina partiu de um patamar baixo, mesmo para países não desenvolvidos, em 1960, para um patamar em 2010 que a aproximava do *cluster* dos países desenvolvidos, o que atesta para a aceleração do

¹⁵ Monçores (2014) foca nas desigualdades entre empregadas e empregadoras como escolha metodológica para estudar a transferência de cuidado entre mulheres.

processo de mercantilização da mão-de-obra feminina no Brasil, frente aos países industrializados (França, Alemanha) e os de industrialização tardia (Argentina, México). A mercantilização é entendida pelos autores como a necessidade de se buscar a sobrevivência através do mercado de trabalho (GUIMARÃES et al., 2016).

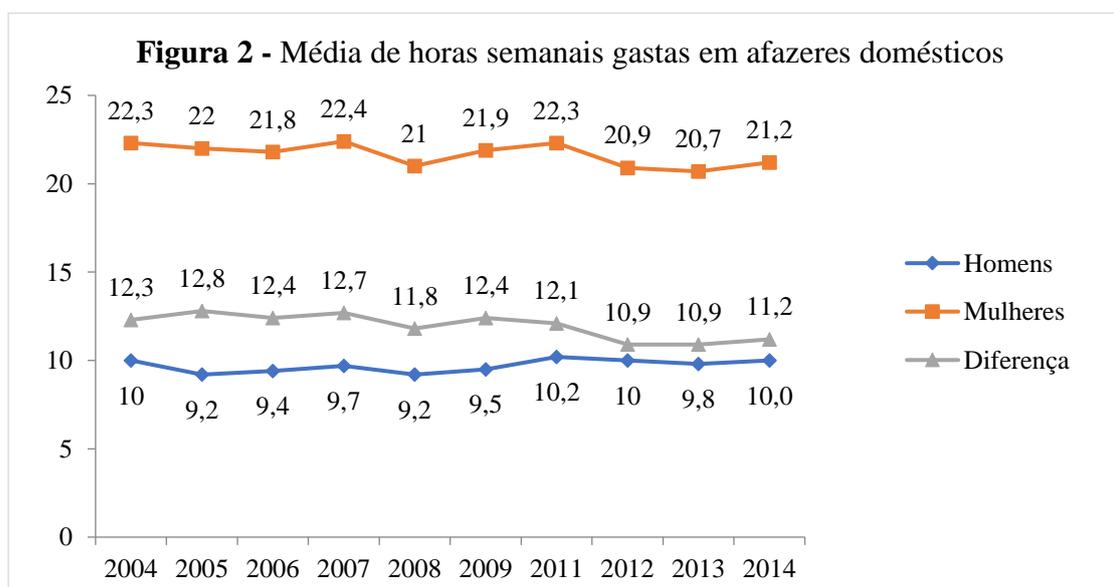
Ademais, Guimarães et al. (2016) encontram, a partir de regressões logísticas com dados dos Censos, que a diferença na probabilidade de ofertar trabalho entre homens e mulheres passa a ser quase inexistente de 1991 em diante. Contudo, apesar do movimento de mercantilização da força de trabalho feminina vivida na segunda metade do século XX, a inserção feminina no mercado de trabalho ainda é mais frágil que a masculina. Lavinias et. al (2016) reportam, com dados da Relação Anual de Informações Sociais/MTE, que a remuneração feminina em 2012 era, em média, 82,7% da masculina no Brasil. Além disso, as mulheres são mais penalizadas pelos ciclos econômicos, sendo as últimas a serem contratadas e as primeiras a serem demitidas, resultado também encontrado no estudo da participação feminina no rendimento domiciliar de Esping-Andersen (2007, apud ESPING-ANDERSEN, 2009, p. 65).

Ainda que, no século XXI, o movimento de incorporação feminina no mercado de trabalho tenha se desacelerado (como mostra a Figura 1), a diferença entre a taxa de ocupação masculina e feminina está se fechando, mais pela queda no nível masculino do que pelo avanço do feminino. Além disso, Barbosa (2014) reporta que a queda na taxa de atividade feminina entre 2007 e 2012 é liderada pelos decis mais baixos de renda. A forte queda na taxa de ocupação masculino e feminino de 2014 para 2015 é, provavelmente, consequência da crise econômica iniciada no período, que ocasionou forte aumento no desemprego ao longo de 2015 (IPEADATA, 2016).



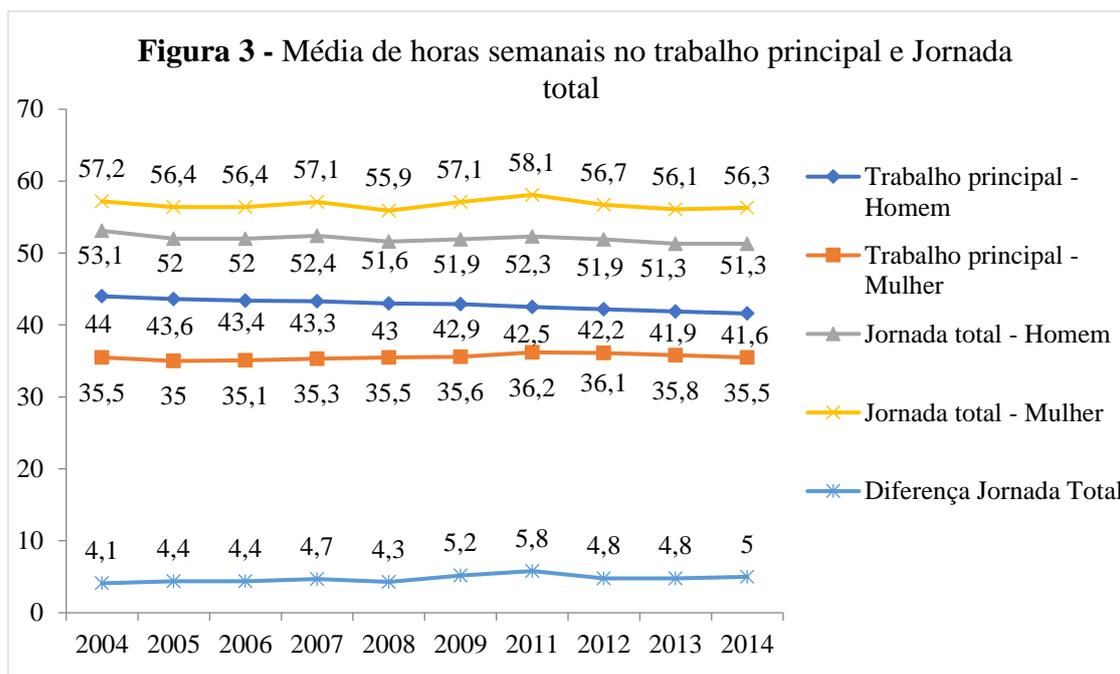
Fonte: Extraído de Indicadores harmonizados PNAD, tabela 5.2 (IBGE, 2017).

Nesse contexto, se faz clara a necessidade de se aliviar a dupla jornada feminina, com as mulheres trabalhando fora e dentro de casa, em um total superior às horas trabalhadas pelos homens, padrão observado em todo mundo. No caso brasileiro, é possível observar as diferenças nas jornadas de trabalho feminina e masculina e nas horas dispendidas em afazeres domésticos através de séries de uso do tempo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)¹⁶:



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD 2014, tabela 4.13 (IBGE).

¹⁶ Na Figura 3, “Jornada Total” equivale à jornada no trabalho principal somada às horas dedicadas a afazeres domésticos.



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD 2014, tabela 4.13 (IBGE).

As Figuras 2¹⁷ e 3 mostram que, apesar de a diferença entre o tempo destinado a afazeres domésticos entre mulheres e homens estar caindo, a diferença na jornada total cresce ao longo do período 2004 – 2014, ocasionada pela queda mais acentuada na jornada de trabalho remunerado dos homens do que das mulheres. As mulheres ainda gastam mais que o dobro de horas em afazeres domésticos, para todo o período. Usando as médias de horas gastas em afazeres domésticos entre cônjuges encontradas por Araújo e Veiga (2015) em pesquisa domiciliar realizada no Rio de Janeiro em 2014, temos que a participação masculina é de 30% do total de horas gastas pelo casal. Esping-Andersen (2009) reporta que, na Espanha em 2003 essa participação era de 32%, enquanto na Dinamarca em 2001 era de 41%, apontando para o atraso brasileiro na divisão sexual do trabalho.¹⁸

Esse capítulo evidenciou, portanto, os principais problemas do estado da conciliação trabalho-família no Brasil, em termos da atividade econômica feminina e do uso do tempo distinto entre os sexos, que são motivadores importantes para as políticas de conciliação e mostram o fenômeno da dupla jornada feminina no Brasil.

¹⁷ Os afazeres domésticos incluem cuidado infantil (IBGE, 2009).

¹⁸ Vale ressaltar que a Espanha é um dos países com normas de gênero mais tradicionais, mercado de trabalho mais rígido e piores condições de conciliação trabalho-família da Europa Ocidental (ESPING-ANDERSEN, 2009).

CAPÍTULO III – INTERVENÇÕES NAS TRÊS DIMENSÕES DE CONCILIAÇÃO TRABALHO-FAMÍLIA NO BRASIL

Neste capítulo, as intervenções brasileiras nas três dimensões de conciliação trabalho-família – cuidado infantil, licenças de cuidado e flexibilização da jornada de trabalho – serão mapeadas e analisadas em perspectiva comparada com os países nórdicos e o Uruguai. Além disso, a Escandinávia apresenta maiores taxas de atividade femininas e uso do tempo mais igualitário entre os sexos. O Uruguai é um *benchmark* importante por ser um país latino-americano cujas políticas sociais têm se voltado para a desigualdade de gênero, passando por modernizações legislativas importantes nos últimos anos, como a criação da licença parental em 2013 e o Sistema Nacional Integrado de Cuidados em 2015¹⁹ (BATTHYÁNY et al. 2017; URUGUAY, 2015). Vale ressaltar que essas dimensões foram escolhidas com base em Lewis (2009), que as elegeu por conta da atenção que elas têm recebido dos *policy makers*, e por serem as dimensões mais relacionadas às crianças, cujo cuidado recai fortemente sobre as mulheres, dificultando sua inserção no mercado de trabalho (LEWIS, 2009; BATTHYÁNY et al, 2017)

O capítulo está dividido em três seções, cada uma abordando uma dimensão, com uma exposição das iniciativas (legislativas, sindicais ou programas federais) e dados comparativos. O desempenho brasileiro em cada dimensão será medido em comparação com as intervenções nos países nórdicos e no Uruguai, bem como, quando possível, através da evolução temporal dessas intervenções. Na dimensão dos serviços de cuidado infantil, outro parâmetro de avaliação são as metas do governo para frequência a creches e pré-escolas.

¹⁹ O *Sistema Nacional Integrado de Cuidados* entende o cuidado como um direito e uma função social que implica a promoção da autonomia pessoal e a assistência a pessoas em situação de dependência, que incluem as crianças de até 12 anos, pessoas com deficiência e maiores de 65 anos. Esse *Sistema* foi criado a partir de uma perspectiva de igualdade de gênero, buscando promover a corresponsabilidade entre homens e mulheres nos cuidados. Assim, trata-se de um conjunto de ações públicas e privadas voltadas para pessoas em situação de dependência, e foi considerado uma política pública prioritária em 2015. Alguns exemplos de serviços atualmente regulados e incluídos no *Sistema* são os *Centros de Atención a la Infancia y la Familia*, incorporando cuidado infantil em tempo parcial para crianças de até quatro anos, priorizando as crianças mais vulneráveis, os *Centros de Atención a la Primera Infancia*, com horários flexíveis para o cuidado de crianças de até três anos, sendo o programa principal para menores de dois anos e servindo para o treinamento de cuidadores da primeira infância, que é mais uma das ações do *Sistema de Cuidados*. Além disso, o *Sistema* também regula os centros de cuidados para idosos, os centros de capacitação cuidadores em geral, e o serviço de assistentes pessoais para pessoas com dependência severa (URUGUAY, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2017a, 2017b).

III.1 - Serviços de cuidado infantil

Os serviços externos de cuidado infantil tomam a forma de creches (para crianças de zero a três anos) e pré-escolas (faixa-etária de quatro e cinco anos), segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (modificado pela Lei nº 13.306 (BRASIL, 2016, p.1). Como visto na revisão empírica do Capítulo I, a educação infantil traz ganhos cognitivos e formam capital humano nas crianças, de um lado, e, de outro lado, os serviços externos de cuidado promovem o emprego feminino, a diminuição do *gap* salarial e de emprego entre homens e mulheres, diminuição do diferencial de emprego entre mulheres com e sem filhos e, ainda, maior participação paterna no cuidado infantil (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017; CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017; KERSTENETZKY, 2012; BATTHYÁNY et al, 2015; ESPING-ANDERSEN, 2009). Assim, os serviços de cuidado infantil²⁰ são defendidos, principalmente no contexto da PIS, de um ponto de vista de eficiência e de redução da desigualdade intergeracional, promovendo a mobilidade social (ESPING-ANDERSEN, 2009; KERSTENETZKY, 2016). Na próxima seção passaremos à análise empírica, comparando os dados do acesso à creche e pré-escola no Brasil com o Uruguai e os países nórdicos.

III.1.1 – Acesso a creche e pré-escola no Brasil em perspectiva comparada

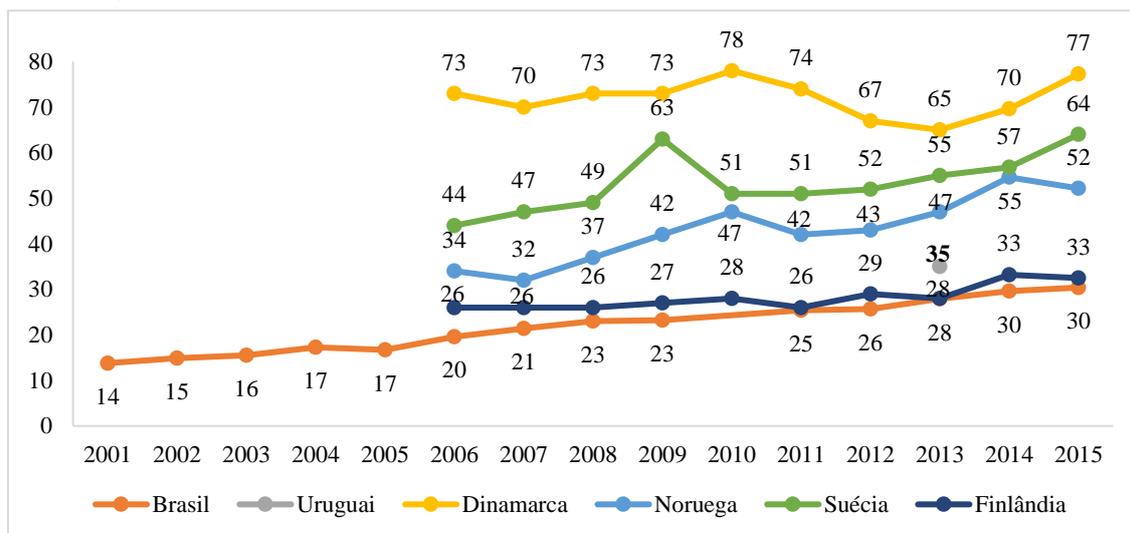
O acesso a creches e pré-escolas no Brasil continua incipiente, apesar dos avanços ao longo do século XXI. Assim como no resto do mundo, o principal gargalo está na faixa-etária de zero a três anos. De fato, o objetivo de alcançar 50% de cobertura nessa faixa, fixado pelo Plano Nacional da Educação (PNE) 2001– 2010, não foi alcançado, tendo sido postergado para o PNE atual, que visa alcançar esse patamar de frequência até 2024. Já a meta 1²¹ do PNE 2001 – 2010 para pré-escolas foi alcançada (60% de cobertura até 2006, o que já estava cumprido logo no primeiro ano do PNE), de modo que a meta do PNE 2014 – 2024 é de universalização da pré-escola (GANZELLI, 2012; BRASIL, 2014). A matrícula em pré-escola é obrigatória no Brasil desde emenda constitucional aprovada em 2009, que estabeleceu 2016 como prazo de adaptação à universalização. É importante lembrar, contudo, que universalizar o acesso

²⁰ A literatura defende que os serviços externos de cuidado sejam universais, amplificando tais resultados esperados e trazendo outros benefícios (ESPING-ANDERSEN, 2009; MOREL, 2013; BATTHYÁNY et al, 2017; LEWIS, 2009).

²¹ O PNE incluiu também metas relativas à qualidade do ensino na Educação Infantil, mas, no presente trabalho a escolha foi feita pelo estudo do acesso à Educação Infantil, capturada pela meta 1.

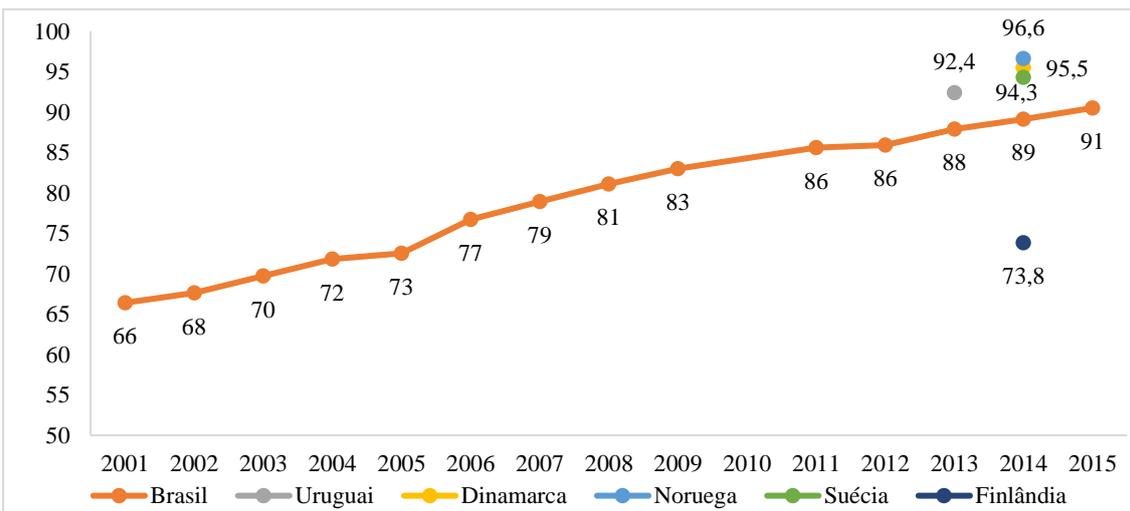
significa a inexistência de desigualdades relevantes no acesso à educação infantil. Ganzeli (2012) destaca a desigualdade de acesso entre regiões do país, bem como que, em 2007, a maioria funcionava em tempo parcial. Como mostram os gráficos abaixo, com a comparação internacional, o Brasil está abaixo da cobertura uruguaia e da média escandinava para as faixas de zero a três anos e de quatro a cinco anos:

Figura 4 - Crianças que frequentam estabelecimento de cuidado infantil (0 - 3 anos) como % das crianças da faixa etária²²



Fonte: Elaboração própria com base em: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017 (2017); Eurostat Database (2017); BATTHYÁNY et al., 2015, p. 105.

Figura 5 - Crianças que frequentam estabelecimento de cuidado infantil (4 e 5 anos) como % das crianças da faixa etária



Fonte: Elaboração própria com base em: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017 (2017); OECD Family Database (2016b); BATTHYÁNY et al., 2015, p. 105.

²² Para os países nórdicos, a faixa etária da Figura 4 é de zero a dois anos e da Figura 5 é de três a cinco anos. Como a frequência é positivamente relacionada com a idade para todos os países retratados, é possível comparar o Brasil com os países nórdicos considerando que a diferença seria ainda maior para as faixas etárias de 0 – 3 e 4 – 5 anos, respectivamente. Ou seja, as frequências para os países nórdicos estão subestimadas nas Figuras 4 e 5.

Nesses gráficos, percebemos que a cobertura do cuidado infantil brasileiro está abaixo do uruguaio e da média do escandinavo, para ambas as faixas etárias. A diferença entre o Brasil e os países nórdicos se torna ainda mais gritante para crianças de zero a três anos. Isso se deve, em parte, à oferta insuficiente de vagas em creches no país, mas uma pesquisa de percepções mostrou, também, resistência em colocar as crianças menores de três anos na creche (ARAÚJO e SCALON, apud GUEDES, 2016, p.4). Para as Figuras 4 e 5, é relevante considerar que a Finlândia é líder na duração de licenças de cuidado (161 semanas disponíveis para mães), o que explica sua frequência abaixo da média nórdica.

O suplemento da PNAD 2015, “Aspectos dos cuidados das crianças de menos de quatro anos de idade” (IBGE, 2017) ajuda a elucidar fenômenos por trás da baixa frequência brasileira na faixa de zero a três anos. O suplemento aponta que 84,4% das crianças ficam de segunda a sexta, de manhã e de tarde, no mesmo local e com a mesma pessoa. A tendência para esse padrão de local de permanência e cuidador é de queda com a idade: 95,1% das crianças de até um ano permaneciam durante a semana com a mesma pessoa no mesmo local, enquanto 70,1% das crianças de três anos o faziam. Ainda dentro desse grupo, 76,8% das crianças permaneciam no domicílio de residência e 74,5% ficavam com um dos responsáveis, enquanto apenas 16,6% ficavam em creche ou escola (de segunda a sexta, de manhã e de tarde). Observando o local de permanência do grupo que fica de segunda a sexta no mesmo local e com a mesma pessoa, percebe-se que a porcentagem de crianças que permanecem “Em outro local” cresce com a idade, onde a categoria “Em outro local” representa creche ou escola em 97,1% dos casos. Além disso, a pesquisa mostra que 14,4% das crianças de zero a três anos costumam frequentar creche ou escola de segunda a sexta em tempo integral. Quando observamos as crianças que não permanenciam ao longo da semana no mesmo local e com a mesma pessoa, observa-se um aumento relativo na proporção de crianças que permaneciam “Em outro local”, com 34,7% frequentando creche ou escola de manhã e 41% de tarde (IBGE, 2017).

Esses dados sugerem que o cuidado externo é minoritário para crianças menores de quatro anos. Apesar de a pesquisa revelar que apenas 25,6% das crianças estavam matriculadas em creche ou escola (independente do período de frequência), 61,8% dos responsáveis cujas crianças não estavam matriculadas tinham interesse fazê-lo. O estudo mostrou que o interesse na matrícula cresce com a idade das crianças, mas que 56,8% dos responsáveis não tomaram qualquer ação para tentar conseguir uma vaga (IBGE, 2017). Ademais, a avaliação realizada pelo Ministério da Educação em relação às metas do PNE 2001 – 2010 revelou queda no percentual de crianças que frequentam creche em tempo integral entre

2000 e 2007, de 61,9% para 60,3% (SOUZA, 2014). No nível pré-escolar, houve melhora entre 2000 e 2007, mas a proporção ainda permaneceu drasticamente baixa: de 5,9% para 9,1% das crianças eram atendidas em tempo integral (GANZELI, 2012).

Por fim, é importante ressaltar a desigualdade no acesso a essa política de conciliação trabalho-família. A mesma pesquisa do IBGE (2017) revela que o rendimento médio familiar *per capita* para as crianças que permaneciam no domicílio em que residiam era de 550 reais, enquanto a das crianças que frequentavam creche ou escola em tempo integral era de 972 reais. Além disso, Souza (2017) encontra, após rodar regressão logística, chances 5% maiores de acesso a creche (para crianças de zero a três anos) a cada 100 reais a mais na renda domiciliar *per capita*. O autor também encontra aumento na desigualdade racial de acesso à creche: na PNAD de 2004, as chances eram 10,7% maiores para crianças brancas em relação a negras e na PNAD 2014 as chances eram 39,8% maiores para as crianças brancas. Existe, também, forte desigualdade no acesso em áreas urbanas *versus* rurais. Apesar de o diferencial ter diminuído entre 2004 e 2014, as chances de acesso no meio urbano ainda são 175% maiores.

Nesse sentido, Fernandes et. al. (2015) encontram resultados que evidenciam tal desigualdade em estudo a partir do Censo 2010 das condições de vida das mães de crianças menores de três anos no estado de São Paulo. As autoras encontram que os filhos de 80% das mulheres não ocupadas não frequentavam estabelecimentos de educação infantil, sugerindo o modelo familiar tradicional de cuidado. As autoras também constataam que as mães com filhos em creches particulares tendem a ter escolaridade superior (85% com pelo menos ensino médio completo) às mães com crianças matriculadas em creches públicas (52% sem instrução). Além disso, os filhos de mulheres pretas e pardas estão sobrerrepresentados em creches públicas. As autoras também constataam um diferencial no rendimento domiciliar *per capita* médio entre os tipos de creche, sendo menor para crianças que frequentam creches públicas em comparação com as creches particulares e as crianças não matriculadas na educação infantil. A principal conclusão de Fernandes et. al (2015) é, contudo, que 69% das mães no estado de São Paulo não têm seus filhos matriculados em creches ou instituições equivalentes.

Do ponto de vista da evolução temporal, os dados advindos da PNAD e da literatura sugerem que o Brasil está diminuindo seu atraso na educação infantil, tanto para a faixa etária de creche quanto para a de pré-escola. A cobertura da pré-escola avançou rapidamente neste século, mas a evolução da cobertura das creches provavelmente não foi tão rápida por conta da

resistência²³ de colocar filhos menores de três anos na educação infantil. Além disso, no nível das creches foi evidenciada forte desigualdade no rendimento das famílias que utilizam o serviço *versus* as que não utilizam. Somando esses resultados à proporção de responsáveis que deseja matricular seus filhos em creches, percebe-se que há demanda por maior cobertura desse serviço.

III.1.2 - Iniciativa de política federal: o Programa Proinfância

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi criado em 2007, e é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE compreende um programa estratégico de ação articulada com os entes subnacionais, buscando apoiar a melhoria das condições da educação (sobretudo básica) sem tirar-lhes a autonomia (BRASIL, s.d.). Nesse sentido, o Proinfância consiste no apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a construção, ampliação, reforma e mobília de creches e pré-escolas. Ele foi escolhido como a iniciativa de conciliação trabalho-família desta dimensão porque é um programa que visa ampliação do acesso à educação infantil, sem empregar critérios de focalização por renda (o critério é apenas por demanda), de modo que cumpre claramente o propósito deste trabalho de estudar o alcance das políticas de conciliação.

Os municípios devem sinalizar interesse em participar do programa, utilizando projetos arquitetônicos padronizados do FNDE ou próprios e comprovando a posse e adequação dos terrenos e projetos submetidos. A ideia por trás da padronização dos modelos de creche e pré-escola seria a possibilidade de expandir a rede de educação infantil a curto prazo, com obras entre quatro e treze meses (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017). Assim, o repasse²⁴ está condicionado à imputação no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) das informações sobre a execução e a adequação da obra por técnico contratado pelos

²³ O suplemento mostra que o principal (76,7%) motivo para a permanência da criança em determinado local era “Local com melhores condições de cuidados, alimentação, afeto e segurança”. Considerando que 74,5% das crianças permaneciam, de segunda a sexta em tempo integral, com seu responsável, o relatório aponta que isso pode significar que o domicílio seja o local preferido pelos responsáveis para os menores de quatro anos (IBGE, 2017)

²⁴ O relatório do Transparência Brasil reporta que a transferência do FNDE corresponde à quase totalidade dos recursos necessários para obra. Porém, Ricci (2014) reporta, em um estudo composto com entrevistas com gestores das Secretarias Municipais de Educação do estado do Rio de Janeiro, que para o município do Rio de Janeiro apenas um terço do valor da obra foi repassado pelo FNDE.

municípios. O FNDE contrata, também, empresas para fazer vistorias *in loco* por amostragem, cuja constatação é de que as obras têm sua taxa de execução superestimada, em média, em 21 pontos percentuais no SIMEC em relação à execução real, segundo relatório do Transparência Brasil (2017)²⁵.

Falta transparência nos dados envolvendo o Proinfância, de modo que faltam as datas de entrega de 17% das obras no SIMEC (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017). A partir de consulta realizada em outubro de 2017 ao SIMEC, contudo, foi possível constatar que o Proinfância estabeleceu convênios para construir, ampliar ou reformar 6711 creches e pré-escolas desde a sua criação em 2007, no valor total de 7,68 bilhões de reais. Apenas 53,2% das obras foram concluídas e 18,9% estão inacabadas, paralisadas ou foram canceladas. Existe correlação negativa de 43% entre o Índice de Desenvolvimento Humano dos estados (considerando apenas os municípios atendidos pelo Proinfância e Planos de Ações Articuladas) e o percentual de obras atrasadas, o que sugere que a Programa está sendo menos efetivo justamente nos estados onde sua ação seria mais necessária (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2017).

Em entrevistas realizadas em 2012 com gestores da Secretaria Municipal de Educação, Ricci (2014) encontra como principal desafio apontado (por 38% dos respondentes) o atendimento das especificidades do FNDE quanto à construção, terrenos, padrões de medidas, escritura, entre outros. Em segundo lugar, a demora no trâmite e dificuldades com o SIMEC.

O Proinfância parece, assim, necessitar de maior investimento na completude dos dados do SIMEC, para possibilitar sua devida avaliação. Os dados levantados nesse trabalho, entretanto, sugerem que o programa está sendo subutilizado.

III.2 – Licença-maternidade, licença-paternidade e licença parental

Nessa seção, será revisada a legislação brasileira acerca da licença-maternidade e licença-paternidade, que será em seguida comparada com a experiência da Europa Ocidental, Escandinávia e do Uruguai. Tirando o Brasil, todos os países envolvidos na comparação

²⁵ O relatório diz respeito a obras do Proinfância e dos Planos de Ação Articuladas (PAR), que inclui também obras para a educação básica.

fornece um terceiro²⁶ tipo de licença, a parental. Em seguida, serão analisados os avanços recentes nessa dimensão no Brasil, bem como iniciativas legislativas e sindicais, dentre as quais se destaca o Programa Empresa Cidadã.

III.2.1 – As licenças de cuidado no Brasil em perspectiva internacional

No Brasil, as provisões legais existentes são a licença-maternidade, desde a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) original (1943), e a licença-paternidade, concedida na Constituição Federal de 1988. Como destacam Olivetti e Petrongolo (2017), a dimensão das licenças é a mais antiga das políticas familiares, tendo sido criada em alguns países da Europa Ocidental no final do século XIX. A lógica por trás dessas garantias seminais (geralmente não remuneradas) era paternalista, no sentido de proteger a trabalhadora “mais frágil” contra condições de trabalho extremas, bem como resguardar sua saúde e a do bebê. Muitas vezes a licença-maternidade foi usada para reafirmar o papel doméstico feminino, como ocorreu na década de 1950, quando as mulheres haviam ocupado postos de trabalho de setores tipicamente masculinos durante a Segunda Guerra Mundial. É possível perceber esse objetivo quando as licenças eram longas e não previam volta para o mesmo posto de trabalho ao seu fim. Na Europa Ocidental, as décadas de 1960 e 1970 foram cruciais para as licenças maternidade, quando a aceleração dos processos sociais e de entrada das mulheres no mercado de trabalho (geradores dos novos riscos sociais) trouxe à atenção das políticas públicas o tema da conciliação trabalho-família. Tal provisão se estendeu no número de países que a concedem e na sua duração, passando a incluir, em sua maioria, volta ao emprego anterior e remuneração. Foi na década de 1970 que foram criadas, também, as licenças parentais (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017).

Essa provisão não existe no Brasil, isto é, uma licença comum aos dois pais, que pode ser usufruída por um ou outro de acordo com algum critério alocativo, que preferencialmente limite a transferibilidade, para evitar que só as mães façam uso e combata a desigualdade de gênero no cuidado infantil. Apesar do atraso brasileiro na dimensão das licenças, à época do

²⁶ Merece menção também um quarto tipo de licença, as *homecare leaves*, que são como uma extensão da licença parental, disponíveis em poucos países europeus (Noruega, Finlândia e Hungria) (CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017; OECD, 2017). Por ter maior duração, costumam ser mal remuneradas, e quase sempre usufruídas pelas mães (LEWIS, 2009). Por mais que possibilite conciliação trabalho-família por um tempo estendido, tirar esse tipo de licença pode causar perda de capital humano (CUKROWSKA-TORZEWSKA, 2017), grande preocupação da PIS do estado de bem-estar social. Com a chegada da onda de ativação, as *homecare leaves* não têm sido incentivadas pela OCDE, pelo efeito negativo que têm no emprego feminino (LEWIS, 2009).

surgimento da licença-maternidade (através da CLT de 1943), seu desenho colocou o Brasil à frente de países como Áustria e Noruega, em termos da taxa de reposição do salário, e com a mesma duração da Suécia e Grécia. Isso ocorreu porque a licença-maternidade incorporava retorno ao posto original, remuneração no patamar do salário, e 12 semanas. No entanto, esse bom desempenho inicial brasileiro não foi mantido à medida que as políticas de conciliação trabalho-família se ampliaram nos países desenvolvidos, notadamente no que diz respeito à licença parental.

A Lei nº 10.421 (BRASIL, 2002, p. 1) prorrogou a licença-maternidade para 120 dias (17,1 semanas), o que coloca o país ligeiramente abaixo da média dos países desenvolvidos (18,7)²⁷. É importante notar que as licenças variam enormemente entre os países, em duração, taxa de reposição e fonte de pagamento. Desde os Estados Unidos, que não preveem licença maternidade²⁸, até o Reino Unido, cujas reformas na última década mudaram o cenário da política familiar, atualmente com 52 semanas de licença-maternidade (LEWIS, 2009; OECD, 2016c; OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017). Em 2008 no Brasil, a licença-maternidade de 6 meses foi concedida para as servidoras federais através do Decreto nº 6.690 (BRASIL, 2008, p.7), mas, claramente, se trata de uma parcela pequena de mulheres elegíveis (DIEESE, 2011).

Quanto à licença-paternidade, de cinco dias, concedida pela Constituição Federal de 1988, sua implementação no país ocorreu quando os países ricos já estavam em vias de criar a licença parental. Os membros da OCDE implementaram, quase em sua totalidade, licenças parentais, remuneradas ou não, entre a década de 1970 e 1990 (OECD, 2017). O benefício da licença-paternidade brasileira é que não afeta negativamente o salário do trabalhador. Recentemente, o Decreto nº 8.737 (BRASIL, 2016, p. 6) concedeu aos servidores federais a licença-paternidade de 20 dias, configurando um avanço importante no sentido de redesenhar a fronteira da participação paternal *versus* a maternal no cuidado infantil, mas cuja elegibilidade é pequena.

Para medir o avanço brasileiro em termos regionais, é interessante comparar com o caso uruguaio. Nesse país, a licença-maternidade é de 98 dias com remuneração integral, seja para empregadas, trabalhadoras autônomas, cônjuges de segurados ou sócias de microempresa.

²⁷ Média calculada a partir da amostra de Olivetti e Petrongolo (2017), que consiste nos países: Espanha, França, Alemanha, Finlândia, Noruega, Suécia, Reino Unido, Grécia, Japão, Austrália, Canadá, Dinamarca, Itália, Países Baixos e Estados Unidos.

²⁸ Em vez disso, existe uma licença parental de 12 semanas, não paga, com garantia de retorno ao posto original (OLIVETTI e PETRONGOLO, 2017).

Quanto à licença-paternidade, tem reposição integral do salário, com 10 dias de duração. É interessante apontar que o Uruguai concede licença parental (desde 2013) até que o filho complete seis meses (desde 2016), a ser usufruída logo após o término da licença-maternidade, equivalente a meio-período de trabalho. Pode ser usada pelo pai ou mãe, e é remunerada com reposição de 50% do salário diário em tempo integral (URUGUAY, 2013, Ley nº 19.161). É possível perceber, portanto, maior flexibilidade e neutralidade de gênero nas licenças uruguaias, apesar de a licença-maternidade ser mais curta do que no Brasil (URUGUAY, 2017).

Quanto ao estímulo à igualdade de gênero no cuidado, a experiência europeia nos mostra que os homens aderem à licença parental quanto maior for a taxa de reposição e sua flexibilidade (possibilidade de distribuí-la ao longo dos primeiros anos de vida da criança e de tirar licença em meio período) (LEWIS, 2009). Para Lewis (2009), apesar de reservas²⁹ da licença parental para os pais (*daddy quotas*) não terem sido tão bem-sucedidas fora da Escandinávia, tornar a licença-paternidade (ou a parte destinada ao pai da licença-parental) mandatória teria pouco apoio popular. Mesmo nos países nórdicos, existe evidência na literatura de que pais que trabalham no setor privado que usufruem da *daddy quota* sofrem desde ostracismo no trabalho até penalidades na carreira. Além disso, pesquisas de opinião encontraram, para o Brasil³⁰ e para a Noruega, que muitas mulheres não desejam aumentar o tamanho da licença usufruída pelos homens (LEWIS, 2009; GUEDES, 2016).

Por fim, é útil ter algumas balizas normativas em meio a todas essas possíveis configurações de licenças. A Organização Mundial da Saúde recomenda amamentação durante os seis primeiros meses de vida. Galtry e Callister (apud. LEWIS, 2009, p. 102) e Esping-Andersen (2009) reportam resultados de que o ideal para o desenvolvimento infantil é o cuidado individualizado durante o primeiro ano de vida. Já a OCDE em 2007 afirmou que, numa perspectiva estritamente de mercado, o período ótimo de licença para mãe seria entre quatro e seis meses (LEWIS, 2009). É perceptível, portanto, o conflito de interesses entre o “mercado”, as mães e até mesmo as crianças.

É possível perceber que, apesar de o Brasil ter tido uma legislação de licença-maternidade avançada à época da criação da CLT, o país ficou para trás da Europa Ocidental e

²⁹ É importante lembrar que se o tempo de licença reservado ao pai não for usado por ele, a mãe não pode fazer uso dele em seu lugar (LEWIS, 2009).

³⁰ Em pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro em 2014, 53,6% das mulheres responderam que acreditam que a licença-paternidade deva ter a duração atual ou não deva existir em resposta à pergunta “O(A) Sr(a) é a favor de que exista uma licença paternidade remunerada maior do que a atual?” (GUEDES, 2016).

da Escandinávia, e mesmo do Uruguai, à medida que esses países introduziram a licença parental e ampliaram a licença-maternidade. As iniciativas legislativas vistas até agora mostraram ter alcance limitado, ressaltando a importância de que a expansão dos benefícios atinja também os trabalhadores do setor privado.

III.2.2 – O Programa Empresa Cidadã e outras iniciativas legislativas e sindicais

O principal programa no sentido de extensão das licenças é o Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei nº 11.770 (BRASIL, 2008, p. 1). Ele se destina a prorrogar a duração da licença-maternidade em 60 dias, e, desde a Lei nº 13.257 (BRASIL, 2016, p.1), passa a ampliar também a licença-paternidade em 15 dias, para pais que comprovarem estarem participando de “programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável”³¹. É instituída expansão nas mesmas proporções acima descritas para mãe ou pai adotante. Nesse período, o empregado tem remuneração integral, desde que não exerça nenhuma outra atividade remunerada e que o filho fique inteiramente sob seus cuidados.

Esse Programa foi escolhido por se tratar de um incentivo fiscal às empresas participantes, diferentemente das outras iniciativas legislativas de expansão das licenças que, como veremos a diante, foram propostas em pequena quantidade e não tiveram sucesso de conversão em lei. Entende-se que ele teria, portanto, com o *design* apropriado, alto potencial para promover a conciliação trabalho-família. Mais especificamente, a renúncia fiscal está disponível apenas para empresas de pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, a quem é permitido deduzir do imposto de renda a remuneração adicional correspondente à extensão da licença-maternidade ou paternidade. Contudo, qualquer pessoa jurídica pode se inscrever no Programa (BRASIL, 2016).

Apesar de ser uma iniciativa no sentido certo, várias críticas podem ser elencadas ao Programa. Primeiramente, o Programa tem critério de elegibilidade à dedução fiscal excessivamente rígido. Ao não permitir que empresas participantes do Simples Nacional

³¹ A Lei não especifica detalhes sobre o conteúdo do curso ou quem deve oferecê-lo, mas a comprovação de participação deve ser feita junto ao empregador. Segundo a Rede Nacional da Primeira Infância, um dos cursos que tem sido aceito para comprovação, gratuito e *online*, é o “Pai Presente: Cuidado e Compromisso, criado pelo Ministério da Saúde em conjunto com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Os sindicatos também podem oferecer um programa, a exemplo do Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região (REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2018).

(Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) e as tributadas com base no lucro presumido usufruam do incentivo fiscal, o Programa está deixando de incentivar a maioria das empresas brasileiras a conceder o benefício estendido a seus empregados. De acordo com relatório da SEBRAE (2014), as micro e pequenas empresas representaram, em 2011, 98% e 99% da quantidade de firmas formalizadas nas atividades de serviço e comércio, respectivamente. Ademais, de acordo com dados da Receita Federal (BRASIL, 2016), 145.241 empresas eram tributadas com base no lucro real em 2015, das quais apenas 18.986 (13%) haviam aderido ao Programa Empresa Cidadã. Assim, a principal crítica ao Programa é relativa a seu alcance e sua visibilidade limitados.

A abrangência limitada se torna, no fundo, regressiva em termos distributivos. Ao excluir empregados de pessoas físicas, como domésticas, trabalhadores autônomos e as empresas de lucro presumido ou tributadas pelo Simples Nacional, o Programa permite renúncia fiscal apenas às maiores empresas do país. A regressividade dos suplementos às licenças praticados pelos empregadores segue também tendência internacional verificada nos países do Sul da Europa, nos países de língua alemã, nos Países Baixos e no Reino Unido (LEWIS, 2009). Maneiras análogas de dedução fiscal poderiam ser pensadas para incluir empresas de menor porte.

Segundo Silva e Barbosa (VALOR ECONÔMICO, 2017), a extensão da licença-paternidade ainda não foi regulamentada pelo Poder Executivo, portanto, não existe instrução específica sobre como registrar a licença-paternidade na Escrituração Contábil Fiscal. A atual Instrução Normativa da Receita Federal trata apenas da prorrogação da licença-maternidade, o que pode causar incerteza nos empresários que desejam aderir ao Programa e estender a licença-paternidade de seus empregados. Por fim, a exigência de participação em atividade de orientação pode desencorajar candidatos elegíveis.

Outra frente de iniciativas que merece atenção é a proposição de Projetos de Lei (PL), Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e Projetos de Lei Complementar (PLP) sobre o assunto. A partir de análise da base criada por Romero e Kerstenetzky (2015) desses três tipos de propostas feitas individualmente por deputadas federais entre 2003 e 2013, foi possível perceber que as propostas sobre licenças de cuidado não foram numerosas nem bem-sucedidas na conversão em normas jurídicas. A mesma metodologia usada pelas autoras foi replicada para

este trabalho para o ano de 2002. Observou-se apenas 13 iniciativas relevantes entre 2002 e 2013, e nenhuma foi convertida em lei.

Já as iniciativas sindicais avançam os direitos de licença de cuidados de outra maneira. O Relatório do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) sobre negociações de cláusulas de trabalho relativas à igualdade de gênero e raça levantou os acordos coletivos paradigmáticos “em nível regional, setorial ou nacional, de forma a permitir a difusão das principais garantias presentes nesses instrumentos normativos” (DIEESE, 2011, p. 20). Ou seja, essas cláusulas não compõem amostra estatística, mas mesmo assim o relatório abrange negociações de 50 categorias, acompanhadas de 1993 a 2009. Uma análise do relatório aponta que os sindicatos atuam, na maioria de seus acordos, reiterando provisões que já existem na legislação brasileira ou facilitando o requerimento de direitos, e, em menor grau, avançando na proteção de minorias para além do que já está previsto na legislação. As grandes tendências apontadas pelo relatório nos temas tocantes à conciliação trabalho-família são que as cláusulas sobre maternidade³² e paternidade³³ vêm se tornando mais numerosas, bem como as cláusulas sobre creche³⁴ e acompanhamento de dependentes (filhos³⁵ ou deficientes), cônjuges e familiares. O número de cláusulas sobre estabilidade da gestante vem caindo e de outros temas como horário de trabalho da gestante e da lactante se mantiveram estáveis em nível baixo.

III.3 – Flexibilização da jornada de trabalho

Como abordado anteriormente, a terceira dimensão das políticas de conciliação-trabalho família vem ganhando força desde os anos 1990 e pode tomar muitas formas: banco de horas, variação

³² Entre 2007 e 2009, a licença-maternidade foi objeto de 23 cláusulas de contratos coletivos, dois quais 14 da foram da indústria, seis foram de serviços e três do comércio. 16 dessas cláusulas tratam da duração da licença-maternidade, sendo que duas delas (bancários nacional e petroquímicos da Bahia) asseguram a expansão da mesma em 60 dias (DIEESE, 2011).

³³ Entre 2007 e 2009, a licença-paternidade foi objeto de 33 cláusulas de contratos coletivos, todas versando sobre sua duração (DIEESE, 2011).

³⁴ 62 cláusulas dos acordos coletivos negociados entre 2008 e 2009 versaram sobre auxílio para creche. Pouco mais da metade das cláusulas garante auxílio para creche apenas às mães, enquanto apenas três estipulam auxílio a mães e pais sem distinção. A maioria das cláusulas prevê que o auxílio se dê em forma de reembolso dos gastos com creche ou babá (DIEESE, 2011).

³⁵ 52 cláusulas foram negociadas entre 2007 e 2009 a respeito do acompanhamento de filhos, sendo 34 em ramos da indústria, 14 em serviços e três no comércio. Cerca 80% dessas cláusulas garantiam abono de faltas para acompanhamento de filhos em compromissos médicos (DIEESE, 2011).

de hora de chegada ou saída, trabalho por prazo determinado, terceirização, trabalho em tempo parcial, trabalho à domicílio e redução da jornada semanal (SORJ, 2004; OIT, 2011a, 2009).

III.3.1 – A flexibilidade no Brasil em perspectiva comparada

No Brasil, as reformas pró-flexibilidade no mercado de trabalho também ganharam impulso na década de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso. No seu governo, foi criado o regime de trabalho em tempo parcial, a ampliação da abrangência do contrato por tempo determinado e a implantação do banco de horas (DRAIBE, 2003). Segundo Sorj (2004), o esquema flexível mais adotado no Brasil é este último, que evita pagamento de hora-extra por parte do empregador e permite a adequação das horas trabalhadas à demanda por trabalho. Para o trabalhador, se tornou uma ferramenta de conciliação trabalho-família, mas que não é tão eficaz em setores cujo ritmo de trabalho depende muito da demanda dos consumidores, quando o empregador define o banco de horas (SORJ, 2004; OECD, 2016a).

Como já estabelecido anteriormente, apesar de o trabalho em tempo parcial ser uma estratégia muito comum de conciliação trabalho-família, já que as mulheres no mundo todo trabalham menos horas por semana, em média, do que os homens, ela não contribui necessariamente para uma melhor divisão do trabalho doméstico e de cuidado (LEWIS, 2009; SORJ, 2004). Além disso, Esping-Andersen (2009) argumenta que o trabalho em tempo parcial é uma marca dos estágios iniciais da transição feminina (em termos do papel da mulher na família e na economia), de modo que sua incidência tem crescido nos países mais atrasados na transição, como na Alemanha, nos Países Baixos, na Itália e na Espanha, e tem caído nos países nórdicos. Já no Brasil, de acordo com a PNAD 2015, a proporção de mulheres trabalhando em tempo parcial é o dobro (35,3%) da proporção de homens (17,7%) nesse regime de trabalho, medida como a proporção de ocupados (maiores de 16 anos) trabalhando até 30 horas semanais no trabalho principal³⁶. Essas proporções incorporam o novo limite para trabalho em tempo parcial de (30 horas semanais) da Reforma Trabalhista de 2017. Considerando o aumento do limite do regime de trabalho em tempo parcial e a criação da modalidade do trabalho intermitente (DW, 11 nov. de 2017), é provável que tal Reforma contribua para o aumento de tal incidência.

³⁶ Agradeço à professora Elisa Monçores Viana por gentilmente me ceder esse dado levantado para sua pesquisa.

Outra característica importante do perfil do trabalho em tempo parcial brasileiro é a sobrerrepresentação da informalidade (IPEA, 2009). A distribuição dos ocupados em postos formais e informais entre diferentes regimes de horas de trabalho mostra que o trabalho em tempo parcial apresenta a maior disparidade na proporção de postos informais e formais, mesmo que não o seja o de maior informalidade em termos absolutos. Portanto, é provável que a maior parte das mulheres optando por empregos em tempo parcial estejam também abrindo mão de proteção social. Alternativamente, uma maior flexibilidade dentro da jornada, com banco de horas definido pelo empregado e possibilidade de variação do horário de chegada e saída, seria uma medida de conciliação menos marcada em termos de gênero, diferentemente do trabalho em tempo parcial, que se mostrou fortemente dominado pelas mulheres e pela informalidade.

Além disso, na Europa, a flexibilidade de horário dentro da jornada é prática bastante difundida nos países do regime nórdico e conservador (medida como a proporção de empresas que permitem o acúmulo de horas para folga e a variação da hora de início ou fim da jornada para, pelo menos, parte dos empregados em 2013):

Tabela 1 – Proporção de empresas que permitem o acúmulo de horas para folga e variação de hora de início/fim para pelo menos parte dos empregados

País	%
Espanha	34,07
França	54,29
Alemanha	62
Finlândia	86,05
Portugal	34,54
Áustria	77,5
Luxemburgo	65,57
Suécia	74,18
Reino Unido	46,83
Grécia	20,6
Irlanda	43,86
Dinamarca	76,91
Itália	39,96
Países Baixos	66,48

Fonte: Extraído de OLIVETTI, C., PETRONGOLO, B. 2017, p. 42.

Não existe dado análogo para o Brasil. Contudo, uma pesquisa de opinião conduzida em 2016 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontou que 71% dos respondentes gostaria de ter flexibilidade de horário no trabalho, enquanto 63% gostaria de poder trabalhar

mais horas por dia para trocar por folgas. Além disso, 66% dos trabalhadores informais concordaram totalmente ou parcialmente com a frase “Tenho flexibilidade para escolher meu horário de trabalho (chegar/sair em horários diferentes, conforme minha necessidade)”, enquanto o mesmo indicador foi de 38% para os trabalhadores do segmento formal. Portanto, apesar do aumento do limite de horas do regime de trabalho em tempo parcial e da criação do regime de trabalho intermitente trazidos pela Reforma, as preferências dos trabalhadores brasileiros apontadas pela pesquisa da CNI são por maior flexibilidade dentro da jornada (hora de chegada e saída e folgas). O aumento da flexibilidade dentro da jornada de trabalho para o segmento formal se coloca, assim, como uma política de conciliação trabalho-família com menos viés de gênero e maior apoio popular aparente.

III.3.2 – Iniciativas legislativas e sindicais

As iniciativas legislativas e sindicais em prol da flexibilidade da jornada de trabalho para fins de cuidado são tímidas. Usando a mesma base de Romero e Kerstenetzky (2015), de PL, PLP e PEC elaborados individualmente por deputadas federais, estendida para 2002 (cobrindo 2002-2013), foram identificados somente quatro projetos de lei nesse sentido apresentados por deputadas federais, dos quais nenhum foi transformado em lei.

Quanto às iniciativas sindicais, o relatório do DIEESE (2011) mostra que são poucos os acordos coletivos relativos à jornada de trabalho da gestante, lactante e intervalos para amamentação. De fato, os sindicatos brasileiros parecem avessos à ideia da flexibilização como alternativa à redução da jornada de trabalho semanal. Tal diminuição é preferida como ferramenta de combate ao desemprego, prioridade para o movimento sindical (SORJ, 2004). Portanto, conseguir maior apoio sindical às medidas de flexibilização que tenham potencial benéfico ao trabalhador (banco de horas, início e fim da jornada flexíveis) seria um passo importante para o estado da conciliação trabalho-família no Brasil. Como aponta a OIT (2009), o movimento sindical é agente importante no avanço da agenda de conciliação.

Em conclusão, este capítulo tratou do mapeamento das intervenções – em termos dos programas, iniciativas legislativas e sindicais – nas dimensões escolhidas da conciliação trabalho-família. O avanço das intervenções brasileiras foi avaliado com base na comparação

dos resultados com as metas do governo, no caso da Educação Infantil, e no cotejamento das intervenções com os países nórdicos e o Uruguai, para todas as dimensões, mas também com a Europa Ocidental para a dimensão das licenças e da flexibilização. Na dimensão dos serviços de cuidado infantil, o país se mostrou atrasado frente à comparação internacional, mas tem diminuído o *gap* na cobertura, sobretudo no nível da pré-escola. No nível das creches, o avanço foi mais lento e existem grandes desigualdades no acesso, que se revelou particularmente no diferencial do rendimento familiar entre as crianças que frequentam ou não uma creche. Na dimensão das licenças, a revisão da legislação brasileira, bem como das iniciativas legislativas recentes, quando confrontada com os instrumentos existentes nos países nórdicos e no Uruguai, aponta para a falta de uma licença parental no país como a principal deficiência. Por fim, na dimensão da flexibilidade da jornada de trabalho, o emprego em tempo parcial se revelou fortemente dominado pelas mulheres e sujeito à informalidade, sugerindo como política de conciliação trabalho-família alternativa a flexibilidade dentro da jornada de trabalho, bastante comum na Escandinávia e na Europa Ocidental.

CONCLUSÃO

Esse trabalho pretendeu analisar, de maneira preliminar, o alcance das políticas de conciliação trabalho-família existentes no Brasil, sejam elas advindas de programas federais, da legislação trabalhista ou, em menor escala, de acordos coletivos. O Brasil ainda é incipiente nas três dimensões de políticas de conciliação trabalho-família, com intervenções menos avançadas comparativamente às políticas existentes nos países nórdicos (nas três dimensões) e no Uruguai (no cuidado infantil e licenças). Os programas federais, na dimensão do cuidado infantil e das licenças, apresentam deficiência de alcance, planejamento e promoção, enquanto na dimensão de flexibilidade, não existe programa que incentive práticas pró-trabalhador de flexibilização da jornada.

Um tema que permeou o trabalho foi o da desigualdade no acesso às políticas de conciliação-trabalho família, relevante para que as iniciativas sejam perseguidas visando um acesso mais universal. Na dimensão do cuidado infantil, os trabalhos de Souza (2017), Fernandes et. al. (2015) e o suplemento da PNAD 2015 (IBGE, 2017) mostraram as desigualdades no acesso a creche e as diferenças entre o rendimento médio das famílias e a escolaridade das mães das crianças que frequentam a educação infantil (maiores) versus das que não estão matriculadas (menores). O tema também afeta a dimensão das licenças, que podem ser estendidas para grupos seletos de mães e pais, os servidores federais e os empregados de grandes empresas (as tributadas sobre o lucro real) participantes do Programa Empresa Cidadã, que têm boa inserção no mercado de trabalho. Cabe mencionar, também, a estratégia de conciliação trabalho-família de contratação de empregadas domésticas (apesar de não ser uma política), que está baseada em forte diferença de escolaridade e de rendimento entre as empregadoras e as empregadas, e consiste na transferência de uma carga de cuidado para mulheres mais pobres. Contudo, isso cria dificuldades na conciliação trabalho-família das próprias empregadas, como aponta Monçores (2014), que têm que recorrer a redes de cuidado informal ou à educação infantil, cujo acesso se mostrou limitado.

Os resultados encontrados pelo trabalho indicam que Estado não parece priorizar as políticas de conciliação trabalho-família, nem mesmo as mulheres parlamentares: por exemplo, na dimensão das licenças não foi localizado nenhum PL, PEC ou PLP entre 2002 e 2013 – com

a metodologia de Romero e Kerstenetzky (2015) – que propusesse licença parental, apesar de ser instrumento difundido nos países desenvolvidos e já existente na América Latina. Flexibilizando essa metodologia, desde 2013, é possível encontrar propostas de modalidades de licença parental: uma PEC (nº 16, de 2017) e um Projeto de Lei do Senado (nº 151, de 2017), este criado por uma parlamentar, mas ambos ainda estão em tramitação (BRASIL, 2018).

De fato, o apoio político feminino que essas políticas poderiam receber não se verifica no Brasil. Segundo Romero e Kerstenetzky (2015), normalmente são os partidos de esquerda, e particularmente as parlamentares mulheres, que se destacam na criação de projetos de legislação relativos à conciliação. A participação política feminina também tem sido positivamente associada com o aumento de gasto e cobertura do cuidado infantil e licenças parentais (KERSTENETZKY, 2017). Contudo, Romero e Kerstenetzky (2015) encontram que as mulheres parlamentares brasileiras não privilegiam projetos relativos ao bem-estar feminino, nem as políticas de conciliação trabalho-família especificamente, mas sim ao bem-estar geral. Quando elas defendem propostas relativas à conciliação trabalho-família, o discurso é focado nos dependentes, e não na igualdade de gênero, e o mesmo ocorre para o comportamento dos partidos de esquerda que fizeram proposições relativas à conciliação trabalho-família. As autoras avançam três hipóteses possíveis para explicar esses fenômenos: a baixa representação parlamentar, que foi de 9,9% em 2014 abaixo da representação de 30% apontada pela teoria da massa crítica; uma perspectiva “altruísta” das mulheres políticas, que as levariam a privilegiar o bem-estar dos dependentes; e a existência de normas de gênero familistas, que influenciariam também as deputadas.

Para além da questão do discurso político de apoio às políticas de conciliação trabalho-família e da investigação desse apoio insuficiente, este trabalho levanta outras questões para pesquisas futuras. As pesquisas de opinião no Brasil mostram valores familistas, mas, estratificadas por escolaridade, observa-se que uma parcela dos respondentes acredita no papel do Estado de cobrir os gastos com cuidado infantil e uma outra parcela no papel do empregador. No quesito das licenças, o apoio masculino por extensão da licença-paternidade é maior que o feminino (GUEDES, 2016). A relação entre o apoio público às políticas de conciliação e as

diretrizes que ela dá para o estado de bem-estar é complexa, como argumenta Lewis (2009) e merece futura investigação, com mais pesquisas de opinião e de uso do tempo para o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M. A. S. Avaliação Do Plano Nacional De Educação 2001-2009: Questões Para Reflexão. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 707–727, 2010.

ARAÚJO, C.; VEIGA, A. Domesticidade, trabalho e satisfação pessoal: horas no trabalho doméstico e bem-estar no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 18, n. setembro-dezembro, p. 179–209, 2015a.

BARBOSA, A. L. N. DE H. Participação Feminina No Mercado De. **Repositório do Conhecimento do Ipea**, p. 31–41, 2014.

BATTHYÁNY, K.; GENTA, N.; SCAVINO, S. Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, nº 47, 2017.

BATTHYÁNY, K.; GENTA, N.; PERROTTA, V. Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado. In: BATTHYÁNY, K. **Los tiempos del bienestar social : genero, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay**. Montevideo: 2015. p. 45 - 83.

BATTHYÁNY, K. El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias de género: Análisis a partir del uso del tiempo. **Revista de Ciencias Sociales**, vº 27, 2010, p. 20 - 32.

BEN-GALIM, D. **Making the case for universal childcare**. London: Institute for Public Policy Research. 2011.

BONOLI, G. The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states. **Policy and Politics**, v. 33, n. 3, p. 431–449, 2005.

BORCHORST, A.; SIIM, B. The women- friendly welfare states revisited. **NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research**, v. 10, n. 2, p. 90–98, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **SIMEC APRESENTAÇÃO**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. Lei nº 13.306, 4 jul. 2016. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13306-4-julho-2016-783308-publicacaooriginal-150706-pl.html>>. Acesso em: 15 mai 2017.

_____. Lei nº 13.257, 8 mar 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 16 dez 2017.

_____. RECEITA FEDERAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Empresa Cidadã**. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada/orientacoes>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE)**, p. 62, 2014.

_____. Lei nº 11.770, 9 set. 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm>. Acesso em: 30 abr 2017.

_____. Lei nº 10.421. 15 abr 2002. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e a Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10421.htm>. Acesso em: 10 mai 2017.

_____. Decreto nº 8.737, 3 mai 2016. Institui o Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8737-3-maio-2016-782993-publicacaooriginal-150242-pe.html>>. Acesso em: 27 abr 2017.

_____. Decreto nº 6.690, 11 dez 2008. Institui o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, estabelece os critérios de adesão ao Programa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6690.htm>. Acesso em: 28 abr 2017.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PDE - Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/137-programas-e-acoes-1921564125/pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-102000926/176-apresentacao>>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.

CESIFO DICE. **Parental leave entitlements: Historical perspective (around 1870 - 2014)**. 2014.

COSTA, S. G. Proteção social, maternidade transferida e lutas pela saúde reprodutiva. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 2, p. 301–323, 2002.

CUKROWSKA-TORZEWSKA, E. Cross-Country Evidence on Motherhood Employment and Wage Gaps: The Role of Work–Family Policies and Their Interaction. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, v. 24, n. 2, p. 178–220, 1 jun. 2017.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003 .

EUROPEAN COMMISSION. **EUROSTAT Database**. 2017. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00185>>. Acessado em: 4 jan 2018.

_____. EUROPEAN COMMISSION. **Marriages and births in Austria**. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Marriages_and_births_in_Austria>. Acesso em: 10 jan. 2018

ESPING-ANDERSEN, G. The Three Political Economies of the Welfare State. **International Journal of Sociology**, v. 20, n. 3, p. 92–123, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. **The incomplete revolution: adapting to women's new roles**.

Cambridge: Polity, 2009.

FRASER, N. Contradictions of Capital and Care. **New Left Review**, v. 100, n. July Aug 2016, p. 99–117, 2016.

GANZELI, P. Plano Nacional De Educação: Implicações Para a Educação Infantil. **Revista Exitus**, v. 2, n. 2, p. 77–102, 2012.

GUEDES, M. C. Trabalho Produtivo e Improdutivo. **Cadernos Pagu**, n. 47, 2016.

GUIMARÃES, N. A.; BRITO, M. M. A.; BARONE, L. S. Mercantilização no feminino: A visibilidade do trabalho das mulheres no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 90, p. 17–39, 2016.

CARNEIRO, P. M.; HECKMAN, J. J. **Human capital policy**. IZA Discussion Paper nº 821. 2003.

HEMERIJCK, A. Two or Three waves of welfare state transformation? In: MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Eds.). **Towards a Social Investment Welfare State: Ideas, policies and challenges**. Bristol: The Policy Press, 2012. p. 386.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 anos de Idade - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015**. Brasília, 2017.

_____. **Indicadores Harmonizados PNAD 1992/2015**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default_indicadores_harmonizados.shtm>. Acesso em: 12 fev 2017.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais 2015**. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001 - 2015**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?edicao=9130>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. **Pesquisa Mensal de Emprego: Algumas das principais características dos trabalhadores domésticos vis a vis a população Ocupada**. 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Estudos/Principais_caracteristicas_trabalhadores_domesticos_abril2010.pdf>. Acesso em: 5 jan 2018.

_____. **Indicadores IBGE: O trabalho da mulher principal responsável no domicílio**. 2006. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/trabalho_mulher_responsavel.pdf>. Acesso em: 4 jan 2018.

_____. **Notas técnicas - Síntese de Indicadores 2009**. Brasília, 2009

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Domestic Workers Across the World: Global and regional statistics and the extent of legal protection**. Geneva, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **IPEADATA - Taxa de desemprego**. 2016. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>>. Acesso em: 20 dez 2017.

_____. **Carga horária de trabalho: evolução e principais mudanças no Brasil**:

Comunicado da Presidência nº 24. Brasília., 2009.

INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY. **Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI)**. Disponível em:

<<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/88529/centros-de-atencion-a-la-primera-infancia-capi>>. Acesso em: 10 mar. 2017a.

_____. **Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)**. Disponível em:

<<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/88528/centros-de-atencion-a-la-infancia-y-la-familia-caif>>. Acesso em: 10 mar. 2017b.

IVERSEN, T.; WREN, A. Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. **World Politics**, v. 50, nº 4, 1998. p. 507-546

KAASE, M. Perspectives on Political Participation. In: **The Oxford Handbook of Political Behavior**. Eds: Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann. 2007

KERSTENETZKY, C. L. Estará o futuro da Social Democracia nas mãos das mulheres? **RDRST**, v. 3, n. 1, p. 102–124, 2017.

_____. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Política Social Desenvolvimentista: elementos para uma agenda. In: DINIZ, E.; GAITÁN, F. (Eds.). **Repensando o desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda para o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

_____. **Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil**. 2013. Trabalho apresentado ao Seminário “Desafios e Oportunidades Para O Desenvolvimento Brasileiro: Aspectos Sociais”, Campinas, 2013.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A. C.; CRUZ, G. F. DA. Assimetrias de Gênero no Mercado de Trabalho no Brasil: rumos da formalização. In: ABREU, A. R. DE P.; HIRATA, H.; LOMBARDI, M. R. (Eds.). **Gênero e Trabalho no Brasil e na França. Perspectivas Interseccionais**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2016.

LEWIS, J. **Work-family Balance, Gender and Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

LISTER, R. Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in citizenship and the State under New Labour. **Social Policy**, v. 37, n. 5, p. 427–443, 2003.

MACHADO, D. C.; HALLAK NETO, J. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**: Texto para Discussão. Niterói: CEDE, 2011. Disponível em: <www.proac.uff.br/cede>.

MONÇORES, E. A. **Emprego doméstico no Brasil: um estudo sobre as desigualdades e contradições dos cuidados**. [s.l.] Universidade Federal Fluminense, 2014.

MOREL, N. A normative foundation for the social investment approach? In: HEMERIJCK, A. (Ed.). **The Uses of Social Investment**. 2017. No prelo.

_____. A social investment strategy for the knowledge-based economy? **Scuola democratica**, n. 3, p. 631–650, 2013.

MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. Beyond the welfare state as we knew it? In: MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Eds.). **Towards a Social Investment Welfare State: Ideas, policies and challenges**. Bristol: The Policy Press, 2012. p. 386.

OLIVETTI, C.; PETRONGOLO, B. **The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries**, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Negociação Coletiva de Trabalho e Equidade de Gênero e Raça no Brasil**. Brasília, 2011a.

_____. **Nota 1 – Trabalho e responsabilidades familiares: novos enfoques**. Brasília: OIT Escritório do Brasil, 2011b.

_____. **Nota 3 – Melhores empresas: locais de trabalho que apoiam a conciliação trabalho-família: Equilíbrio entre Trabalho e Família**. Brasília: OIT Escritório do Brasil, 2011c.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family**. 2016a.

_____. **OECD Family Database**. 2016b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

_____. OECD Family Database. PF2.1: **Key characteristics of parental leave systems**. 2016c. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf>. Acesso em 27 out 2017.

ORLOFF, A. S. Gender and Tie Social Rights of Citizenship : The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. **American Sociological Review**, v. 58, n. 3, 1993. P. 303–328.

REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Curso de paternidade ativa e licença-paternidade de 20 dias para funcionários de empresas cidadãs: tire suas dúvidas**. 2017. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/curso-de-paternidade-ativa-e-licenca-paternidade-de-20-dias-para-funcionarios-de-empresas-cidadas-tire-suas-duvidas/>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

RICCI, A. **A educação infantil e o programa Proinfância: organização, impactos e desafios**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2014.

ROMERO, K.; KERSTENETZKY, C. L. Entre o altruísmo e o familismo: a agenda parlamentar feminina e as políticas família-trabalho (Brasil, 2003-2013). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 18, n. set-dez, p. 119–146, 2015.

SARACENO, C. Family relationships and gender equality in the social investment discourse: a too reduced view? In: HEMERIJCK, A. (Ed.). **The Uses of Social Investment**. 2017. No prelo.

_____. A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. **Social Politics**, v. 22, n. 2. 2015

SILVA, F. et al. Mulheres e filhos menores de três anos: condições de vida. **Cadernos de**

Pesquisa, v. 47, n. 163, p. 320–341, 2017.

SILVA, R. P.; BARBOSA, A. W. Programa Empresa Cidadã. **Valor Econômico**, 12 abr. 2017. Disponível em: < http://www.valor.com.br/legislacao/4935570/programa-empresa-cidada?rdst_srcid=672253>. Acessado em: 2 mai 2017.

SORJ, B. **Reconciling work and family: issues and policies in Brazil**: Conditions of Work and Employment Series. Geneva: ILO. 2004.

SOUZA, D. B. Avaliações Finais sobre o PNE 2001-2010 e Preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 59, p. 140–170, 2014.

SOUZA, M. L. **Boletim na Medida**, v. 5, n. 11, p. 5–12, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017. 2017 p. 175

URUGUAY. SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS. **Informe Anual 2016**. Montevideo, 2017. Disponível em: <<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/84284/1/informe-anual-2016-snic-1.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

_____. Decreto 356/016, 7 nov 2016. Reglamentación que establece criterios para la regulación y fiscalización en materia social de los establecimientos que ofrezcan servicios de cuidados a personas mayores. 2016a.

_____. Decreto 130/016, 18 abr 2016. Regulación de Creación y Funcionamiento de las Instituciones Educativas Privadas de Formación y Capacitación para el Sistema Nacional de Cuidados. 2016b.

_____. Decreto 117/016, 25 abr 2016. Creación y condiciones del Servicio de Asistentes Personales para cuidados de larga duración para personas en situación de dependencia severa. 2016c.

_____. Ley nº 19.353, 27 nov 2015. Ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

_____. Ley nº 19.161, 1 nov. 2013. Ley que regula y extiende las licencias por maternidad, paternidad y el subsidio de medio horario por cuidados. 2013.

_____. Ley nº 19.353, 27 nov 2015. Ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.