Desafíos para la construcción de la institucionalidad intersectorial de las políticas de cuidados – la experiencia de Brasil

Laís Abramo

Secretária Nacional da Política de Cuidados e Família – Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS

Seminário CEPAL “Políticas de cuidado en el marco de los sistemas de protección social”

Santiago, 7 de julio 2025

Contexto de la creación de la Política Nacional de Cuidados

- Tema presente desde hace décadas en los movimientos feministas y de mujeres
- Importante **avance en la discusión conceptual y en la investigación** sobre el tema
- Avance en la agenda internacional y en especial en América Latina (**acuerdos políticos + construcción/implementación de políticas y sistemas** nacionales integrados de cuidados)

- **Brasil llega tarde a esa agenda debido al retroceso político del período 2016-2022**
- **Decisión inédita en el inicio 3er gobierno del Presidente Lula de poner el tema en la agenda pública** (enero, 2023)
- ¿Cómo hacerlo en un país que cuenta con importantes servicios, prestaciones y legislación relacionadas al cuidado y con políticas y sistemas únicos en las áreas de salud, educación, protección social? Además, cómo hacerlo en un período de reconstrucción de esos sistemas luego del debilitamiento experimentado entre 2016 y 2022?

  - **Política Nacional de Cuidados** viene para complementar la matriz de protección social existente/en construcción y no para substituir o superponer – eso implica en un importante **diálogo y negociación con los sistemas existentes y otras áreas de políticas**

Una construcción necesariamente intersectorial y con pactuación federativa

Marzo 2023: Creación del Grupo de Trabajo Interministerial con duración de 1 año

Objetivos y composición del *GTI-Cuidados*:

- Elaborar un **diagnóstico** de la organización social de los cuidados y construir la propuesta de una **Política** y un **Plan Nacional de Cuidados**
- **20 ministérios** (áreas sociales, económicas, políticas, temas transversales); + 3 órganos federales y otros invitados (gestores estaduales y municipales, FENATRAD y **Sistema ONU** (CEPAL, ONU Mujeres, OIT y UNICEF)
- **Cordinación:** Secretaria Nacional de la Política de Cuidados y Familia - MDS y Secretaria Nacional de Autonomía Económica y Políticas para las Mujeres – M. Mujeres

Proceso:

- Importante diálogo con la academia y con el Congreso Nacional
- Estrategia de participación y diálogo social
  - Diálogos con diversos grupos (que requieren cuidados y qué proveen cuidados)
  - Formulários virtuales (necesidades y propuestas)
  - Consulta pública sobre el Marco Conceptual

Interseccionalidad: un supuesto y un desafío

1er paso: el diseño institucional del GTI

2º paso: la definición del marco conceptual

- Cómo, a partir de las referencias conceptuales y políticas, **llegar a un objeto definido de política pública,** considerando la realidad brasileña y los sistemas y políticas ya existentes, con definiciones de objeto y competencias ya asentadas en la práctica y en la normativa, que incluían **diversas visiones y usos empíricos** (regulación, servicios, programas) **del concepto de cuidados**?
- **Exigió un proceso conjunto de creación del concepto de cuidado** – y de sus **fronteras** – que orientaría la definición de la Política: sus objetivos, principios, directrices, públicos prioritarios

- ***Resultado*** *(marco conceptual que orientó la elaboración del Proyecto de Ley):*
  - **Trabajo** cotidiano de producción de bienes y servicios necesarios a la reproducción y a la sustentación de la vida y a la garantía del bienestar de las personas
  - **Derecho** y **necesidad** de **todas las personas (derecho universal)**
  - **Bien público esencial** para la reproducción de la fuerza de trabajo y el funcionamiento de la sociedad y de la economía
- Otras definiciones:
  - **Recurrencia**
  - **Posibilidad de ser compartido** por el Estado, sector privado, comunidad y familias

Lei 15.069/2024: de forma inédita en Brasil, el cuidado es reconocido como un derecho

- La Ley instituye la **Política Nacional de Cuidados**, destinada a garantizar el **derecho al cuidado** (a ser cuidado, a cuidar y al autocuidado) **a todas las personas** por medio de la promoción de la **corresponsabilización entre hombres y mujeres** y entre las **familias, la comunidad, el Estado y el sector privado por su provisión**
- ... enfrentando las desigualdades estructurales que caracterizan la organización social de los cuidados: de género, raza, etnia, clase, territoriales y discapacidad - sus intersecciones
- Tramitación rápida (menos de 6 meses) y aprobación praticamente unánime
- **Estados y municípios** pueden instituir sus **políticas y planes de cuidado** en conformidad con la Ley

Princípios:

- Equidad y no discriminación
- **Antirracismo**
- Anti-capacitismo
- Antiedadismo
- Interdependencia entre quienes cuidan y quienes requieren cuidados

Objetivos de la Política Nacional de Cuidados

- Garantir o direito ao cuidado sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado
- Promover políticas públicas que garantam o acesso ao cuidado com qualidade para quem cuida e para quem é cuidado
- Promover e incentivar ações que permitam a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado
- Promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado
- Promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado
- Promover o enfrentamento das múltiplas desigualdades estruturais no acesso ao direito ao cuidado, reconhecendo a diversidade de quem cuida e de quem é cuidado
- Promover a mudança cultural relacionada à divisão sexual, racial e social do trabalho de cuidado

Sujeitos da Política de Cuidados: todas as pessoas têm direito ao cuidado Universalismo progressivo e sensível às diferenças a partir de públicos prioritários

Públicos prioritários

- **Crianças e adolescentes**, com atenção especial à 1ª infância
- **Pessoas idosas** com necessidades de cuidado para atividades básicas e instrumentais da vida diária
- **Pessoas com deficiência** com necessidades de cuidado para atividades básicas e instrumentais da vida diária
- **Trabalhadoras e trabalhadores do cuidado** (remuneradas e não remuneradas)

Atenção especial a outras categorias populacionais que estão em situação de maior vulnerabilidade, discriminação ou exclusão no acesso aos cuidados:

Povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, população em situação de rua, LGBTQIA+, jovens, mulheres dos campos, das águas e da floresta, comunidades periféricas, migrantes, refugiados e apátridas, entre outros

La concretización de la Política: el Plan Nacional de Cuidados

- Previsto en el art. 9º de la Ley 15.069/24
- Compromisos del gobierno con acciones concretas, metas y presupuesto
- Sujeto al monitoreo, revisión y evaluación
- Incluye **mecanismo de gobernanza intersectorial, participativa y federativa**:
  - **Comité Gestor:** ministerios con acciones en el Plan
  - **Comité Estrategico**: Comité Gestor + sociedad civil + representación Estados y municípios
- **Ampliación y cualificación de servicios existentes + nuevos servicios**
- **Implementar la óptica de los cuidados en las políticas públicas**

3er paso: la intersectorialidad en la práctica y sus desafíos

- Combinar **entregas directas de los órganos coordinadores de la Política** (SNCF-MDS y SNAEC-M.Mujeres) con la **integración de la óptica de los cuidados en las políticas públicas**
- **Clave: la díada del cuidado** – pensar al mismo tiempo en quienes requieren cuidados y en quienes cuidan
  - Exige una importante transformación en la concepción de los gestores y ejecutores de las políticas sectoriales - reconocer que el cuidado relacionado a las actividades de la vida diaria no es un asunto privado y debe ser objeto de la política pública, tanto como la salud, la educación y otras áreas de la protección social (superar la idea del rol primordial de las familias/mujeres en su provisión y del Estado como subsidiario)

- Ejemplo: *Estrategia de Cuidado Integral de la Persona Mayor*
  - La gran mayoría de los programas existentes en el ámbito del SUS y del SUAS volcados a la persona mayor no consideran las necesidades de sus cuidadoras (ej: *Mejor en Casa*)
  - **La óptica de la díada**: ampliar/fortalecer programas de atención domiciliaria a las personas mayores, considerando como tema central también el cuidado de las cuidadoras (liberación del tiempo, atención a su salud física y mental…)
  - Acción complementaria entre SUS y SUAS, incluyendo protocolos de actuación conjunta/integración (tratando de superar algunas rigideces de las fronteras entre ambos sistemas)
  - Rol de la SNCF es de articulación, proposición, monitoreo – la ejecución directa es del Ministerio de la Salud y de otra Secretaria del MDS (Secretaria Nacional de Asistencia Social)

4º paso: el desafío de la interseccionalidad en los territorios

- La **territorialización de la política** es central para su eficacia y sostenibilidad y para responder a la **heterogeneidad** y enfrentar las **desigualdades terrritoriales** en el acceso al cuidado:
  - **características de las poblaciones** (composición rural x urbana, racial y étnica, distintas concepciones de cuidado, presencia de cuidados comunitarios)
  - nivel de **desarrollo socio-económico** y de la **infraestructura de servicios**
  - distintas configuraciones institucionales

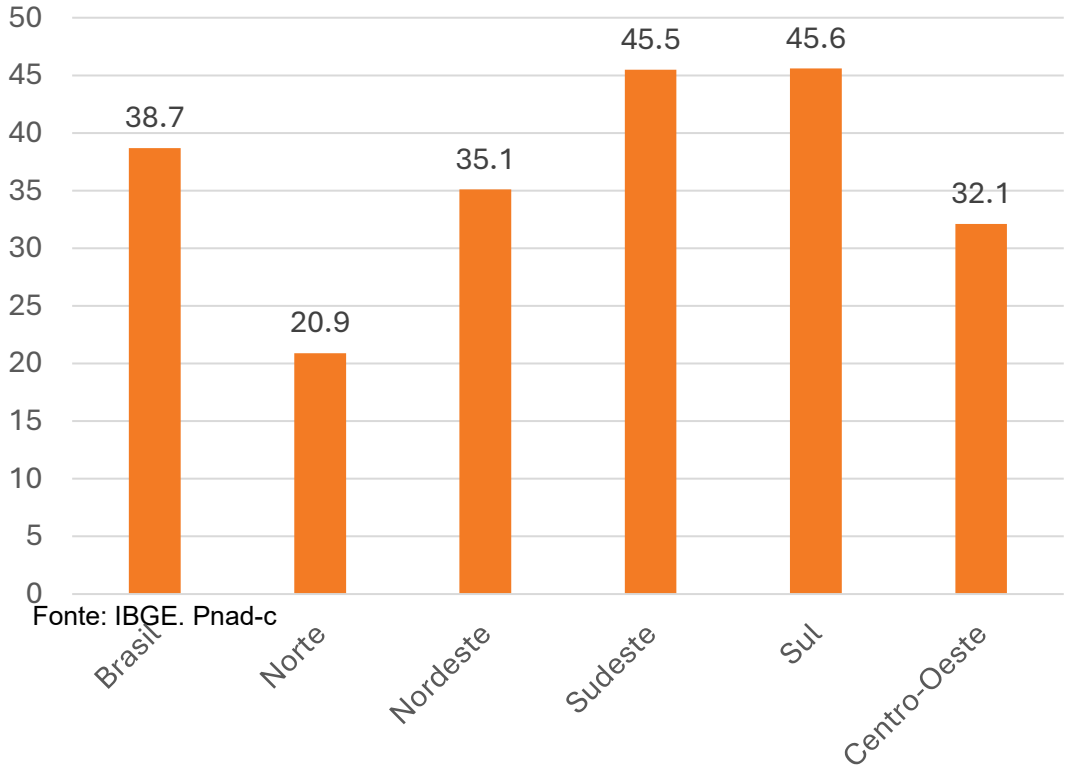
- **También está relacionada a la lógica de los sistemas**: la pactuación tripartita (Gobierno Federal, gobiernos estaduales y municipales) con control social, tipificación de servicios, cofinanciamento) es fundamental

Desigualdades territoriales en la oferta de servicios de cuidado

- **Serviços de atención a personas mayores y con discapacidad**:
  - **Menos de 2.500 centros-día** (Censo SUAS 2023), con distribución territorial muy desigual:
    - 69 unidades em el Estado de São Paulo
    - Hasta 5 unidades en estados de la región Norte (Amazonas, Amapá y Roraima) y Nordeste (Piauí y Sergipe)

Jardines infantiles: Brasil y grandes regiones

Cobertura de niños/as entre 0 y 3 anões em jardines infantiles y regiones, 2023



Fonte: IBGE. Pnad-c

Fonte: Censo SUAS-MDS 2023. Acesse aqui.

4º passo: el desafio de la interseccionalidad en los territorios

Cómo garantizar la intersectorialidad en los territórios, considerando esa heterogeneidade y desigualdad?

- **Importancia de la Ley Nacional**: **define el Marco**

- Estrategia:
  - Adhesión voluntaria al Plan Nacional
  - Respecto a las instancias de pactuación tripartita en los sistemas existentes
  - Apoyo/orientaciones desde el Gobierno Federal:
    - Coordinación conjunta secretarias de desarrollo/asistencia social y mujeres
    - Consulta/participación social
    - Diagnósticos basados en evidencias
    - Formação de gestores

- **Por otro lado**: possibilidad de avanzar en temas/coberturas más allá de lo definido en el Plan Nacional

La concretización de la Política: algunas acciones en ejecución/discusión

- **Jardines y educación infantil:** ampliación de la cobertura y del horario de funcionamiento
- ***Cuidotecas***: espacio de cuidados para niños y niñas cuyos apoderados estudian o trabajadan en periodos que exceden la jornada escolar
- **Servicios de atención domiciliaria** y **centros de día** para personas mayores y personas con discapacidad
- **Capacitación en cuidado** para cuidadora/es no remuneradas/os, trabajadoras/es domésticas/os y de cuidado remuneradas/os, y otras profesiones del cuidado
- **Capacitación sobre cuidado** para gestores federales, de estados y municipios
- **Lavanderías colectivas**, cocinas solidarias y comunitarias
- **Campaña nacional de valorización del trabajo de cuidados** y de las personas cuidadoras, y para promover la corresponsabilidad social y de género en el trabajo de cuidado
- Mejoria de la recolección de datos sobre cuidados (estadísticos y registros administrativos)

Otros desafíos para la implementación de la Política y el Plan Nacional de Cuidados

- Garantizar de hecho una **acción intersectorial y transversal**
- Garantizar la **legitimidad** de la Política:
  - construir una comprensión amplia de su significado y necesidad
  - **Voluntad política efectiva** - convencer a un sector significativo de los tomadores de decisión y de la sociedad de que esta política es necesaria e importante
- Inexistencia de movimientos sociales organizados en torno a la agenda del cuidado como una política integral e integrada (sí existen demandas de cuidado para grupos específicos -personas mayores, con discapacidad, niños y niñas y por parte del movimiento feminista y de mujeres
- Garantizar **presupuesto** para las acciones, especialmente en un contexto de restricciones fiscales.
- Posicionarse (y mantenerse) como un **tema prioritario con centralidad política**
- **Riesgos** para la agenda con el fortalecimiento del conservadurismo en la región

Gracias!

lais.abramo@mds.gov.br

Política Nacional de Cuidados

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO