

São Paulo, 21 de Dezembro de 2023

À Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família

Assunto: Contribuição escrita do Instituto Alana ao parecer do Marco Conceitual para a formulação da Política Nacional de Cuidados.

1. Introdução

O **Instituto Alana** [www.alana.org.br] é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que tem como missão “honrar a criança” e desenvolve programas e ações em níveis nacional e internacional, a fim de garantir condições para a vivência plena da infância. Além disso, o Instituto Alana atua como conselheiro no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no Conselho de Comunicação Social do Senado, no Observatório de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça e possui status consultivo junto ao ECOSOC. O Instituto Alana atua em defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes a partir de três eixos temáticos: natureza, digital, e equidade social e inclusão, a partir da inserção das crianças em primeiro lugar nas políticas sociais e judiciais.

Preliminarmente, faz-se interessante destacar que é central a designação de crianças e adolescentes, como público prioritário da Política Nacional de Cuidados, tal como proposto na versão apresentada do Marco Conceitual para a formulação da Política Nacional de Cuidados e do Plano Nacional de Cuidados. Assim, a presente contribuição, frente ao prévio reconhecimento da prioridade que deve ser atribuída a crianças e adolescentes, pretende esclarecer as formas pelas quais tal prioridade deve e pode ser realizada de forma concreta, a partir da perspectiva da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, prevista no art. 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2. Conceito de cuidado

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no seu Artigo 6º, reafirma o direito inalienável de cada pessoa à formação de uma família, reconhecendo-a como um elemento fundamental da sociedade, e garante a devida proteção para esse propósito. No Artigo 7º, a mesma Declaração reconhece os direitos específicos de toda mulher grávida ou em fase de amamentação, bem como de toda criança, assegurando-lhes acesso a proteção, cuidados e assistência especiais. Quanto ao Artigo 30, há a estipulação dos deveres e responsabilidades relacionados à parentalidade, estabelecendo que cada indivíduo tem a obrigação ética de proporcionar apoio financeiro, nutricional, educacional e assistencial a seus filhos menores de idade.

Simultaneamente, os filhos são instados a honrar perpetuamente seus pais, prestando-lhes auxílio, sustento e amparo sempre que necessário. Esses princípios fundamentais delineados nos artigos destacam o direito ao cuidado como um componente essencial para o bem-estar, sem negligenciar a interdependência e os laços familiares que sustentam essa dinâmica de cuidado mútuo.

Considerando a abrangência da política em questão, é crucial uma definição mais detalhada sobre o tipo de cuidado abordado. Essa política compreende um espectro amplo de possibilidades relacionadas ao cuidado, tornando essencial estabelecer limites e dimensões claras. Nesse contexto, é relevante definir as diversas dimensões do cuidado contempladas por essa política, como o cuidado físico, social (biopsicossocial), psicológico, emocional, cuidado apoiado, autocuidado, entre outras. Essa clareza proporcionará direcionamento e compreensão mais abrangente sobre os elementos específicos abordados pela política, promovendo uma implementação eficaz e centrada nas necessidades individuais e coletivas relacionadas ao cuidado.

Nesse sentido, **com relação ao parágrafo 20 do Marco Conceitual**, indicamos que, de acordo com documento produzido pela ONU Mulheres, as políticas de cuidados podem ser definidas como políticas públicas que alocam recursos e serviços para reconhecer, reduzir e redistribuir a prestação de cuidados não remunerados. Incluem, entre outros, a prestação direta de serviços de cuidados, transferências, proteção social e infraestruturas de cuidados. Incluem também políticas e legislações que promovam a corresponsabilidade pelos cuidados, abrangendo a licença paternidade e maternidade, outras modalidades de trabalho que possibilitam conciliar a vida profissional e familiar com o trabalho de prestação de cuidados,

bem como modalidades que dão prioridade ao trabalho remunerado de prestação de cuidados¹.

Por fim, importante ressaltar que não há garantia de sustentação e reprodução da vida humana, da força de trabalho, das sociedades, da economia e garantia do bem estar, sem respeito e preservação do meio ambiente. Inclusive, a natureza configura-se como importante aliada tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de crianças e adolescentes², como para a garantia da saúde mental dos cuidadores, sendo relevante considerar-se os benefícios do contato com a natureza para o desenvolvimento de relações familiares saudáveis³.

Além disso, o meio digital é outro espaço que ganha cada vez mais relevância na mediação das interações sociais e, ao mesmo tempo em que fornece possibilidades educativas e sociais, também é permeada por riscos e exposição de crianças e adolescentes à violências. A pesquisa Entretempos⁴, realizada em 2020, revelou que os pais e mães se sentem muito mais ansiosos, tristes e cansados desde o início da pandemia, bem como revelou que as atividades *online* entre as crianças tiveram um grande crescimento. Com os responsáveis pelas crianças sentindo-se mais exaustos e desamparados, é compreensível que tenham recorrido de maneira mais intensa à tecnologia para distrair os filhos ou até mesmo como compensação pela ausência em decorrência do excesso de trabalho⁵. Nesse sentido, é fundamental apoiar famílias e cuidadores no que se refere às formas de enfrentamento aos riscos do meio digital, desde a exposição precoce às telas até às capacidades necessárias para lidar com as tecnologias.

3. A organização social (desigual, injusta e insustentável) dos cuidados

Conforme indicado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no último trimestre de 2022, 91,4% das profissionais que desempenhavam atividades domésticas

¹ ONU Mulheres. **Reconocer, Redistribuir y Reducir el Trabajo de Cuidados:** prácticas Inspiradoras en América Latina y el Caribe. 2018. Disponível em: <<https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/11/Estudio%20cuidados/2a%20UNW%20Estudio%20Cuidados-compressed.pdf>>. Acesso em: 19 dez 2023.

² Criança e Natureza; Sociedade Brasileira de Pediatria. Benefícios da natureza no desenvolvimento de crianças e adolescentes. 2019. Disponível em: <<https://criancaenatureza.org.br/acervo/beneficios-da-natureza-no-desenvolvimento-de-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 19/10/2023.

³ OMS. **Healthy environments for healthier populations:** Why do they matter, and what can we do? Geneva: World Health Organization; 2019 (WHO/CED/PHE/DO/19.01). Licence: CC BYNC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://www.who.int/publications/HEALTH-ENVIRONMENT_20082019_OD_LinkUpdated_WEB.pdf?ua=1>. Acesso em: 19/10/2023.

⁴ GENTE. **Entretempos:** relatos e aprendizados sobre as crianças nessa pandemia. Disponível em: <<https://gente.globo.com/entretempos>>. Acesso em: 08/09/2021.

eram do sexo feminino, sem considerar a autoidentificação de gênero.⁶ A constatação objetiva da predominância feminina nesse contexto ressalta que as mulheres representam a maioria significativa das pessoas envolvidas na esfera da economia dos cuidados.

No contexto brasileiro, é crucial reconhecer que a falta ou a limitação no pleno acesso ao direito ao cuidado, assim como as barreiras mais acentuadas para sua efetivação, não são uniformes, mas sim influenciadas por marcadores sociais como território, raça, etnia, gênero, classe social, idade, entre outros. É fundamental compreender que a distribuição desigual do cuidado reflete-se de maneira específica e aprofundada em determinadas comunidades, grupos étnicos e entre os gêneros.

Nesse cenário, torna-se crucial não apenas reconhecer a diversidade de locais, mas também considerar a qualidade e a carga de trabalho envolvidas no processo de cuidado. Aqui, a relação entre o trabalho doméstico e o trabalho de cuidados emerge como um elemento fundamental. A compreensão da complexidade dessas relações é vital para avaliar devidamente o impacto do cuidado na vida daquelas que o realizam, independentemente do contexto residencial. A análise aprofundada do trabalho de cuidado e suas interseções com o trabalho doméstico é imprescindível para discernir não apenas a demarcação física do cuidado, mas, sobretudo, para avaliar a qualidade e a significância desse trabalho para aqueles que o desempenham. Reconhecer essa interconexão proporciona uma perspectiva mais completa e sensível, subsidiando a formulação de políticas e práticas que abordem não apenas a localização física, mas também a natureza e o impacto do trabalho de cuidado na vida das pessoas envolvidas.

O alicerce essencial para a sustentabilidade da vida humana, da economia e da sociedade está intrinsecamente entrelaçado com o conceito vital de cuidado. Nesta dinâmica, nota-se uma ligação íntima com a territorialidade, abrangendo elementos como o solo, os animais, a natureza e os espaços comunitários. Essa complexa rede de cuidados não apenas se desdobra nos locais de residência, sendo profundamente influenciada pelas nuances das relações sociais, pela diversidade estrutural das famílias e pelas intervenções do Estado, assim como pelas iniciativas de empresas e instituições.

Neste âmbito, é imprescindível sublinhar que, como exposto acima, a residência não apenas delimita o local do cuidado, mas também determina a qualidade e a carga de trabalho

⁶AGÊNCIA IBGE. **Em 2022, mulheres dedicaram 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas.** Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621-em-2022-mulheres-dedicaram-9-6-horas-por-semana-a-mais-do-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

associadas, evidenciando a íntima conexão entre trabalho doméstico e trabalho de cuidados. A atual crise dos cuidados, exacerbada pela diminuição de ofertas dos serviços públicos, juntamente com a redução de renda e salários, impõe desafios consideráveis à sustentabilidade do trabalho de cuidado. Essa carga desproporcional recai, predominantemente, sobre as mulheres, impactando não apenas sua participação comunitária, mas também limitando o direito ao lazer e o desenvolvimento de suas habilidades.

Nesse contexto, diferentemente do texto originalmente proposto pela Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família em seu **parágrafo 13**, a crise dos cuidados não é um resultado da inserção das mulheres no mercado de trabalho: estas, a partir de um recorte de gênero, combinado aos marcadores de raça e classe social, são as que mais se dedicam às atividades de cuidados. Segundo dados do IBGE (2018), mulheres que possuem um trabalho remunerado dedicam 73% mais horas do que os homens aos cuidados e/ou afazeres domésticos⁷, sendo, portanto, elas as mais afetadas e impactadas negativamente pela crise dos cuidados, de modo que culpabilizá-las por um fenômeno cultural, social e coletivo, acentua os processos de vulnerabilização desse grupo.

Nos últimos dez anos, observou-se um aumento expressivo de 17,8% nos lares chefiados por mães solteiras, totalizando 11,3 milhões de residências em que a mulher é a figura de referência, assumindo a responsabilidade exclusiva pelos filhos, muitas vezes enfrentando desafios sem uma rede de apoio significativa para auxiliar nos cuidados infantis. Esse cenário torna-se ainda mais complexo ao considerar o perfil dos cuidadores, onde as mulheres representam 85% dos indivíduos dedicados a esses serviços de cuidado⁸, despendendo quase o dobro do tempo em comparação aos homens (21,4 horas semanais versus 11 horas) nas atividades relacionadas a cuidados e afazeres domésticos.⁹

Essa disparidade de tempo também se manifesta em relação à raça e condições econômicas, evidenciando que mulheres brancas dedicam aproximadamente 20,7 horas semanais, enquanto mulheres pretas ou pardas despendem cerca de 22 horas semanais. No aspecto econômico, mulheres com os 20% menores rendimentos investem aproximadamente 24,1 horas semanais em cuidados, contrastando com as pertencentes aos 20% maiores

⁷ IBGE. **Estatísticas de gênero** : indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, n. 38 2. ed., 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf>. Acesso em 13 de dez. 2023.. Acesso em 13 de dez. 2023.

⁸ LABORATÓRIO THINK OLGA. **Vale do Cuidado**. Disponível em: <<https://lab.thinkolga.com/economia-do-cuidado/>>. Acesso em: 4 out. 2023.

⁹ IBGE. **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, n. 38 2. ed., 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf>. Acesso em 13 de dez. 2023.

rendimentos, cujo tempo dedicado a essas atividades é de aproximadamente 18,2 horas semanais¹⁰.

A pandemia trouxe uma sobrecarga ainda maior com as tarefas domésticas, resultando no aumento do volume de trabalho de cuidado e em dificuldades econômicas, ocasionando impactos significativos no bem-estar da população em geral. Destacam-se novamente os aspectos de gênero, uma vez que 67% dos novos casos de depressão e 68% dos novos casos de ansiedade registrados durante esse período foram de pacientes do sexo feminino¹¹.

Este contexto ressalta que as responsabilidades de cuidado são distribuídas de maneira desigual entre os membros da sociedade, seja no âmbito familiar ou comunitário. Essa disparidade tem suas raízes históricas na atribuição do trabalho de cuidado às famílias, sobretudo às mulheres (mães, avós, filhas), especialmente em situações em que o Estado estava ausente ou desempenhava um papel limitado. Portanto, é responsabilidade dos Estados a elaboração de políticas públicas que assegurem a realização plena do direito ao cuidado, com um foco especial naqueles que atualmente desempenham essas atividades, notadamente mulheres e meninas, especialmente aquelas pertencentes a comunidades negras e periféricas.

4. Uma síntese dos conceitos apresentados

Esclarecidos os termos conceituais, normativos e programáticos, no âmbito da compreensão do cuidado como objeto de políticas públicas, é essencial atribuir enfoque particular àqueles que devem ser os beneficiários da Política Nacional de Cuidados de forma prioritária, isto é, crianças e adolescentes. Estes devem ser reconhecidos como sujeitos de direito em fase de peculiar desenvolvimento, o que demanda o dispêndio de atenção prioritária às suas particularidades e necessidades na formulação e execução da política pública em questão, nos termos da própria Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outros marcos normativos brasileiros.

4.1 Sujeitos de direito e público beneficiário

Tal como mencionado ao longo da presente contribuição e reconhecido pelo Marco Conceitual, no âmbito do princípio do universalismo progressivo e sensível às diferenças, crianças e adolescentes devem figurar como destinatários prioritários da Política Nacional de

¹⁰ Idem.

¹¹ Laboratório Think Olga de Exercícios de Futuro. **Esgotadas**. Disponível em: <<https://lab.thinkolga.com/wp-content/uploads/2023/08/LAB-Think-Olga-Esgotadas.pdf>>. Acesso em 20 de dez. 2023.

Cuidados. Ainda, tal prioridade deve ser compreendida no escopo do reconhecimento, tal como proposto, de grupos com necessidades específicas ou que demandam atenção a distintas formas de vulnerabilidade, discriminação ou exclusão dentro do próprio grupo prioritário.

Na discussão acerca do grupo prioritário de crianças e adolescentes, é necessária a compreensão das diferentes realidades que influem entre as múltiplas infâncias marcadas acentuadamente por distintas condições de vulnerabilidade, que lhes atribui a condição de serem “a prioridade da prioridade”. Em primeiro lugar, destaca-se a abordagem específica que deve ser atribuída ao cuidado de crianças e adolescentes negros e negras, historicamente tratados de forma discriminatória, como os maiores impactados pela insegurança alimentar e desrespeito a demais direitos.

Apenas à título de exemplo, cita-se que crianças e adolescentes negros e negras, sobretudo meninas negras, são explorados no âmbito do trabalho de cuidar, o que se caracteriza, muitas vezes, na forma de exploração do trabalho infantil doméstico, que é majoritariamente feminino e negro: 85,2% das crianças eram mulheres e 70,8% eram negras¹². Assim, políticas de cuidado voltadas a essas crianças e adolescentes, sobretudo a meninas negras, devem propor abordagens não apenas a partir da perspectiva de receberem cuidados, mas igualmente a partir da perspectiva de pessoas que concretamente cuidam de outras. Deve-se formular, por conseguinte, propostas que priorizem a plena realização das necessidades de cuidados desse grupo a partir, igualmente, do desengargo de sobrecarga e exploração do trabalho de cuidar, por meio do combate ao trabalho infantil doméstico.

Ainda, dentro da categoria da “prioridade da prioridade” encontram-se as crianças com deficiência, que se enquadram duplamente dentro do grupo prioritário da Política Nacional de Cuidados. É essencial atribuir atenção especial a esse grupo, que deve figurar como prioridade nas políticas públicas de cuidado, tal como dispõe o artigo 14, § 2º, do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que determina que deve haver prioridade, nos âmbitos da saúde, educação, assistência social e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, na assistência a famílias em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado em relação a crianças com deficiência¹³.

¹² FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **O Trabalho Infantil Doméstico: análises estatísticas.** 2022. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/media/publicacoes/arquivo/O_trabalho_infantil_dom%C3%A9stico_no_Brasil_-_an%C3%A1lises_e_estatisticas.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹³ BRASIL. **Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em 06 out. 2023.

Uma abordagem prioritária em relação às crianças com deficiência volta-se, em primeiro lugar, à superação de obstáculos impostos cotidianamente a essas crianças e adolescentes, no tocante aos já existentes programas e serviços de cuidado, como o sistema de saúde e o sistema educacional, a partir do paradigma da inclusão. Nesse sentido, devem ser adotadas medidas para modificar ou suprimir normas, práticas e costumes que constituam situações discriminatórias e segregacionistas contra as pessoas com deficiência¹⁴. Ademais, são essenciais abordagens cujo cerne seja a inclusão e o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes com deficiência. Para tanto, é fundamental o devido suporte aos familiares e demais cuidadores dessas crianças, bem como a devida formação e informação destes, da sociedade e dos profissionais do sistema de garantia de direitos em relação aos direitos de pessoas com deficiência.

4.2 Princípios e diretrizes

É importante ressaltar que a centralidade de crianças e adolescentes no âmbito do cuidado existe em razão de uma série de particularidades, dentre elas o entendimento de que estes encontram-se em um momento peculiar de desenvolvimento, caracterizado por um maior grau de vulnerabilidade, o que suscita a necessidade de uma proteção especial e, por conseguinte, prioritária. Reconhecer tal vulnerabilidade acentuada significa compreender que as adversidades sociais e crises sociais, econômicas, políticas e ambientais impactam de forma acentuada e, em primeiro lugar, crianças e adolescentes, o que ocorre igualmente no âmbito da crise dos cuidados. Nesse sentido, o próprio Marco Conceitual compreende a imprescindibilidade do reconhecimento dessa prioridade ao colocar crianças e adolescentes como grupo prioritário da Política Nacional de Cuidados.

Assim, dentre os princípios e diretrizes da Política Nacional de Cuidados, deve figurar a prioridade absoluta dos direitos e melhor interesse das crianças, que é norma completa vinculante que deve permear todas as ações e decisões estatais, inclusive no âmbito da formulação e prestação de políticas públicas sociais¹⁵. A prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, opera a partir da precedência incondicionada de prestação estatal nas políticas públicas e orçamentárias dos direitos de crianças e adolescentes.

¹⁴ Um exemplo de regulamentação que não deve integrar os sistemas de cuidado de crianças e adolescentes é o Decreto 10.502/202, que buscava retroceder a um modelo segregacionista, a partir da criação de espaços que buscavam impossibilitar o acesso de crianças e adolescentes com deficiência a classes comuns de escolas regulares. Em 2023, o alcunhado “Decreto da Exclusão” foi revogado.

¹⁵ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os Direitos das Crianças a Sério**: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

Tal precedência é, inclusive, tratada de forma explícita no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê, em suas alíneas “c” e “d”, respectivamente, a preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos. Segundo o ECA, por conseguinte, todas as políticas públicas sociais que tenham como crianças usuárias diretas ou indiretas devem garantir seus direitos e interesses de forma prioritária. Não basta, assim, que crianças e adolescentes sejam apenas reconhecidos como destinatários prioritários da Política Nacional de Cuidados, uma vez que é necessária igualmente a sua contemplação a partir da garantia absoluta e preferencial de seus interesses e direitos na formulação e execução dessa política.

Essa provisão é reforçada pelo Marco Legal da Primeira Infância, segundo o qual as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã (art. 4º, inciso I). Ademais, o Marco Legal prevê que saúde, alimentação, educação infantil, convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, cultura, brincar e lazer são áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância, as quais estão diretamente relacionadas ao cuidado e, portanto, devem figurar igualmente na Política Nacional de Cuidados.

Apesar de ainda haver uma lacuna no âmbito do direito internacional sobre o alcance e definição do conceito de cuidado, indicamos princípios do Direito Internacional de direitos humanos, bem como marcos normativos nacionais e internacionais que ajudam a delinear seu escopo e compreensão, sobretudo no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes, e que podem contribuir na construção do marco conceitual da Política Nacional de Cuidados, especialmente no que se refere ao **parágrafo 32** do Marco Conceitual:

4.2.1 Princípios do Direito Internacional de direitos humanos¹⁶

- Princípio *pro persona*, que exige o recurso à interpretação mais favorável ao indivíduo.
- Princípio da igualdade e da não-discriminação, segundo o qual é incompatível qualquer situação que, por considerar uma determinada pessoa ou grupo como superior a outros, seja tratado de forma privilegiada, ou que, ao considerá-lo inferior, tratá-lo com hostilidade ou o discrimine de alguma forma no gozo dos seus direitos.

¹⁶ Os princípios elencados neste tópico foram extraídos da petição apresentada pela Argentina à Secretaria da Corte Interamericana de Direitos Humanos para Opinião Consultiva sobre o “O conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua interrelação com outros direitos”. A petição está disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_2_2023_es.pdf>.

Os fatores de discriminação devem ser tomados em consideração, incluindo o gênero, a orientação sexual e a identidade de gênero.

- Princípio da interpretação progressiva dos direitos humanos, que implica interpretar as normas de forma a responder e enfrentar os desafios atuais, a fim de garantir os direitos de todas as pessoas.
- Perspetiva de gênero, por meio da qual se visibiliza a posição de desigualdade e subordinação estrutural das mulheres e das pessoas LGBTI+ e é uma ferramenta fundamental para combater a discriminação e a violência contra essas pessoas.
- Perspetiva da interseccionalidade, por meio da qual se expõe uma ou mais formas de discriminação agravada que se expressam em experiências cujos impactos se manifestam de forma diferente entre as mulheres, considerando as circunstâncias de especial vulnerabilidade.
- Princípio da proteção especial, segundo o qual normas e políticas devem ser aplicadas a partir de uma abordagem diferenciada que leve em consideração a situação de desigualdade estrutural em que se encontram determinados grupos, nomeadamente as crianças e os adolescentes, os idosos e as pessoas com deficiência.

4.2.2 Marcos normativos internacionais:

- A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 19, também enfatiza a importância de assegurar que todas as crianças, independentemente de sua origem ou situação familiar, recebam as medidas de proteção necessárias para seu desenvolvimento adequado.
- A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 17, prevê a proteção da família, a partir da compreensão de que “17.4. os Estados-partes devem adotar as medidas apropriadas para assegurar a igualdade de direitos e a adequada equivalência de responsabilidades dos cônjuges quanto ao casamento, durante o mesmo e por ocasião de sua dissolução. Em caso de dissolução, serão adotadas as disposições que assegurem a proteção necessária aos filhos, com base unicamente no interesse e conveniência dos mesmos”.
- A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 24, prevê a igualdade perante a lei sem discriminação, segundo a qual “todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da lei”.

- A Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 18.2, prevê que os Estados devem prestar assistência adequada aos pais e responsáveis legais no desempenho de suas funções no tocante à educação da criança, de forma a garantir a criação de instituições, instalações e serviços destinados ao cuidado. Esse dispositivo visa, ainda, efetivar não apenas o direito das crianças ao cuidado em creches e pré-escolas, bem como compreende a importância de oferecer suporte aos pais que trabalham, em relação aos quais fica estabelecida a obrigação dos Estados de garantir o acesso dos filhos de pais trabalhadores às instalações e serviços a que têm direito.
- A Convenção sobre os Direitos da Criança determina, em seu art. 23, que a criança com deficiência deve desfrutar de uma vida plena e decente, “em condições que garantam sua dignidade, favoreçam sua autoconfiança e facilitem sua participação ativa na comunidade”¹⁷. Nesses termos, os Estados devem reconhecer às crianças com deficiência o direito de receber cuidados especiais, a partir da ótica de uma “assistência ampliada”, que deve ser gratuita sempre que possível e deve assegurar à criança com deficiência o acesso efetivo aos seus direitos, com vistas à sua plena integração social e desenvolvimento individual¹⁸.
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em seu art. 5º, prevê que os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para “b) garantir que a educação familiar inclua uma compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres, no que diz respeito à educação e ao desenvolvimento de seus filhos, entendendo-se que o interesse dos filhos constituirá a consideração primordial em todos os casos”.
- A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em seu art. 11.2.c, determina que “a fim de impedir a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade e assegurar a efetividade de seu direito a trabalhar, os Estados-partes tomarão as medidas adequadas para: [...] c) estimular o fornecimento de serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais combinem as obrigações para com a família com as responsabilidades do trabalho e a participação na vida pública, especialmente mediante o fomento da

¹⁷ ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 11 out. 2023.

¹⁸ Idem.

criação e desenvolvimento de uma rede de serviços destinada ao cuidado das crianças;”.

- A Convenção 156 da OIT, estabelece que as políticas nacionais dos Estados devem incluir a garantia de que as pessoas com responsabilidades familiares possam exercer o direito de trabalhar sem discriminação e sem que suas responsabilidades familiares entrem em conflito com suas obrigações no trabalho.
- O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 6.2, determina que os cuidados estão diretamente relacionados ao direito ao trabalho e estipula que os Estados se comprometem a implementar programas destinados a permitir que as mulheres exerçam o direito ao trabalho.
- O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 15, prevê o Direito à Constituição e Proteção da Família, segundo o qual os Estados-Partes devem prestar assistência especial às mães, antes e depois do parto, bem como garantir às crianças alimentação adequada, tanto no período de lactação quanto durante a idade escolar. Além disso, cabe aos Estados-Parte a adoção de medidas especiais de proteção aos adolescentes e a execução de “programas especiais de formação familiar, a fim de contribuir para a criação de ambiente estável e positivo, no qual as crianças percebam e desenvolvam os valores de compreensão, solidariedade, respeito e responsabilidade”.
- O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 16, estabelece que “Toda criança, independentemente de sua filiação, tem direito às medidas de proteção que sua condição requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”.
- O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 17, prevê que “Toda pessoa tem direito a proteção especial na velhice”, estabelecendo, dentre as medidas necessárias, instalações adequadas, alimentação e assistência especializadas, programas de trabalhos específicos e organizações sociais destinadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas.
- O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 18, determina que “Toda pessoa afetada pela diminuição de suas capacidades físicas e mentais tem direito a receber atenção especial, a fim de alcançar o máximo desenvolvimento de sua personalidade”. Nesses termos, cabe aos Estados-Partes a execução de programas específicos destinados a proporcionar às pessoas com deficiência os recursos e o ambiente necessário para alcançar esse objetivo, além de proporcionar formação especial aos familiares dos deficientes, incluir as necessidades desse grupo, de forma prioritária, em seus planos

de desenvolvimento urbano e promover a formação de organizações sociais nas quais pessoas com deficiência possam desenvolver uma vida plena.

- O Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos da Criança alerta que a desnutrição permanece como um dos principais obstáculos para a realização dos direitos na primeira infância.

4.2.3 Marcos normativos nacionais

- O art. 227 da Constituição Federal prevê a prioridade absoluta dos direitos das crianças e dos adolescentes e de seu melhor interesse, nos seguintes termos “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.
- A Constituição Federal, em seu art. 208, inciso IV, prevê a garantia da educação infantil, em creche e pré-escola, nos termos de um meio para o cumprimento do dever estatal primário em relação à educação. A relevância acentuada da concretização do acesso a esse serviço diz respeito igualmente à dimensão da promoção da justiça social, equidade e inclusão das crianças sem discriminação em função, sobretudo, de suas condições econômicas, tal como prevê o Marco Legal da Primeira Infância.
- O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê em seu artigo 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d”, respectivamente, a preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos. Segundo o ECA, por conseguinte, todas as políticas públicas sociais que tenham como crianças usuárias diretas ou indiretas devem garantir seus direitos e interesses de forma prioritária.
- O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), em seu artigo 4º, inciso I, estabelece que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã.
- O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), em seu artigo 5º, prevê que saúde, alimentação, educação infantil, convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, cultura, brincar e lazer são áreas prioritárias para as

políticas públicas para a primeira infância, as quais estão diretamente relacionadas ao cuidado e, portanto, devem figurar igualmente na Política Nacional de Cuidados.

- O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), em seu artigo 14, § 2º, determina que deve haver prioridade, nos âmbitos da saúde, educação, assistência social e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, na assistência a famílias em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado em relação a crianças pertencentes a grupos vulnerabilizados (crianças com deficiência, crianças em situação de rua, crianças periféricas, crianças em acolhimento institucional).

Segundo os princípios internacionais de direitos humanos, as normativas nacionais e internacionais, portanto, crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar nas prestações estatais, de sorte que o Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados deve contemplar igualmente essa prioridade nos termos de um dever constitucional de prestação do Estado brasileiro.

Instituto Alana



Pedro Hartung
Diretor de Políticas e Direitos da Criança do
Instituto Alana
pedro@alana.org.br



Ana Claudia Cifali
Coordenadora Jurídica do Instituto Alana
ana.cifali@alana.org.br



Mariana Albuquerque Zan
Advogada do Instituto Alana
mariana.zan@alana.org.br



Isadora Pamponet Barbosa da Silva
Acadêmica de Direito
isadora.pamponet@alana.org.br





Júlia Otsuka Yamazoe
Acadêmica de Direito
julia.yamazoe@alana.org.br