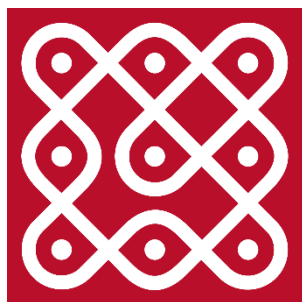


Visões sobre os cuidados informais no processo de criação do estatuto do cuidador informal em Portugal - (a ausência de) uma perspetiva de género

Sara Canha
(DINÂMIA'CET-Iscte)





CRIA

WORKING PAPER 21

**VISÕES SOBRE OS CUIDADOS INFORMAIS
NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO ESTATUTO DO CUIDADOR INFORMAL
EM PORTUGAL – (A AUSÊNCIA DE) UMA PERSPETIVA DE GÉNERO**

Sara Canha

DINÂMIA'CET-Iscte

sara_canha@iscte-iul.pt

Abril de 2022

Resumo

Entre 2016 e 2019, um conjunto de acontecimentos políticos e sociais, em particular, o surgimento de um movimento civil de cuidadoras e cuidadores informais, veio colocar o tema dos cuidados informais às pessoas em situação de dependência na agenda pública e política portuguesa. Neste processo, que culmina com a criação do Estatuto do Cuidador Informal (ECI), diferentes atores políticos intervieram na defesa de medidas de apoio aos cuidadores de formas variadas, refletindo diferentes perspetivas político-ideológicas sobre o papel dos cuidados informais na sociedade. Focando-nos nos documentos e discursos produzidos neste contexto, realizamos uma análise de enquadramento de discursos, procurando entender como a categoria de cuidador/a é construída social e politicamente, através de uma perspetiva de género. Tendo em conta o aspeto central da desigualdade entre géneros na prestação de cuidados não remunerados no domicílio, procuramos compreender como é que a dimensão de género que permeia o trabalho de cuidados é visibilizada ou ocultada pelos discursos.

Surgindo os cuidados informais como resposta sustentável à crise de cuidados, sobrepõe-se na maioria dos discursos a preocupação com a valorização da função social (e de obrigação moral) dos cuidados familiares, que invisibiliza e reproduz a desigualdade de género, mantendo-se uma contínua responsabilização da família e cuidadores informais e uma construção social das mulheres como cuidadoras.

Palavras-chave: cuidados informais, desigualdade de género, familismo, Portugal, Estatuto do Cuidador Informal

Abstract

Between 2016 and 2019, a set of political and social events, in particular the emergence of a civil movement of informal carers, put the topic of informal care on the Portuguese public and political agenda. In this process, which culminated with the creation of the Informal Carer Law, different political actors intervened to advocate support measures for carers in various ways, reflecting different political-ideological perspectives on the role of informal care in society. Focusing on the documents and speeches produced in this context, we conducted a discourse framework analysis, seeking to understand, through a gender perspective, how the category of carer is socially and politically constructed. Considering the central aspect of gender inequality in the provision of unpaid care at home, we explore how the gender dimension which permeates care work is made visible or hidden by the discourses.

With informal care appearing as a sustainable response to the care crisis, the concern with the valorisation of the social function (and moral obligation) of family caregiving overlaps in most of the discourses, which invisibilises and reproduces gender inequality, maintaining a continuous accountability of the family and informal carers and a social construction of women as carers.

Keywords: informal care, gender inequality, familism, Portugal, Informal Carer Law

Os cuidados informais – um problema político recente

Nas últimas décadas, as transformações socioculturais, políticas e demográficas, em particular o envelhecimento demográfico, a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, as alterações nas dinâmicas das estruturas familiares, com novos tipos de agregados, e uma maior fragilidade no mercado de trabalho, vieram colocar os cuidados num lugar de maior visibilidade pública, aumentando a pressão política para a reorganização das políticas públicas de cuidados. A mulher entrou em massa no mercado de trabalho, mas a divisão “mulher cuidadora/homem provedor” não se desfez. Este fator é particularmente relevante em Portugal, onde a entrada das mulheres no mercado de trabalho foi rápida e massiva (Silva 2002), mas não foi acompanhada de um desenvolvimento proporcional dos serviços formais de cuidados, nem por uma passagem para uma redistribuição equitativa, em termos de igualdade de género, do trabalho doméstico e do trabalho de cuidar (Perista et al. 2016). A culminação da emergência destes diferentes déficits de cuidados foi chamada de “crise de cuidados” (Tronto 2005; Ezquerro 2011; Comas D’Argemir 2019). A escassez de cuidados formais em relação às crescentes necessidades coloca em causa a sustentabilidade dos sistemas sociais e de saúde, e nos últimos anos o tema dos cuidados ganhou uma atenção crescente nas agendas de organizações internacionais e também nas agendas políticas nacionais. Neste contexto, os cuidados informais surgem como fator de sustentabilidade do sistema de cuidados, tornando-se central pensar não só o desenvolvimento dos cuidados domiciliários e institucionais, mas também problematizar as responsabilidades familiares pelos cuidados às pessoas em situação de dependência, a divisão sexual do trabalho de cuidado e o modelo de subsidiariedade que Portugal historicamente desenvolveu.

A “crise de cuidados” que afeta hoje Portugal e muitos países faz parte de uma crise mais profunda que se relaciona com a forma como as sociedades têm invisibilizado e desvalorizado os cuidados e a dependência. Segundo Comas D’Argemir (2019) os cuidados têm sido especialmente invisíveis por três razões básicas: a) porque é a família a principal instituição em que se leva a cabo, de forma gratuita e altruísta; b) porque é difícil catalogá-los como formas de trabalho, por estarem imbuídos de afeto e obrigação moral; c) porque são as mulheres quem os presta, e estão fortemente naturalizados. A este conjunto a autora adiciona uma quarta razão: a discriminação da dependência (Comas D’Argemir 2015), a exclusão histórica de qualquer pessoa com algum tipo de incapacidade da vida em sociedade.

A separação entre produção e reprodução, sendo considerada natural e inevitável, não é questionada, apesar das lutas feministas e práticas sociais a desmentirem (Comas D'Argemir 2015: 377). Dizendo respeito e afetando toda a sociedade, o trabalho de cuidar tem sido efetuado maioritariamente no âmbito das famílias de forma não remunerada, ou de forma mal paga e precária, e principalmente por mulheres. A sociedade capitalista, dependendo do trabalho da reprodução social para existir, para produzir e repor o “poder laboral”, não lhe atribui qualquer valor (Arruzza et al. 2019: 114; Federici 2019). Precisamos da atividade de cuidar para viver em sociedade, mas são rejeitados os custos que lhe são inerentes e atribui-se-lhe pouco ou nenhum valor económico.

As atividades e o trabalho de cuidado foram historicamente invisibilizados e excluídos das políticas públicas, o que se torna visível quando se observa que, ainda hoje, uma parte substancial dos cuidados informais de longo prazo na Europa são prestados de forma informal não remunerada, especialmente nos Estados Membros onde a prestação de cuidados formais a longo prazo é baixa, como é o caso de Portugal (CE 2021). As estimativas sugerem que cerca de 80% de todos os cuidados de longo prazo na Europa são prestados por cuidadores informais (Hoffmann e Rodrigues 2010), maioritariamente cuidadoras. Em Portugal, ainda não foi realizado um estudo que ofereça uma contagem oficial e caracterização socioeconómica dos prestadores de cuidados informais não remunerados a pessoas em situação de dependência, salientando-se a necessidade da realização de um inquérito generalizado de reconhecimento e caracterização desta população, assim como da concretização regular de Inquéritos sobre os Usos do Tempo que possam ajudar a compreender melhor as condições e características específicas dos cuidados informais nos domicílios – de quem cuida e de quem é cuidado. Sobre os dados disponíveis, baseados em projeções, estima-se que existam entre 827 mil, dos quais 207 mil a tempo inteiro (Eurocarers, 2017) e 1,4 milhões (Movimento Cuidar dos Cuidadores Informais, 2020), na sua maioria mulheres, familiares da pessoa cuidada e com idades entre os 45 e os 75 anos (Teixeira et al. 2017). Segundo a última edição do Inquérito Nacional de Saúde, em 2014 cerca de 1,1 milhões de pessoas com 15 anos ou mais (12,5% da população total) prestaram assistência ou cuidados informais a pessoas necessitadas devido a problemas de saúde ou velhice (INS 2016). Segundo a Eurocarers (Goodwin 2017), se estes serviços em Portugal fossem realizados na economia formal, estima-se que representariam mais de 4 mil milhões de euros por ano, o equivalente a 3333 milhões de euros por mês.

Em 2015, segundo a Entidade Reguladora de Saúde (ERS), Portugal tinha a taxa mais elevada de cuidados informais domiciliários na Europa (12,4%) e uma das taxas mais baixas de cobertura de cuidados formais, principalmente devido à escassez de trabalhadores formais. Em 2011, havia 4 trabalhadores de cuidados prolongados em instituições para cada 1.000 pessoas com mais de 65 anos (Social Protection Committee 2014: 215).

Portugal tem um modelo familista de prestação de cuidados (Siaroff 1994; Leibfried 1993; Trifiletti 1999; Ferrera 2012; Silva 2002). A criação de um Estado social foi muito tardia em Portugal, em comparação com outros países europeus. Esta situação, combinada com a forte influência da doutrina social do catolicismo (Esping-Andersen 1999: 82; Silva 2002: 34) deu origem a um modelo subsidiário no qual o Estado financia e delega em instituições de solidariedade social (terceiro sector) a proteção social dos cuidados (Santos e Ferreira 2002) que constituem uma "sociedade civil secundária" (Santos 1992). Enquanto o acesso à saúde e à segurança social são caracterizados como direitos universais pela Constituição nacional (1976), a proteção social foi relegada para o campo da solidariedade, enquadrada como uma das dimensões da ação social, numa lógica de externalização, uma vez que não é responsabilidade do Estado criar as suas próprias instituições. Isto significa que os apoios públicos são complementares, para quando a família "falha" (Esping-Andersen 1999). As famílias, e as mulheres em particular, são fundamentais para a prestação de importantes elementos de bem-estar e cuidados, respondendo a um conjunto alargado de riscos e necessidades, desde o cuidado infantil ao desemprego, do cuidado das pessoas em situação de dependência à habitação (Ferrera 2012).

Só muito recentemente o tema dos cuidados informais foi objeto, quer a nível europeu, quer a nível internacional, de documentos e relatórios que desenvolveram uma abordagem mais extensa e elaborada do fenómeno (CE 2010; OCDE 2011). Em 2010, a Comissão Europeia assinala a existência de 9,6 milhões de famílias que proporcionam 35 horas ou mais de cuidados semanais a pessoas em situação de dependência. Em 2017 é proclamado o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (CE 2017) em que se estabelece como princípios a igualdade de género e de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, afirmando-se que os trabalhadores com filhos e familiares em situação de dependência têm direito a beneficiar de licenças adequadas, de regimes de trabalho flexíveis e de aceder a serviços de acolhimento, e que mulheres e homens devem beneficiar da

igualdade de acesso a licenças especiais. Um dos princípios é também dedicado aos cuidados de longo prazo, sendo instituído que todos têm o direito a serviços acessíveis, em particular serviços de cuidado no domicílio e baseados na comunidade, seguindo uma tendência de domiciliação dos cuidados. Em julho de 2019 foi aprovada uma nova Diretiva relativa à conciliação entre vida profissional e familiar dos progenitores e dos cuidadores, que os Estados-Membros terão de aplicar até agosto de 2022 (Diretiva 2019/1158). Esta é enquadrada a partir da promoção da igualdade de género, tendo como um dos principais objetivos a facilitação do gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis por forma a aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Sendo a licença criada nesta diretiva extremamente limitada (5 dias por ano, sem remuneração), a possibilidade de regimes de trabalho flexíveis poderá ter algum efeito numa melhor conciliação entre a vida profissional e as responsabilidades da prestação de cuidados informais. Os Estados-Membros podem adaptar outro período de referência ou introduzir condições adicionais.

A OIT (2018) e a UN Women (2018: 8) reconheceram recentemente que o trabalho de cuidar não pago constitui a principal barreira à participação das mulheres no mercado de trabalho, enquanto uma divisão melhor deste tipo de trabalho entre géneros está associada a níveis mais altos de participação feminina no mercado de trabalho. Ambas as organizações propõem um quadro de ação organizado em torno de intervenções que visem o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho de cuidados não remunerado sob a forma de dinheiro, serviços e tempo. Na Europa, a disparidade de género no tempo de trabalho não remunerado em cuidados atinge os níveis mais baixos nos países nórdicos e a maior em países da Europa do Sul (UNWomen 2018: 13). Na União Europeia, mesmo com avanços em igualdade de género em diversos domínios da sociedade, nomeadamente, no mercado de trabalho, a distribuição desigual das responsabilidades domésticas e de cuidado entre homens e mulheres continua a ser uma das áreas mais problemáticas em termos de igualdade de género (CE 2016).

As enormes desigualdades de género no tempo de trabalho de cuidado não remunerado traduzem-se em lacunas paralelas no tempo de trabalho remunerado e geram sistematicamente desigualdades de género no emprego, segregação horizontal e vertical de empregos, nos ganhos e riqueza, bem como lacunas de género na representação política e na tomada de decisão (UNWomen 2018: 9). As mulheres ainda ganham em média menos do que os homens, têm opções de trabalho mais limitadas e enfrentam perspectivas

de carreira menos móveis. Por meio de efeitos de feedback circular, as desigualdades de género no mercado de trabalho reforçam ainda mais a distribuição desequilibrada de género do trabalho não remunerado na esfera doméstica (UNWomen 2018: 15). Em Portugal, na ausência de legislação sobre licenças para prestação de cuidados a pessoas em situação de dependência e com o subdesenvolvimento da prestação formal de cuidados de longa duração, existem barreiras significativas ao emprego, especialmente para as mulheres, o que limita a proteção contra a dependência na velhice, uma vez que as repercussões em termos de acesso a pensões adequadas podem ser consideráveis (Social Protection Committee 2014). Se as mulheres já não têm a mesma disponibilidade para desempenhar o papel que historicamente lhes foi atribuído, continuam, no entanto, a ser quem fornece a maior parte destes cuidados, trabalhando em turnos duplos e triplos (Hochschild 2012) com dificuldades crescentes em conciliar o trabalho e mais sobrecarga. Trata-se de pessoas que terão pensões mais baixas ou ausentes, e que se encontram mais frequentemente em situações de pobreza, ou com mais vulnerabilidade e risco a situações de pobreza.

Em Portugal, entre 2016 e 2019, um conjunto de acontecimentos políticos e sociais, em particular o surgimento do movimento de cuidadoras informais, veio colocar o tema dos cuidados informais na agenda pública e política. O lançamento da Petição n.º 191/XIII/2.ª, em outubro de 2016, por um grupo de cuidadoras/es informais de pessoas com Alzheimer e outras demências, para a “criação do estatuto do/a Cuidador/a Informal da pessoa com doença de Alzheimer e outras demências ou patologias neurodegenerativas associadas ao envelhecimento”, leva ao início de um processo político que culmina em 2019 com a aprovação do Estatuto do Cuidador Informal. Este foi primeiro implementado por projetos piloto com a duração de 1 ano, tendo sido alargado ao país no início de 2022, incluindo medidas como a capacitação e formação, o descanso do cuidador, e também um subsídio sob condição recursos. Durante o processo político de criação deste estatuto, diferentes atores políticos e da sociedade civil intervieram na defesa de medidas de apoio aos cuidadores informais de formas variadas, refletindo diferentes perspetivas político-ideológicas sobre o papel dos cuidados informais na sociedade, permeando-se a discussão política de disputas sobre a valorização e significados atribuídos ao cuidado. Analisamos as narrativas de políticas públicas feitas pelos diferentes atores políticos envolvidos no agendamento e construção do ECI. Procuramos problematizar as posições, debates e opções tomadas em função do contexto sociocultural e político sobre os quais são

baseados e entendidos (Wedel et al. 2005), analisando os diferentes discursos e documentos de política como “textos culturais” (Shore e Wright 1997, p. 11). Explorando como os nomes são dados, como as categorias são criadas, como as histórias são contadas, dá-se uma maior orientação para o processo de enquadramento (Van Hulst e Yanow 2016). Para realizar esta análise, escolhemos fontes de tipo diferenciado: documentos produzidos na Assembleia da República sobre o reconhecimento e apoio dos cuidadores informais - recomendações ao Governo, iniciativas legislativas, a lei aprovada (Lei 100/2019); debates em plenário na Assembleia da República; audições concretizadas no grupo de trabalho do Estatuto do Cuidador Informal (criado no âmbito da Comissão do Trabalho e Segurança Social); entrevistas realizadas a 7 deputados da XIII Legislatura que participaram na criação do ECI. Realizamos uma análise de enquadramento de discursos, através da seleção e agrupamento por temas dos elementos recolhidos nas diferentes fontes. Explorando a forma como os cuidados informais são enquadrados nos discursos e documentos políticos analisados, os aspetos principais de análise centram-se com a construção da categoria de cuidador/a informal e a (não) problematização da questão de género.

Num contexto nacional de escassez de cuidados formais e em que a família, em particular as mulheres, tem um papel central na prestação de cuidados às pessoas em situação de dependência, encontramos na discussão e escolha das medidas de apoio ao cuidador informal uma persistência de traços familistas e uma não problematização da desigualdade de género. A preocupação de valorizar a função social (e obrigação moral) dos cuidados familiares sobrepõe-se numa parte maioritária dos discursos analisados, o que invisibiliza, naturaliza e reproduz a desigualdade de género.

A (não) problematização da desigualdade de género e representações do cuidado

As crescentes preocupações políticas sobre o emprego feminino, a conciliação trabalho-família, déficits de cuidados e o envelhecimento da população contribuíram para colocar o género num lugar mais relevante da agenda de investigação, e exemplos de colaboração entre académicos da área do género e da área das políticas são cada vez mais frequentes (Orloff e Palier 2009; Béland e Mahon 2016: 62- 75). Se estes desenvolvimentos e esta preocupação de incorporação do género na construção de políticas se observam a nível europeu e internacional em diferentes recomendações e relatórios (OIT 2018; UNWomen 2018) e na nova Diretiva para a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar

(Diretiva UE 2019/1158), ou a nível nacional em políticas nacionais, como o Sistema Nacional de Cuidados do Uruguai (Aguirre 2014), em Portugal a integração do género nas preocupações políticas e nas medidas de política não é tão visível no que toca ao cuidado informal, e não está presente na construção do Estatuto do Cuidador Informal (ECI).

No processo político de criação do ECI em Portugal, existiu um aparente consenso na necessidade de reconhecer e apoiar as pessoas que cuidam informalmente nos domicílios. A existência de uma solução política particular entre 2015 e 2019, constituída por um Governo minoritário do PS, sustentado em acordos parlamentares à esquerda com o Partido Comunista Português e Bloco de Esquerda, a pressão feita sobre membros da sociedade civil que se organizaram em torno da reivindicação de direitos e de um estatuto e o apoio público do Presidente da República Marcelo de Rebelo de Sousa, constituíram-se como elementos-chave para a colocação e fixação do tema na agenda política e pública (Canha, 2021). Por um lado, em outubro de 2016, um “Grupo de Cuidadores Informais de doentes de Alzheimer e outras demências similares”, entregam à Assembleia da República uma petição (n.º 191/XIII/2.ª) para a criação do ECI da pessoa com doença de Alzheimer e outras demências ou patologias neurodegenerativas, com um total de 8057 assinaturas. O debate sobre o estatuto começou com este grupo de cuidadoras/es de pessoas com Alzheimer e outras demências, mas rapidamente se alargou a um conjunto de organizações e coletivos de cuidadoras/es e de pessoas em situação de dependência de vários âmbitos (área das doenças neurodegenerativas, das demências e do envelhecimento precoce, do envelhecimento e dos direitos das pessoas idosas, da área da deficiência, coletivos de famílias de crianças com deficiência), que, através de uma rede de partilha e através das audições, sessões públicas e encontros, começaram a criar uma base de movimento social, alargando-se a luta para um estatuto de cuidadores e cuidadoras informais alargado a diferentes tipos de dependência (vide Soeiro et al. 2020; Canha, 2021). Esta heterogeneidade foi visível no grande número de organizações e entidades que se apresentaram nas duas audições realizadas no âmbito do grupo de trabalho do ECI na comissão do Trabalho e da Segurança Social, em 15 de junho de 2018 e 11 de abril de 2019 (Audição Parlamentar N.º 7-GT-ECI-XIII e Audição Parlamentar N.º 10-GT-ECI-XIII, respetivamente) e no número de contributos por escrito (2018, 2019) que foram entregues. Por outro lado, a ritmos diferentes, entre 2016 e 2018, todos os partidos com assento parlamentar na XIII legislatura apresentaram projetos de resolução para o

reconhecimento e apoios na prestação de cuidados informais (CDS-PP 2016, 2018; PS 2016; PSD, 2016; BE, 2016; PCP, 2016; PAN 2018) e entre 2018 e 2019 todos apresentaram projetos de lei (BE, 2018; PCP, 2018; CDS-PP, 2019; PSD, 2019; PAN, 2019), tendo o governo, em 2019, apresentado uma proposta de lei (GOV, 2019). No entanto, podemos verificar uma disputa entre visões ideológicas diferenciadas do papel do cuidador no quadro da sociedade portuguesa, encontrando-se tensões sobre o significado e conteúdo dos cuidados informais, que vão desde uma visão do cuidado como dever familiar, realizado por afeto e amor até uma visão do cuidado como um trabalho, com valor económico, não reconhecido, existindo ambivalências e sobreposições entre estas diferentes perspetivas. Observa-se uma disputa entre os vários intervenientes sobre o significado ontológico de cuidado – trabalho, dever, obrigação moral - e diferentes representações sobre a pessoa cuidadora – como mulher, trabalhadora, familiar.

Ao analisar os enquadramentos do agendamento do tema em Portugal, percebemos que a dimensão da desigualdade de género está praticamente ausente, assim como a sua problematização. Observamos primeiro os documentos produzidos na Assembleia da República. Nas recomendações e projetos de lei do PCP (2016, 2018) e do PSD (2016, 2019) não existe qualquer elemento relativo ao género, e na caracterização dos cuidadores informais é omissa o dado de que são mais mulheres a cuidar informalmente. As restantes recomendações e iniciativas legislativas mencionam a existência de mais mulheres a cuidar, mas apenas como dado estatístico, para efeitos descritivos do fenómeno.

O PAN é o único partido que menciona a igualdade de género, no seu projeto de resolução. No âmbito da conciliação entre a prestação de cuidados informais e o emprego, recomendava que estas fossem criadas de forma a “impedir a discriminação, nomeadamente no que diz respeito à mulher, salvaguardando a igualdade de género, promovendo a criação de direitos laborais específicos a atribuir aos cuidadores informais” (PAN 2018: 6). Assim, fora esta preocupação, presente num projeto de resolução, mas que não é transposta para o projeto de lei, nem o Governo nem qualquer outro partido apresenta qualquer preocupação com questões de género nas iniciativas legislativas.

A partir de 2018, o BE centra-se mais nesta problemática e, não a tornando central, pois não é desenvolvida no projeto de lei, passa a estar presente na discussão, sendo o único partido que a aborda em plenário.

“A luta que, há mais de dois anos, as cuidadoras fazem pela visibilidade desta realidade, pelo reconhecimento dos cuidados que prestam, é uma luta fundamental da democracia e da valorização do trabalho. É também sobre isso o dia de hoje e é também sobre isso a greve feminista internacional, que se faz pelo combate à desigualdade no emprego, que se faz pelo combate à divisão sexual do trabalho e que se faz pelo combate à invisibilidade e à sobrecarga das mulheres no trabalho reprodutivo e não pago, no trabalho doméstico, no cuidado das crianças e dos idosos” (José Soeiro, R. Plenária 8 março 2019)

Nas entrevistas realizadas, os deputados de cada partido foram questionados sobre se o processo de debate político teve alguma sensibilidade em relação à dimensão da igualdade de género na prestação de cuidados informais. Reconhecendo-se a divisão sexual histórica nos cuidados, em que a mulher assumiu este papel durante muito tempo, não existe um reconhecimento que hoje esta é uma dimensão que seja ainda significativa, e a construção das medidas é maioritariamente “cega ao género”.

“esta resposta é uma resposta que pela sua natureza contraria uma desigualdade de género e isso nós percebemos claramente no perfil do cuidador, não lhe consigo dizer agora a percentagem exata, mas uma grande percentagem de pessoas eram de facto mulheres, mulheres que tomavam conta dos maridos, filhas que deixavam de trabalhar para cuidar dos pais, mães que deixavam de trabalhar para cuidar dos filhos. O perfil identificou-se, esse perfil assim, de género, o que significa que quando nós criamos um conjunto de apoios para mulheres aquilo que nós estamos a fazer é a esbater a desigualdade de género, e é isso, não há assim nada de mais relevante, nem sei se não foi, não foi uma questão digamos assim abordada, do ponto de vista do género” (deputado do PS, entrevista)

“[esta lei] contribui para maior igualdade, sinceramente acho que assim, nunca pensei nessa questão, mas acho que não se nota, agora as mulheres estão é mais predispostas a cuidar e a estar em casa a cuidar, e isso ao estarmos em casa a cuidar retira-nos do mundo do trabalho e é muito mais difícil depois retomarmos a nossa profissão. Acho que a única desigualdade é quando chegarmos ao mundo do trabalho, não é por sermos mulheres ou homens, é o facto de regressarmos de um período de ausência em que vamos cansados de estar a cuidar” (deputada do PSD, entrevista)

“as desigualdades salariais entre homens e mulheres também faz com que seja mais fácil, no sentido que os salários das mulheres muitas vezes são mais baixos e por isso são também as mulheres muitas vezes que deixam de trabalhar porque a perda de rendimentos é menor para a família do que se forem os homens a deixar de trabalhar” (deputada do PCP, entrevista)

É reconhecido que são as mulheres quem mais realiza o trabalho de cuidar no domicílio e que o facto de as mulheres cuidarem mais que os homens, as retira do mercado de trabalho, ou retira incentivos para que entrem e progridam nele, reconhecendo também que as desigualdades salariais na esfera do mercado de trabalho se refletem numa maior presença das mulheres nos cuidados informais. Existindo esta preocupação de desigualdade de género ao nível do mercado de trabalho, a desigualdade entre géneros na prestação de cuidados na esfera do domicílio é problematizada apenas pelo entrevistado do Bloco de Esquerda.

“a sociedade e o próprio capitalismo e reprodução do trabalho não existiriam sem os cuidados informais, e isso resulta de uma espécie de confinamento, subalternização e invisibilização histórica do trabalho reprodutivo das mulheres e do trabalho de cuidados” (deputado do BE, entrevista)

Quando falamos de cuidados informais, uma das suas características centrais é que a maioria das pessoas que os prestam são mulheres, característica que advém de uma desigualdade histórica em que dominou uma divisão sexual do trabalho produtivo, afeto aos homens, e do trabalho reprodutivo, naturalizado como papel das mulheres. Como vários estudos feministas têm vindo a analisar (Pateman 1987; Okin 2008; Kymlicka 2002), esta divisão construída entre espaço público do trabalho remunerado e espaço privado do trabalho não remunerado, e a colocação do ónus das políticas para a igualdade de género apenas no domínio do mercado de trabalho, impede uma visão global e integrada. Ignorando as desigualdades no domicílio, não desenvolvendo formas de fomentar a redistribuição dos cuidados informais no pelos géneros, continuam a reproduzir-se as mesmas desigualdades. Havendo em Portugal uma preocupação com a desigualdade de género no domínio das políticas de conciliação relacionadas com a parentalidade, em particular devido à influência da UE neste domínio (CITE 2016), no agendamento político do reconhecimento e medidas de apoio aos cuidados informais a

peessoas adultas em situação de dependência (e aos cuidados infantis que saem fora da esfera dos cuidados que advém da parentalidade) não existe nenhuma lente de género, não entrou para o debate social e político do ECI em Portugal, sobrepondo-se a preocupação com os cuidados familiares.

Até recentemente não havia esta categoria de cuidador informal em torno da qual as pessoas agrupavam um conjunto de práticas de cuidados a familiares e amigos. Num contexto em que o modelo de produção de bem-estar se caracteriza pela presença de um trabalho reprodutivo de cuidados maioritariamente realizado pelas mulheres, não reconhecido como trabalho, mas como um dever familiar de apoio, e de escassez de equipamentos sociais de apoio à família (Portugal 2008), é importante analisar como na construção do ECI são reproduzidos ou não estes traços familistas. Depois de salientar a ausência da perspetiva de género, observamos se o reconhecimento dos cuidados informais é perspetivado numa ótica de dever familiar, ou se existe uma desconstrução desta obrigação percebida.

Primeiro, importa relevar que do ponto de vista económico, a sustentabilidade dos sistemas sociais e de saúde é usada nas iniciativas legislativas por uma maioria partidária, para justificar um apoio maior aos cuidadores informais como parte da rede de cuidados:

“é imprescindível continuar a insistir com o Governo para que, de uma vez por todas, cumpra com a sua função de proteger os mais vulneráveis e, simultaneamente, faça uma gestão eficaz dos dinheiros e serviços públicos.” (CDS-PP, Projeto de Resolução 2018: 7)

“impõe-se uma avaliação do modelo prestacional de solidariedade, no sentido de verificar a possível atribuição de apoios diretos a cuidadores informais, atendendo a que a não institucionalização significa objetivamente uma poupança de recursos públicos.” (PSD, Projeto de Resolução 2016: 14)

“o papel do cuidador é fundamental tendo em consideração os desafios no futuro demográfico de Portugal e os custos associados com os cuidados continuados.” (PAN, Projeto de Resolução 2018: 5)

“Estas necessidades sentidas, aliadas à forte crise económica dos últimos anos em Portugal, tornam imperativas novas políticas, como forma de garantir a saúde e bem-estar dessas pessoas e seus cuidadores e a sustentabilidade económica, social e familiar, através da criação do estatuto do cuidador informal.” (PS, Projeto de Resolução 2016: 1)

Sublinhar este aspeto é importante uma vez que observamos que os cuidadores e cuidadoras informais parecem passar a ser observados como “parceiros” do sistema de saúde, embora não sejam profissionais, nem sejam remunerados. Num contexto do aumento da necessidade de cuidados e simultaneamente de contenção de recursos, vemos como as políticas governamentais tentam passar a responsabilidade novamente para o lado dos cidadãos (Lima 2016).

E quem são estes cidadãos que serão acolhidos pelo ECI? Na discussão sobre a definição de cuidador informal (CI), apenas a proposta do Governo delimitou a definição a membros familiares, definição que transitou para a lei final. O CI tem de ser cônjuge, unido de facto, parente ou afim até ao 4.º grau da linha reta ou da linha colateral da pessoa cuidada, acompanhar e cuidar desta de forma permanente (cuidador principal) ou de forma regular, mas não permanente, (cuidador não principal) e não auferir qualquer remuneração de atividade profissional ou pelos cuidados que presta à pessoa cuidada, sendo que no caso do cuidador principal tem que viver com a pessoa cuidada em comunhão de habitação. Não estando prevista a limitação do conceito de CI a familiares nos projetos de lei e de resolução, inclusive no projeto de resolução do PS, em 2016, não obstante, a maioria das recomendações e iniciativas legislativas dos grupos parlamentares, assim como alguns discursos dos deputados, apontavam em grande medida para cuidadores familiares (CDS-PP 2016:1-2; 2019: 1-2; BE 2016: 2; 2018: 2-4; PS 2016: 4; PSD 2016: 10-12; GOV 2019; Reunião Plenária, Isabel Neto [CDS-PP], Moisés Ferreira [BE], Laura Magalhães [PSD], 12 de maio 2016).

Reconhecendo-se que existem cuidadores informais que não são familiares, esta delimitação não foi alvo de debate político. Esta aceitação consensual da delimitação da lei aos cuidadores familiares está relacionada com as visões que predominaram na discussão sobre o que é o cuidado informal e quem o deve prestar, que observamos de seguida.

Existe, por um lado, uma justificação política que aceita esta delimitação pois corresponde à perspetiva que idealiza que estes cuidados são preferencialmente prestados

pelos familiares e que a prioridade é criar opções para estes poderem cumprir o seu papel. Observa-se neste caso uma contínua responsabilização da família pelos cuidados, de criação dos apoios necessários para que o possa fazer com melhores condições:

“[Recomendar ao Governo que] 1. Dê especial relevo ao papel da família na sociedade, com melhoria das condições e bem-estar aos cuidadores informais, que garanta maior poder de decisão e qualidade nos cuidados domiciliários para pessoas com défice de autocuidado” (PS, Projeto de Resolução 2016: 4)

“O que devemos reconhecer é que são os cuidadores informais, familiares e amigos, os primeiros responsáveis pela saúde das pessoas dependentes, constituindo verdadeiros parceiros dos serviços de saúde e prestando uma fatia de cuidados que pode ascender a 80% daquilo que o doente carece. É hoje consensual que o apoio aos cuidadores deve constituir uma prioridade nas políticas públicas de saúde” (CDS-PP, Projeto de Lei 2019: 2).

“o Grupo Parlamentar do PSD contribui ativamente para (...) construir um largo consenso nacional em torno do reconhecimento do inestimável papel social dos cuidadores informais” (PSD, Projeto de Resolução 2016: 12)

“Os cuidadores desempenham um papel essencial a nível da promoção da saúde e bem-estar da pessoa que cuidam, assegurando ainda a sua autonomia e a manutenção da sua qualidade de vida e da dignidade humana.” (PAN, Projeto de Lei 2019: 1)

De acordo com este paradigma familista, os cuidadores informais, na sua maioria familiares, são um pilar central no apoio às pessoas em situação de dependência, devendo-se valorizar e aumentar essa capacidade da família no cumprimento de uma função solidária e abnegada. Sendo que todos os partidos seguem o paradigma de transformação para um sistema de cuidados de longo prazo cada vez mais alicerçado no apoio domiciliário, o reconhecimento e apoio do papel do CI é observado como uma forma preferencial de prestação do cuidado, e que o papel do Estado é principalmente investir nesta forma de apoio domiciliário.

“o nosso país tem uma realidade incontornável de apoio familiar aos dependentes no domicílio, uma alternativa mais humanizada e integradora que evita, em muitos casos, a institucionalização da pessoa dependente (Helga Correia, PSD, R. Plenária 8 março 2019)

“A maioria das famílias portuguesas prefere cuidar dos seus familiares em casa se lhes forem dadas as devidas condições” (Isabel Neto, CDS-PP, R. Plenária 12 maio 2016)

Ao defender que os cuidados se mantenham no seio familiar, certos grupos parlamentares subentendem o cuidar como um dever, uma tarefa da família, que deve ser reforçada e que está em risco, particularmente devido às alterações nas dinâmicas das estruturas familiares.

Através de uma análise das medidas em discussão, observa-se que BE e CDS defenderam fortemente o ECI, e que os seus projetos têm muitas medidas em comum. Mas enquanto o BE vê na prestação de cuidados informais um trabalho que historicamente tem sido invisibilizado, o CDS e o PSD idealizam que estes cuidados sejam prestados pela família no domicílio, desvalorizando a prestação de cuidados pagos como de valor inferior aos cuidados prestados no seio da família, tentando demarcar uma esfera especial e protegida de valores familiares (Folbre e Nelson 2000: 130).

Por outro lado, a delimitação do âmbito do estatuto em diversas medidas (nomeadamente a delimitação do conceito de cuidador à pessoa familiar) foi justificada por razões de não ser “confundido” o que é a prestação de cuidados informais com os cuidados formais. Ao longo da discussão, alguns deputados, nas questões da carreira contributiva, subsídio de apoio, capacitações, revelam uma preocupação em *profissionalizar* os cuidadores informais, justificada pela necessidade de separar a esfera dos cuidados formais da esfera dos cuidados informais.

“não deixa de ser uma grande preocupação estarmos a transformar aquilo que é um cuidador informal num cuidador formal. (...) a lógica do cuidador informal assenta num princípio baseado no afeto, muitas vezes em laços de parentesco, e não numa ligação económica, numa ligação fiduciária” (Carla Tavares, PS, audição 15 junho 2019)

“o caminho a trilhar não é o de tirar as pessoas do mundo do trabalho, profissionalizando a prestação de cuidados informais, mas, sim, o de criar condições para que o cuidador informal possa conciliar a sua vida profissional, familiar, social, com a importante tarefa de cuidar” (João Dias, PCP, R. Plenária 8 março 2019)

“o cuidador informal acima de tudo faz um trabalho que não é remunerado, são voluntários, entregam-se de alma e coração ao cuidado, a cuidar da outra pessoa, é o cuidado por amor, não são profissionais, e por isso é que nós distinguimos os cuidadores formais, que são aquelas pessoas que cuidam de outra, mas que recebem uma remuneração para esse cuidado” (deputada do PSD, entrevista)

Nos discursos analisados, salienta-se o valor “inquestionável”, “inestimável” do papel dos cuidados informais, observando-se uma distinção prevalente entre o cuidado informal como atividade de amor e de afetos, da atividade de cuidado formal, baseada numa ligação económica. A delimitação e preocupação com “profissionalizar” os cuidados acaba também por fazer uma distinção entre o cuidado que é feito no seio da família, parte de um dever familiar, e de um cuidado prestado por terceiros, que tem valor económico e deve ser mercadorizado. Mesmo para quem defende uma perspetiva de desfamiliarização dos cuidados, vendo na responsabilização dos familiares a substituição de uma função do Estado, acaba por assumir os cuidados como parte de um dever familiar e reproduzir esta divisão entre o valor do cuidado realizado nas diferentes esferas pública e privada. Não criando mais apoios no presente devido ao receio de substituição de um papel que deve ser do Estado, ou criando apoios aos cuidadores informais sem criar estruturas formais de apoio, as pessoas continuam, no tempo real, a substituir-se ao Estado enquanto as respostas não são criadas, e sem ter uma opção de escolha.

Tal como acontece no campo político, no campo da sociedade civil também encontramos uma diversidade de abordagens sobre a melhor forma de apoio aos cuidadores, umas mais centradas no papel da família, outras no papel das instituições e apoios formais. Para alguns cuidar foi uma opção, para outros, a maioria, uma obrigação devido à falta de apoios que não deixa outra alternativa. Ao ouvir os discursos das diversas entidades que reivindicavam o ECI, foi possível constatar a variedade de situações, numa multiplicidade de realidades de cuidados. A grande maioria das reivindicações vão de encontro às mesmas ideias centrais – menos sobrecarga, mais apoios formais e mais condições para

cuidar informalmente (Grupo de Trabalho, audições, 15 de junho 2018; 11 de abril 2019, 19 de setembro 2019). Existem pessoas que sentem a responsabilidade de e querem dedicar o seu tempo a cuidar, manter-se mais próximos da pessoa em situação de dependência, com condições e sem prejudicar a sua qualidade de vida (Movimento Filhos sem Voz, audição 19 setembro 2019), e existe quem não queira cuidar na forma de um trabalho a tempo inteiro, ou parcial, ou cuidar de todo, e que o fazem por falta de alternativa (APRe, audição 15 junho de 2018). Observamos a defesa de medidas que pendem para dois lados diferentes. Por um lado, para uma libertação da sobrecarga através de apoios formais e de medidas de conciliação, e por outro para apoios que visem auxiliar os cuidadores na prestação dos cuidados informais, com acesso a informação, capacitação, apoio no cuidado, apoios económicos (Grupo de Trabalho, contributos 2018, 2019). A diversidade de situações é visível na amplitude do debate que é criado. Vemos uma variação que vai desde a promoção do papel de cuidador e os seus benefícios face à institucionalização (Plataforma Saúde em diálogo, audição 15 de junho 2018; Associação Filhos sem Voz, audição 19 setembro 2018; O céu é o limite, contributo 2018; Grupo ECI JÁ!, contributo 2019) até à defesa de uma maior responsabilização do Estado pela criação e consolidação de respostas públicas formais de apoio às pessoas em situação de dependência (Acreditar, APRe, Associação pais em rede, Familiarmente, audição 15 junho 2018; Associação Cuidadores, contributo 2018; Observatório da deficiência e direitos humanos, contributo 2019) e que os cuidadores devem ser complementos, apoios da comunidade de familiares, amigos, vizinhos.

Tendo em conta a dimensão dos cuidados informais no nosso país (ERS, 2015), o perigo percecionado por alguns atores de que criar um estatuto seria uma forma de cristalizar os cuidados prestados pela família no contexto de condições de trabalho informais, substituindo a responsabilidade pública e o emprego formal, é uma preocupação apoiada por diferentes pesquisas. Em torno do valor do cuidado e da melhor forma de alterar a desigual divisão sexual do trabalho existe um debate que divide quem defende que o trabalho pago, e a independência económica que possibilita, é a precondição para a libertação das mulheres (Orloff 1993) e quem salienta que para atingir a igualdade de género é necessário incluir o cuidado no domínio dos direitos sociais (Knijn e Kremer 1997; sobre este debate ver Lister 1997). Podendo ser possível mitigar a desigualdade de género se os familiares receberem um apoio relativamente generoso pelo cuidado prestado, dando-lhes a possibilidade de ser financeiramente autónomas em relação aos

familiares, a igualdade só é conseguida se as políticas apoiarem substantivamente o apoio extra-familiar, de forma a existir a opção de não cuidar (Leitner 2003). O contexto de contenção de custos e a ênfase nos pagamentos em dinheiro têm reforçado globalmente as obrigações e responsabilidades familiares de prestação de cuidados (Rummery 2009; CE 2018: 35). Criando em Portugal apoios aos cuidados informais prestados pela família sem desenvolver apoios generosos nas políticas de cuidados de longo prazo formais, não se pode assumir que caminhemos para uma desfamiliarização ou para uma maior igualdade de género, uma vez que as cuidadoras não têm uma opção real de não realizar o cuidado devido à falta de financiamento público para o cuidado extrafamiliar (Leitner 2003), nem de atuar como cuidadoras financeiramente autónomas, pois não há um financiamento generoso do cuidado familiar (Eggers et al. 2018: 23). Não investindo na compensação pela função central que têm tido no bem-estar da pessoa cuidada e pelo trabalho que têm realizado de forma invisibilizada, assim como em instituições e apoios formais de qualidade e acesso universal, acaba-se por contribuir para que os cuidadores informais continuem a prestar os cuidados sem apoios. Não temos hoje um sistema de cuidados consistente que permita que cuidar seja apenas o resultado do encontro de vontades da pessoa em situação de dependência e da pessoa que cuida e que permita que esta não tenha de abdicar da sua vida profissional, ou que o fazendo, tal surja da escolha livre. Só a possibilidade de escolha (da pessoa que beneficia de cuidado e dos cuidadores) de uma das modalidades de cuidado possíveis pode permitir que os cuidados informais não derivem de uma “obrigação moral” e que não resultem em discriminação agravada dos cuidadores no acesso aos direitos, que é também uma discriminação de género. E esta possibilidade de escolha ainda não existe.

Com um debate centrado na construção de apoios aos cuidadores percecionados como membros familiares “sem género”, não sendo problematizado o aspeto central da desigualdade de género neste domínio, somos levadas a afirmar que ainda existe uma visão familista dos cuidados e uma invisibilidade que naturaliza a desigualdade de género na maioria dos discursos políticos sobre o tema. Pretende-se mitigar a desproteção social dos cuidadores, mas mantém-se uma construção social das mulheres como cuidadoras que não é problematizada, sobrepondo-se a preocupação com a valorização da função social e de obrigação moral dos cuidados familiares.

Havendo o acolhimento de uma perspetiva de género particularmente no que toca a medidas de conciliação entre trabalho e vida privada, em particular devido à influência

da UE neste domínio, as noções de cuidado, dependência e trabalho reprodutivo ainda não têm um lugar de relevo nas análises tradicionais (Orloff 2009). Criar medidas de apoio aos cuidadores informais ignorando as questões de género, ainda que podendo melhorar a situação de várias mulheres, não altera necessariamente as relações de género (Peterson 2007: 55). Não desenvolvendo mais estruturas e políticas de apoio formais institucionais e domiciliárias, limitando o apoio na prestação de cuidados informais a situações familiares e o apoio económico apenas a situações de pobreza, limita-se a liberdade de escolha de ser cuidador informal, cuidadora informal na maioria dos casos. Assim como Comas D'Argemir (2015) destaca em Espanha uma ausência da problematização do envolvimento dos homens nas tarefas de cuidar de todos os debates relacionados com cuidar e dependência, sublinhamos a ocorrência do mesmo fenómeno em Portugal no processo político de agendamento e construção do ECI.

Ao criar mecanismos de redução das barreiras ao mercado de trabalho com que as mulheres se confrontam, juntamente com uma maior disponibilidade de cuidados de serviços públicos de cuidados, poderá ser proporcionada uma maior liberdade às mulheres, que tradicionalmente se espera ainda que façam a maior parte desse trabalho. A diminuição do carácter coercivo das exigências tradicionais das mulheres pode ter efeitos positivos também para os beneficiários de cuidados, uma vez que as atividades de prestação de cuidados informais podem cada vez mais ser feitas mais como uma questão de escolha e menos como uma questão de necessidade. Ao formalizar parte dos cuidados transferindo alguns aspetos e intensidades do cuidado para aqueles com formação especializada e experiência, e que recebem a remuneração que recompensa o seu investimento, podemos ver um aumento da qualidade do cuidado em todos os níveis (Folbre e Nelson 2000).

Conclusões

Os cuidadores informais eram até muito recentemente invisíveis tanto na literatura académica como na opinião e agenda públicas. Ter um diploma legal é um primeiro passo para saírem dessa clandestinidade (Soeiro e Araújo 2020) e para o reconhecimento de um trabalho historicamente invisibilizado. Havendo a possibilidade de construção de um caminho cada vez mais abrangente no desenvolvimento de medidas de apoio, é preciso questionar se este vai no sentido de uma responsabilização das famílias ou de uma redistribuição social dos cuidados que permita aos cuidadores e cuidadoras a opção de

escolha, no tempo e tipo de cuidados que querem e podem prestar, e a opção de escolha da pessoa cuidada entre diferentes hipóteses de cuidados.

Tornando-se um importante fator de sustentabilidade económica e política, o governo e uma maioria partidária, continuamente fixados em ideias familistas sobre os cuidados, ao colocar mais responsabilidades nos cuidadores informais sob um discurso de apoio e reconhecimento, reproduzem as formas tradicionais de desigualdade social e de género e cristalizam dependências das pessoas com mais carências (Lima 2016). A desigualdade social produzida pela falta de serviços públicos para lidar com situações de dependência reflete-se no facto de que as famílias com maiores rendimentos podem contratar os serviços oferecidos pelo mercado. Em contraste, as classes sociais mais baixas não o podem fazer e a família assume os cuidados (Comas D'Argemir 2015).

Mesmo onde existem apoios aos cuidadores, isto não os torna menos precários, nem diminui certo familismo (Frericks et al. 2014). Para haver um cuidador informal, que segundo a lei do ECI tem de ser familiar, é preciso que a pessoa cuidada tenha essa base familiar, e esta não pode ser tomada como garantida. Ao impor a relação familiar como condição para o acesso ao ECI, é perpetuada a distinção entre o cuidado que é feito no seio da família, parte de um dever familiar, realizado por afeto e amor, negando-se o seu valor económico (Folbre e Nelson 2000; Lima 2016), e um cuidado prestado por terceiros, com valor económico, que deve ser mercadorizado. É necessário ultrapassar o mito dos cuidados familiares como “a solução”, descurando outras opções que aparecem como complementares e menos desejáveis (Comas D'Argemir 2015) e entender os cuidados como uma questão de responsabilidades públicas, como um direito social que deve ser consagrado a todos os cidadãos (Knijn e Kremer 1997; Comas D'Argemir 2019). Reconhece-se o valor dos cuidados informais no âmbito de um papel que as famílias têm assumido, mas as medidas que podem aliviar a sobrecarga, em particular no âmbito da conciliação laboral, continuam por ser criadas.

Haver apoios não significa uma melhoria na organização social dos cuidados entre homens e mulheres (Frericks et al. 2014). O ECI, representando à partida um avanço no reconhecimento do trabalho não pago no domicílio que as mulheres têm feito ao longo de séculos, sendo construído, a par de outras políticas públicas, ignorando o fator género, poderá até ter efeitos reversivos, na medida em que poderá perpetuar a responsabilidade das mulheres como cuidadoras no domicílio. As políticas dos cuidados não podem ser construídas sob regras neutras em relação ao género, uma vez que as próprias instituições

definiram as regras de tal forma a isentar os homens e responsabilizar as mulheres pelos cuidados informais. Enquanto Portugal segue os elementos das recomendações e documentos de organismos europeus e internacionais, como a UE, a OCDE, a OIT, relacionados com a necessidade de investir no cuidado domiciliário e no reconhecimento dos cuidadores informais, deixou de fora a desigualdade de género, preocupação presente em inúmeros destes documentos. Sobrepe-se na maioria dos discursos políticos sobre o tema uma preocupação com a valorização da função social (e de obrigação moral) dos cuidados familiares que invisibiliza a desigualdade de género.

Neste texto o elemento central de estudo é o cuidado informal. Mas a feminização, a invisibilidade e marginalização, a ausência de proteção social e conseqüentemente o maior risco de pobreza que o trabalho de prestação de cuidados implica, não só são características dos cuidados não remunerados, como fazem parte de um problema generalizado de desvalorização de todas as formas de prestação de cuidados. Se o que "liberta" algumas mulheres e famílias destes cuidados é terem mais recursos económicos, a feminização dos cuidados continua a ser reproduzida. A transferência de cuidados não remunerados realizados por mulheres para o mercado formal leva a um trabalho formalizado também realizado por mulheres, frequentemente mulheres migrantes, com condições de trabalho precárias. Como várias autoras nos mostram, a globalização dos cuidados e a emergência de uma nova organização social dos cuidados tem-se baseado numa transferência do trabalho informal para trabalhadoras domésticas migrantes e na emergência de um "modelo de delegação" (Bettio et al 2011; Sorj e Fontes 2012), uma dinâmica que conduziu a uma tendência polarizadora no emprego das mulheres, cuja base é ocupada pelas trabalhadoras domésticas (Hirata e Kergoat 2007). Estas novas tendências desafiam as visões feministas de transformar uma divisão desigual do trabalho, reproduzindo-a em padrões de classe, nacionalidade e étnico-raciais.

O cuidado é o pilar essencial que sustenta a sociedade, e, os relacionamentos interpessoais que constituem os atos de cuidado são essenciais à reprodução social. As relações de afeto, suporte, são problemáticas de qualificar e quantificar pela sua própria natureza subjetiva. A linha de fronteira em que esta "função social" se torna um trabalho de valor quantificável está relacionada com diferentes perceções valorativas que dependem dos contextos socioculturais. Na atualidade política e social, ainda temos uma maioria do trabalho de cuidados que hoje é prestado em contexto familiar. Hoje cuidar é maioritariamente uma obrigação que decorre da ausência de respostas formais. A

desfamiliarização de uma parte dos cuidados imputados à família visa por um lado, transformar os cuidados informais numa escolha, e por outro, garantir que a família fique essencialmente com as atividades de relação familiar, e não dos cuidados de enfermagem, de manutenção, de fisioterapia. A reorganização social dos cuidados deve passar por avanços socioculturais e políticos, que, por um lado, combinem o reconhecimento da prestação de cuidados informais de forma não mercantil, e por outro, enquadrem com direitos o trabalho formal dos cuidados. Para democratizar os cuidados é necessário promover o reconhecimento do cuidado e da sua centralidade, socializar as responsabilidades do cuidado, partilhar o cuidado entre géneros e integrar os direitos e reivindicações das pessoas recetoras de cuidados, em função da sua cidadania e não apenas como consumidores - eixos que têm de ser implementados em conjunto (Comas D'Argemir 2019). Criando apoios para os cuidadores informais cuidarem com mais condições, sem o desenvolvimento conjunto dos cuidados formais, continuará a haver sobrecarga das famílias (e pessoas cuidadoras que não são da família, que ficaram de fora do âmbito de lei). O Estado deve apoiar os cuidadores informais e não apoiar-se neles. Devem ser criadas condições para as pessoas serem cuidadas com respeito pela sua individualidade e vontade, e para que ser cuidador informal seja efetivamente uma escolha e, quando assim for, reconhecida e justamente apoiada.

Fontes:

Audição Parlamentar Nº 7-GT-ECI-XIII, 15 de junho 2018, Audição Conjunta de Diversas Entidades e Personalidades

Audição Parlamentar Nº 8-GT-ECI-XIII, 19 de setembro 2018, Audição do Movimento Filhos sem Voz

Audição Parlamentar Nº 10-GT-ECI-XIII, 11 de abril 2019: Audição Conjunto de várias entidades

Contributos escritos (2018). Grupo de trabalho do Estatuto do Cuidador Informal. Parlamento.

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleAudicao.aspx?BID=109125>

Contributos escritos (2019). Grupo de trabalho do Estatuto do Cuidador Informal. Parlamento.

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=112129>

CRP. Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, 2005 (1976).

Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho

Grupo de Trabalho - Estatuto do Cuidador Informal, Assembleia da República. Período de atividade [18/04/2018 a 31/07/2019].

Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro. Aprova o Estatuto do Cuidador Informal, altera o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio

Petição n.º 191/XIII/2.^a. Criação do Estatuto do Cuidador Informal da pessoa com doença de Alzheimer e outras demências ou patologias neurodegenerativas e criação do Dia nacional do Cuidador.

CDS-PP, 2016. Projeto de Resolução n.º 228/XIII/1^a - Recomenda ao Governo a promoção de apoio estruturado aos cuidadores informais, bem como a criação do Estatuto do Cuidador Informal.

PS, 2016. Projeto de Resolução n.º 306/XIII/1^a - Recomenda ao Governo a criação do Estatuto do Cuidador Informal

PSD, 2016. Projeto de Resolução n.º 308/XIII/1^a - Recomenda ao Governo a tomada de medidas de apoio aos Cuidadores Informais e a aprovação do seu Estatuto

BE, 2016. Projeto de Resolução n.º 310/XIII/1^a – Cria o Estatuto do Cuidador Informal

PCP, 2016. Projeto de Resolução n.º 304/XIII – Pelo reforço dos apoios aos cuidadores informais

CDS-PP, 2018. Projeto de Resolução 1400/XIII - Recomenda ao Governo que considere as Demências e a Doença de Alzheimer uma prioridade social e de saúde pública; que elabore um Plano Nacional de Intervenção para as Demências; que adote as medidas necessárias para um apoio adequado a estes doentes e suas famílias; e que crie e implemente o Estatuto do Cuidador Informal 13

PAN, 2018. Projeto de Resolução 1408/XIII - Recomenda ao Governo a adoção de medidas de apoio aos cuidadores informais

BE, 2018. Projeto de lei 801/XIII - Cria o Estatuto do Cuidador Informal e reforça as medidas de apoio a pessoas dependentes (procede à 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho e à 13.ª alteração ao Código do Trabalho)

PCP, 2018. Projeto de lei 804/XIII - Reforça o apoio aos cuidadores informais e às pessoas em situação de dependência

CDS-PP, 2019a. Projeto de Lei 1126/XIII - Aprova o Estatuto dos Cuidadores Informais e enquadra as medidas de apoio a pessoas cuidadas e seus cuidadores

PSD, 2019. Projeto de Lei 1132/XIII - Estatuto do Cuidador Informal

PAN, 2019. Projeto de Lei 1135/XIII - Cria o Estatuto do Cuidador Informal, reforçando as medidas de apoio aos cuidadores e pessoas em situação de dependência

GOV, 2019. Proposta de Lei 186/XIII - Estabelece medidas de apoio ao cuidador informal e regula os direitos e os deveres do cuidador e da pessoa cuidada.

Reunião plenária de 12 de maio, 2016, Assembleia da República

Reunião plenária de 16 de março, 2018, Assembleia da República

Reunião plenária de 8 de março, 2019, Assembleia da República

Reunião plenária de 5 de julho, 2019, Assembleia da República

Deputado do BE na XIII Legislatura, entrevista (3 de abril, 2020)

Deputado do PS na XIII Legislatura, entrevista (29 de abril, 2020)

Deputado do PCP na XIII Legislatura, entrevista (29 de abril, 2020)

Deputada do PSD na XIII Legislatura, entrevista (5 de maio, 2020)

Deputada do PS na XIII Legislatura, entrevista (6 de maio, 2020)

Deputada do PCP na XIII Legislatura, entrevista (20 de maio, 2020)

Deputado do CDS-PP na XIII Legislatura, entrevista (2 de junho, 2020)

Referências bibliográficas:

AGUIRRE, Rosario e Fernanda FERRARI, 2014, “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay En busca de consensos para una protección social más igualitaria”, Montevideo: CEPAL, Serie políticas sociales n° 192.

ARRUZZA, Cinzia, Tithi BHATTACHARYA e Nancy FRASER, 2019, Feminismo para os 99%: um manifesto, Boitempo Editorial, Objectiva, Grupo Editorial Penguin Random House.

BÉLAND, Daniel e Rianne MAHON, 2016, Advanced introduction to social policy, Edward Elgar Publishing.

BETTIO, Francesca, Annamaria SIMONAZZI e Paola VILLA, 2011, “Cambios en los regímenes de cuidados y migración femenina: el "Care Drain" en el Mediterráneo.”, em Cristina Carrasco, Cristina Borderías e Teresa Torns (eds.), 2019, El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas. Catarata, p. 303-333.

CANHA, Sara, 2021, Condições políticas e justificações para a criação do estatuto do cuidador informal em Portugal: perspetivas sobre o papel dos cuidados informais [Em linha]. Lisboa: Iscte, Dissertação de mestrado. [Consult. 30/03/2022] Disponível em [www:<http://hdl.handle.net/10071/22247>](http://hdl.handle.net/10071/22247).

CE, 2010, Informal Care in the Long-Term Care System, European Overview Paper, Comissão Europeia.

CE, 2016, Compromisso estratégico para a igualdade de género 2016-2019, Serviço das Publicações da União Europeia. Luxemburgo.

CE, 2017, The European Pillar of Social Rights in 20 principles. European Commission, Brussels

CE 2018, Informal Care in Europe – Exploring Formalisation, Availability and Quality, Comissão Europeia

CE, 2021, Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society, Volume I, Joint Report, Social Protection Committee and the European Commission.

CITE, 2016, Evolução no uso das licenças de parentalidade (2005-2016), Disponível em http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/evol_parent_2005_2016.pdf

- COMAS-D'ARGEMIR, Dolors, 2015, “Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del sistema de bienestar”, *Revista de Antropología Social*, 24, 375-404.
- COMAS-D'ARGEMIR, Dolors, 2019, “Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados”, *Cuadernos de antropología social*, (49).
- EGGERS, Thurid, et al., 2018, “Re-conceptualising the relationship between de-familialisation and familialisation and the implications for gender equality—the case of long-term care policies for older people”, *Ageing & Society*, 40(4), 869-895.
- ERS (Entidade Reguladora de Saúde), 2015, *Acesso, Qualidade e Concorrência nos Cuidados Continuados e Paliativos*.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- EZQUERRA, Sandra, 2011, “Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real”. *Investigaciones feministas*, 2(0).
- FEDERICI Silvia, 2019, *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*, Editora Elefante.
- FERRERA, Maurizio, 2012, “The South European Countries”. Em Francis G. Castles et al. (Eds), *The Oxford handbook of the welfare state*, OUP Oxford.
- FOLBRE, Nancy e Julie NELSON, 2000, “For love or money--or both?”, *Journal of Economic Perspectives*, 14(4), 123-140.
- FRERICKS, Patricia, Per H. JENSEN e Birgit PFAU-EFFINGER, 2014, “Social rights and employment rights related to family care: Family care regimes in Europe”, *Journal of Aging Studies*, 29, 66-77.
- GOODWIN, Frank, 2017, *Eurocarers*. Documento policopiado.
- HIRATA, Helena e Danièle KERGOAT, 2007, “Novas configurações da divisão sexual do trabalho”, *Cadernos de pesquisa*, 37(132), 595-609.
- HOCHSCHILD, Arlie, 2012, *The second shift: Working families and the revolution at home*, Penguin Books
- HOFFMANN, Frédérique e Ricardo RODRIGUES, 2010, *Informal carers: who takes care of them?*, Policy Brief. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna
- INS, 2016, *Inquérito Nacional de Saúde: 2014*, Lisboa: INE.

KNIJN, Trudie e Monique KREMER, 1997, “Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 4(3), 328-361.

KYMLICKA, Will, 2002, Feminism, em *Contemporary political philosophy: An introduction*, Oxford: oxford University Press, 277-430.

LIEBFRIED, Stephan, 1993, “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community”, em Catherine Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.

LEITNER, Sigrid, 2003, “Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective”, *European societies*, 5(4), 353-375.

LIMA, Antónia, 2016, “O cuidado como elemento de sustentabilidade em situações de crise. Portugal entre o Estado providência e as relações interpessoais”, *cadernos pagu*, (46), 79-105.

LISTER, Ruth, 1997, *Citizenship: Feminist perspectives*, London: Macmillan Press

OCDE, 2011, *Help Wanted. Providing and Paying for Long-Term Care*. Paris: OECD Publishing.

OIT, 2018, *Care work and care jobs for the future of decent work*, Geneva: ILO, 2018

OKIN, Susan, 2008, Gender, the Public and the Private, *Revista estudos feministas*, 16(2), 305-332.

ORLOFF, Ann Shola, 1993, “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states”, *American sociological review*, 303-328.

ORLOFF, Ann Shola, 2009, “Gendering the comparative analysis of welfare states: An unfinished agenda”, *Sociological theory*, 27(3), 317-343.

ORLOFF, Ann Shola e Bruno PALIER, 2009, “The power of gender perspectives: Feminist influence on policy paradigms, social science, and social politics”, *Social Politics*, 16(4), 405-412.

PATEMAN, Carole, 1987, “Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy”, em Ann Phillips (ed.), *Feminism and Equality*, Basil Blackwell. Oxford. 103-26.

PERISTA, Heloísa et al., 2016, “Os usos do tempo de homens e de mulheres em Portugal”, Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)/Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

PETERSON, Elin, 2007, “El género en los marcos interpretativos sobre la conciliación de la vida familiar y laboral”, Em Maria Bustuelo Ruesta e Emanuela Lombardo (eds.), Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada, pp. 37-66.

PORTUGAL, Sílvia, 2008, “As mulheres e a produção de bem-estar em Portugal”. Oficina do CES, nº 319, Centro de Estudos Sociais - Universidade de Coimbra.

RUMMERY, Kirstein, 2009, “A comparative discussion of the gendered implications of cash-for-care schemes: Markets, independence and social citizenship in crisis?”, Social policy & administration, 43(6), 634-648.

SANTOS, Boaventura Sousa, 1993, “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português”, em B. S. Santos, ed, Portugal: Um Retrato Singular. Porto: Afrontamento, pp. 15-59.

SANTOS, Boavantura de Sousa e S FERREIRA, Sílvia, 2002, “A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes”. Em G. Carapinheiro e P. Hespanha (Eds.), Risco social e incerteza: pode o estado social recuar mais?, Porto: Edições Afrontamento.

SHORE, Cris e Susan WRIGHT (Eds.), 1997, Anthropology of policy: Perspectives on governance and power, Taylor & Francis e-Library, London and New York, Routledge.

SIAROFF, Alan, 1994, “Work, welfare and gender equality: a new typology”. Em Diane Sainsbury, (Ed.), Gendering welfare states, Sage, Londres.

SILVA, Pedro Adão e, 2002, “O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, Sociologia, Problemas e Práticas, (38), 25-59.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, 2014, Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society, Luxembourg: European Union.

SOEIRO, José e Mafalda ARAÚJO, 2020, “Rompendo uma clandestinidade legal. Génese e evolução do movimento dos cuidadores e das cuidadoras informais em Portugal”. Cidades. Comunidades e Territórios, (40).

SOEIRO, José, Mafalda ARAÚJO e Sofia FIGUEIREDO, 2020, “Cuidados e cuidadoras informais no país da «família-providência»” Em José Soeiro, Mafalda Araújo e Sofia Figueiredo, Cuidar de quem cuida: História e testemunhos de um trabalho invisível. Um manifesto para o futuro. Objectiva,

SORJ, Bila e Adriana FONTES, 2012, “O care como um regime estratificado: implicações de género e classe social”, Em Helena Hirata e Nadya Guimarães, (Org.) Cuidado e cuidadoras: As várias faces do trabalho do Care, São Paulo, Edições Atlas S.A.

TEIXEIRA, Ana et al., 2017, Medidas de Intervenção Junto dos Cuidadores Informais. Documento Enquadrador, Perspetiva Nacional e Internacional.

TRIFILETTI, Rossana, 1999, “Southern European welfare regimes and the worsening position of women”, *Journal of European social policy*, 9(1), 49-64.

TRONTO, Joan C., 2005, “Care as the work of citizens: A modest proposal”. Em Marilyn Friedman (ed.), *Women and Citizenship*, Oxford University Press, 130-145

VAN HULST, Merlijn e Dvora YANOW, 2016, “From policy “frames” to “framing” theorizing a more dynamic, political approach”, *The American review of public administration*, 46.1: 92-112.

WEDEL, Janine R., et al., 2005, “Toward an anthropology of public policy”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 600.1: 30-51.

UN WOMEN, 2018, *Promoting Women’s Economic Empowerment: Recognizing and Investing in the Care Economy*, Issue Paper, UN Women, New York