

UFF – Universidade Federal Fluminense
ESS – Escola de Serviço Social
PPSPS – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social

FERNANDA ANGÉLICA ALBUQUERQUE DA SILVA

**TRABALHO DE CUIDADO NA PERSPECTIVA MARXISTA:
Reflexões sobre a Política Nacional de Cuidados de 2024 no Brasil**

Niterói – RJ
Setembro/2025



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

FERNANDA ANGÉLICA ALBUQUERQUE DA SILVA

**TRABALHO DE CUIDADO NA PERSPECTIVA MARXISTA:
Reflexões sobre a Política Nacional de Cuidados de 2024 no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

ORIENTADORA: Rita de Cássia Santos Freitas

Niterói – RJ
Setembro/2025

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S586t Silva, Fernanda Angélica Albuquerque da
TRABALHO DE CUIDADO NA PERSPECTIVA MARXISTA : Reflexões
sobre a Política Nacional de Cuidados de 2024 no Brasil /
Fernanda Angélica Albuquerque da Silva. - 2025.
151 f.: il.

Orientador: Rita de Cássia Santos Freitas.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2025.

1. Trabalho de Cuidado. 2. Feminismo Materialista. 3.
Política Nacional de Cuidados. 4. Produção intelectual. I.
Freitas, Rita de Cássia Santos, orientadora. II. Universidade
Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

FERNANDA ANGÉLICA ALBUQUERQUE DA SILVA

**TRABALHO DE CUIDADO NA PERSPECTIVA MARXISTA:
Reflexões sobre a Política Nacional de Cuidados de 2024 no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovado em 29/ 09/ 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^aDr^a. Rita de Cássia Santos Freitas
Universidade Federal Fluminense – Orientadora

Prof^a. Dr^a Ana Elizabeth Lole dos Santos
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – 1^a Examinadora

Prof. Dr^a Adriana de Andrade Mesquita
Universidade Federal de Ouro Preto – 2^o Examinadora

Dedico esta dissertação a todas as mulheres que, através do seu trabalho de cuidado — remunerado ou não —, fazem a roda do mundo girar. Mesmo diante da invisibilidade imposta pelo capital, elas seguem tecendo a rede de cuidados que sustenta famílias e a sociedade no dia a dia.

AGRADECIMENTOS

A realização deste mestrado representa não apenas a conclusão de um percurso acadêmico, mas também uma etapa de crescimento pessoal, marcada por desafios, aprendizagens e esperança... “do verbo esperar”, esperança que não é desistir, que é seguir adiante e fazer de outro modo (Freire, 2013).

Ao chegar ao fim desta dissertação, não posso deixar de reconhecer que este caminho não foi percorrido sozinho. Cada escrita carrega em si o apoio, a paciência e o carinho de pessoas muito especiais, a quem devo a maior gratidão.

Agradeço a Deus e à Maria Santíssima, por toda a força da espiritualidade, amor e conforto na luta de todos os dias. Sem fé e amor não acreditaria na possibilidade de construir relações sociais mais humanas e solidárias assim como o bem-estar social para todos.

Agradeço aos meus pais, Edmir Pereira da Silva e Delma Angélica Albuquerque da Silva, pelo amor incondicional, pela educação e pelos valores que me transmitiram, que me serviram de suporte em todos os momentos desta jornada. Agradeço à minha amada sobrinha Eduarda Albuquerque, que me mostra o quanto é inspiradora a missão de educar; ela me transforma em cada abraço e palavras de afeto.

Aos amigos que de alguma forma estiveram na torcida e apoio, meu agradecimento carinhoso. Às amigas e companheiras de profissão: Marcilene e Patrícia, obrigada por entenderem os momentos que não pude estar com vocês, obrigada por me resgatarem quando eu mais precisei e obrigada pelas conversas profundas e afetuosas que me transmitiam toda força, amor e cuidado.

Ao meu amor, companheiro e amigo, Ramon Ramos, agradeço pela parceria, paciência e dedicação. Obrigada por todos os gestos de amor e cuidado. Sou grata por compartilhar memórias, sonhos, alegrias e choros. A vida é boa com você.

A todo o corpo técnico, docentes e discentes do Programa de Política Social da UFF, minha sincera gratidão. À minha orientadora, Prof^a Dr^a Rita de Cássia, agradeço pelas trocas, pela paciência e por todo o apoio nesta trajetória. Às professoras da banca examinadora, Prof^a Dr^a Ana Lole e Prof^a Dr^a Adriana Mesquita, agradeço por todas as observações e conhecimento compartilhado na banca de qualificação que tanto me ajudaram a prosseguir com a pesquisa.

*“O capitalismo carregou sobre os ombros da
mulher trabalhadora um peso que a esmaga;
a converteu em operária, sem aliviá-la de
seus cuidados de dona de casa e mãe.
Portanto, acontece que a mulher se esgota e
como consequência desta tripla e
insuportável jornada, que com frequência
expressa com gritos de dor e faz brotar
lágrimas em seus olhos”.*

Alexandra Kollontai

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo central analisar a Política Nacional de Cuidados (PNaC) – Lei nº 15.069, datada em 23 de dezembro de 2024. Por ser uma política muito recente será inviável fazer sua avaliação, dessa forma, neste ensaio iniciaremos sua análise a partir da perspectiva teórica da Lei nº 15.069. Fundamentado nos estudos sobre os conceitos de capitalismo e patriarcado, com base na perspectiva da consubstancialidade das relações de gênero, raça e classe, evidencia-se a elucidação do trabalho de cuidado na organização da produção e reprodução das relações sociais. Utiliza-se de pesquisa bibliográfica bem como análise documental para compor a metodologia, sob o olhar adotado pelo feminismo materialista. Os resultados revelaram que a aprovação da PNaC representa uma conquista histórica no campo da cidadania e dos direitos humanos, em direção a construção de uma nova organização social do trabalho de cuidado. A partir desta política, o cuidado torna-se um direito social universal. Destaca-se a concepção do cuidado como um direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado. A partir desta política, o cuidado torna-se um direito universal. Porém, reconhecemos que ainda existem alguns entraves que merecem ser aprofundados para que sua implementação se dê de forma plena. A efetivação de seus objetivos dependerá da sua implementação e da articulação intersetorial com as políticas públicas já existentes como saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outras. Outro ponto que destacamos é a fragilidade do financiamento da política o que impacta diretamente na construção da intersectorialidade e dos objetivos a que se propõe. Dessa forma, a luta continua para que o cuidado seja verdadeiramente valorizado, reduzido e redistribuído, superando a sobrecarga, o sofrimento e a exaustão que ainda marcam a realidade de milhões de mulheres brasileiras – em especial as mulheres negras e pobres.

Palavras-chave: Trabalho de Cuidado, Feminismo Materialista, Política Nacional de Cuidados.

ABSTRACT

This dissertation's central objective is to analyze the National Care Policy (PNaC). Because it is a very recent policy (dated December 23, 2024), it is impossible to evaluate it. Therefore, this essay will begin its analysis from the theoretical perspective of Law No. 15,069. Based on studies on the concepts of capitalism and patriarchy, and based on the perspective of the consubstantiality of gender, race, and class relations, the elucidation of care work in the organization of the production and reproduction of social relations is evidenced. The methodology uses bibliographical research and documentary analysis, from the perspective of materialist feminism. The results revealed that the approval of the National Plano f Care (PNaC) represents a historic achievement in the field of citizenship and human rights, toward the construction of a new social organization of care work. Based on this policy, care becomes a universal social right. The conception of care as a right to be cared for, to care, and to self-care stands out. Based on this policy, care becomes a universal righth. However, we recognize that some obstacles remain that desserve further investigation for its full implementation. The achievement of its objectives will depend on its implementation and intersectoral coordination with existing public policies such as health, education, social assistance, labor, among others. Another point we highlight is the fragility of the policy's funding, which directly impacts the development of intersectorality and the objectives it proposes. Thus, the struggle continues for care to be truly valued, reduced, and redistributed, overcoming the burden, suffering, and exhaustion that still mark the reality of millions of Brazilian women – especially black and poor women.

Keywords: Care Work, Materialist Feminism, National Care Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: É hora de cuidar de quem cuida.....	70
Figura 2: Projeto de Decreto Legislativo/ PRL nº 1.....	98
Figura 3: Linha do tempo – Projetos de Lei categorizados como Política Nacional de Cuidados no Brasil	105
Figura 4: O universalismo progressivo na Política Nacional de Cuidados.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Incorporação das mulheres nas atividades de trabalho entre os anos de 1940 a 1960 no Brasil	57
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de realização de cuidados de pessoas, por sexo (%).....	67
Gráfico 2: Pessoas que realizam cuidados de moradores, por sexo, segundo o tipo de cuidado (%)	68
Gráfico 3: Proporção de ocupados em trabalho por tempo parcial, na semana de referência (%)	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais direitos trabalhistas das mulheres – Proteção à maternidade é um direito	87
Quadro 2: Convenção Nº 156 Sobre os trabalhadores com responsabilidades familiares e a Recomendação Nº 165 Sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores com encargos de família.....	95
Quadro 3: Projeto de Decreto Legislativo Nº , de 2023 (Mensagem nº 85, de 2023) – Aprova o texto da Convenção nº 156 da OIT.....	99
Quadro 4: Composição GTI-Cuidados	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Atenção Domiciliar
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CMULHER	Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
ESF	Estratégia Saúde da Família
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
INC	Índice de Necessidade de Creches de Estados e Municípios
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
NOVO	Partido Novo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Panamericana da Saúde
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford para alívio da fome)
PEA	População Economicamente Ativa
PAI	Programa Acompanhante de Idosos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às famílias
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei
PNAC	Política Nacional de Cuidados
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RPA	Recibo de Prestação de Serviço
SAD	Serviço de Atenção Domiciliar
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRUDUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: Capitalismo e a Divisão Sexual e Racial do Trabalho	28
1.1 A mulher na sociedade capitalista.....	32
1.2 Trabalho produtivo e reprodutivo.....	38
1.3 Capitalismo: particularidades da realidade brasileira	41
1.4 Divisão Sexual e Racial do trabalho sob a égide do patriarcado.....	47
CAPÍTULO 2: Cuidados e Políticas Públicas no Brasil: caminhos percorridos até hoje	59
2.1 Cuidados: Aproximações teóricas.....	59
2.2 Economia do Cuidado	63
2.3 Políticas Públicas com práticas de cuidado no Brasil	71
2.3.1 Constituição Federal de 1988	71
2.3.2 Política de Educação	75
2.3.3 Política Nacional de Assistência Social	78
2.3.4 Política de Saúde	80
2.3.5 Políticas do Trabalho	85
CAPÍTULO 3: A Política Nacional de Cuidados do Brasil	102
3.1 O marco conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil – um breve histórico	102
3.2 Criação e Estrutura da Política	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	127
ANEXOS	
ANEXO 1: POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS	134
ANEXO 2: PLANO NACIONAL DE CUIDADOS	140

INTRODUÇÃO

O cuidado é essencialmente necessário para todos os seres humanos. Em todas as fases da vida precisamos das tarefas domésticas bem como a provisão do cuidado para manter-nos vivos. A infância, a velhice, a condição de deficiência ou enfermidades demandam um significativo tempo de empenho no cuidar. Esse trabalho reprodutivo é majoritariamente exercido pelas mulheres, sendo historicamente atribuído a elas as responsabilidades pelos cuidados de familiares no bojo das determinações históricas baseadas do sistema patriarcal capitalista¹ (Silva, 2022). Dessa forma, é importante situar o cuidado como trabalho, remunerado ou não, dar importância e visibilidade para um papel tão necessário para os seres humanos. Essa linha de pensamento é fundamentada nos estudos feministas materialistas, que trata o conceito de trabalho como categoria política, sendo por meio do trabalho que os seres sociais se desenvolvem e realizam atividades necessárias para a sua existência. Nessa perspectiva, o trabalho de cuidado pode ser considerado no paradigma da “produção do viver” (Kergoat, 2016) e afeta prioritariamente o cotidiano das mulheres.

A motivação de pesquisar mulheres que realizam o trabalho de cuidado não remunerado tem origem familiar: como filha de uma mulher que abdicou do seu trabalho remunerado para que pudesse cuidar e educar duas crianças pequenas pois não dispunha de uma rede de apoio, esta foi uma realidade da minha história que em um determinado tempo me trouxe inquietudes. Não saberia afirmar o exato momento que essa questão começou a tomar formas, mas acredito ser a partir da tomada de conscientização das desigualdades sociais que perpassam o cotidiano de maneira superficial e heterogênea. O trabalho de cuidado não remunerado sofre um “apagamento” da organização social como se fosse executado magicamente sem a necessidade de apoio da sociedade, da família e do Estado.

Outro aspecto que desencadeou na escolha da temática do trabalho de cuidado não remunerado para a pesquisa foi a minha trajetória profissional enquanto assistente social do Sistema Único de Saúde - SUS. A atual organização das

¹ Referimo-nos aqui a importante bibliografia da autora Silvia Federici que trata sobre o trabalho na perspectiva marxiana, dialogando sobre gênero e feminismo. Destacamos: Calibã e a Bruxa (2004), O patriarcado do salário (2019) e O ponto zero da revolução (2019).

políticas sociais de caráter familista² traz diversos desafios para a profissão já que estas são instrumentos de trabalho do serviço social. Naquele momento, as indagações centravam-se no provimento do cuidado prestado pelas famílias de pacientes do SUS, identificando a população executora do cuidar, em alta escala, as mulheres. Mães, filhas, esposas, tias, netas, sobrinhas, o trabalho de cuidado não remunerado na sociedade brasileira tem gênero. A sobrecarga de trabalho que muitas vezes ocasiona o adoecimento das mulheres que cuidam está relacionada a centralidade do cuidado à família.

Nesse caminho, frente às desigualdades percebi que era fundamental reafirmar o cuidado como um trabalho. A dinâmica da sociedade capitalista que transfigurou o trabalho doméstico/ cuidados não remunerado como um não-trabalho, impossibilitou avanços no que se refere a serviços, programas e políticas que envolvem a temática. Sob esse ponto de vista, construí minha monografia da especialização em Direitos humanos, Gênero e Sexualidade (ENSP/Fiocruz), intitulada “A metamorfose do trabalho de cuidado” (Silva, 2022) de forma a contribuir no debate político sobre como o trabalho reprodutivo foi inferiorizado e subalternizado sob à ordem social do capital – diferentemente de outros tipos de sociedade, onde tal trabalho era considerado importante e também valorizado para a produção e reprodução das relações sociais. Assim, senti a necessidade de aprofundar as reflexões sobre os sistemas de cuidado, sobretudo, no Brasil, onde atualmente no terceiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi aprovada a primeira Política Nacional de Cuidados (PNaC³) do país.

Este estudo tem como objetivo analisar a Política Nacional de Cuidados e o que ela traz de contribuições para as questões que envolvem o trabalho reprodutivo, enfatizando os objetivos, princípios e ações das diversas áreas articuladoras da Política de Cuidados.

Uma das problemáticas que envolvem a vida familiar e o trabalho pressupõe a escala de tempo diante das diversas demandas de cuidado. Os responsáveis, em geral trabalhadores, cumprem cerca de 8 horas diárias no trabalho, enquanto crianças e adolescentes estudam em tempo parcial, com pouca oferta de escolas públicas em horário integral, essa realidade ainda se agrava em período de férias escolares quando as escolas fecham. Dessa maneira, há uma lacuna na oferta de

² Essa discussão será aprofundada mais à frente.

³ A Política Nacional de Cuidados constitui o Anexo I desta dissertação.

serviços que combinam educação e cuidado infantil. Também é importante destacar o desafio de exercer as responsabilidades do cuidado às pessoas com deficiência e idosas, considerando que temos uma menor disponibilidade de recursos públicos para este fim. Apenas 30% dos municípios brasileiros possuem instituições de assistência ao cuidado aos idosos, a maioria localizada no Sudeste (Oxfam, 2020).

Ou seja, pensar a Política de Cuidados como articuladora dos conflitos entre o trabalho remunerado, os cuidados e a promoção do bem-estar é central para o atendimento das expressões da questão social. Além disso, a relevância da temática se expressa na contradição da realidade social que reforça as relações de opressão/exploração das mulheres, sobretudo, das camadas mais vulneráveis sobre os marcadores de raça-classe-gênero⁴.

Na área do Serviço Social, a temática sobre os cuidados é vista em políticas como a saúde, a educação, a assistência social dada a necessidade de atuação do Estado nas diversas áreas que envolvem os cuidados tanto de quem precisa recebê-lo quanto de quem cuida.

Esta pesquisa abre caminhos e uma gama de possibilidades, pois é construída simultaneamente com a criação da primeira Política Nacional de Cuidados do país. A política foi sancionada pela Presidência da República no dia 23 de dezembro de 2024 através da Lei nº 15.069.

Assim, é a partir desta Lei, que o provento do cuidado se torna um direito, estabelecendo a corresponsabilidade social entre Estado, família, setor privado e sociedade civil. Dessa forma, o direito ao trabalho, à educação, ao cuidado, à saúde e à assistência social na formulação desta política são pensados em conjunto, para que as ações e serviços sejam executados integralmente entre as políticas públicas de maneira estratégica e articulada pelo viés do trabalho intersetorial, de maneira a conduzir à integração de setores com vistas à resolução de problemáticas cuja característica fundamental é a multidimensionalidade.

Pensar o cuidado nos remete a diversificadas ações pois é muito abrangente. Podemos considerar o exercício de cuidar na prática de enfermeiros e médicos na área da saúde em relação com os seus pacientes; na educação das crianças por intermédio dos professores e pedagogos; nas atividades físicas com os mestres e

⁴ Thamires Ribeiro (2023) em sua tese de doutoramento defende a perspectiva do enegrecimento do cuidado. Sua pesquisa compreende a organização social e política do cuidado por meio da centralidade de mulheres negras no trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/63596/63596.PDF>

profissionais da educação física; na terapia com os psicólogos; no acolhimento e na promoção dos direitos sociais e humanos do serviço social; no trabalho das babás, home cares e das empregadas domésticas, portanto, todos os ofícios que atuam na perspectiva do bem-estar dos indivíduos.

Além do cuidado como prática profissional, há também o cuidado na dimensão da vida privada - o não remunerado. As tarefas do cuidar de um familiar como dar banho, auxiliar na alimentação, na higiene, no acompanhamento médico, no lazer, na preparação do alimento, na limpeza da casa, lavar as roupas, dentre outras, são múltiplas atividades exercidas majoritariamente pelas mulheres no seio familiar que deve ser considerado como trabalho, embora não seja contabilizado nas medidas oficiais da riqueza nacional, como o Produto Interno Bruto (PIB), mesmo sendo fundamental para o funcionamento da sociedade.

O tema sobre cuidados ganhou mais notoriedade no Brasil a partir das pesquisas e estudos de Helena Hirata (2012, 2016) sobre gênero e trabalho. Nos primeiros estudos, utilizava a expressão *care* que abrange as relações de cuidado de profissões que executam o cuidado de idosos, enfermos, deficientes físicos e mentais, crianças e adolescentes, sendo um serviço que envolve uma multiplicidade de ações voltadas para o outro. A terminologia *care* é originada sob a influência anglo-saxã, visto que a categoria de cuidados como objeto de estudos e questão a ser incluída na agenda política ocorreu inicialmente nos países de língua inglesa.

Anteriormente, essas ações eram restritas ao espaço doméstico, executadas de forma gratuita pelas mulheres. Entretanto, as mudanças nas relações sociais como a inserção em massa das mulheres no mercado de trabalho, o envelhecimento populacional e a própria continuidade da reprodução social na socialização de crianças e adolescentes na esfera da família, foram situações que determinaram o surgimento da mercantilização do cuidado⁵. De acordo com Danièle Kergoat, o trabalho de cuidado abrange “um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em oferecer uma resposta concreta às necessidades dos outros” (2016, p. 17). Assim, ela o define como “uma relação de serviço, apoio e assistência, remunerada ou não, que implica um sentido de responsabilidade em relação à vida e ao bem-estar de outrem” (Kergoat, 2016, p. 17).

⁵ Ver O trabalho de cuidado, Helena Hirata (2016).

No Brasil e nos países da América do Sul adotamos oficialmente o termo “cuidado” em tradução ao que representa o *care* na Europa. No entanto, não há um conceito considerado mais adequado para utilização, dado que as perspectivas teóricas e a diversidade dos aspectos representam a complexidade do fenômeno. Assim, como pontua Molinier

O conceito de *care* engloba, com efeito, uma constelação de estados físicos ou mentais e de atividades trabalhosas ligadas à gravidez, criação e educação de crianças, aos cuidados com as pessoas, ao trabalho doméstico e, de forma mais abrangente, qualquer trabalho realizado a serviço das necessidades dos outros (2004, p. 227).

É importante evidenciar o papel do movimento feminista a partir dos séculos XIX e XX no que se refere a conquista dos direitos civis, sociais e políticos, como também, a problematização do trabalho reprodutivo. Tanto as sufragistas quanto as operárias atuaram incisivamente contra as desigualdades presente nas relações sociais, impulsionando as greves das fábricas e ocupando as ruas com manifestações que denunciavam as condições de subordinação da mulher na sociedade. Pautas como o direito ao voto, ao divórcio, à licença maternidade e contra as extensas jornadas de trabalho foram marcantes nesse processo de construção da cidadania das mulheres.

Além disso, o movimento feminista no início dos anos 1970 trouxe o debate sobre a divisão sexual do trabalho. A responsabilidade social da mulher no trabalho reprodutivo foi um fator determinante que culminou em uma barreira para a manutenção das mulheres no mercado de trabalho. Assim, a crítica ao papel tradicional da mulher na família e a defesa dos cuidados dos filhos serem socialmente distribuídos por meio da educação foram pontos fundamentais para a inclusão do direito à educação básica e gratuita na Constituição Federal de 1988.

Embora tenhamos avançado na conquista do direito educacional, a luta não se encerrou com a universalização do acesso às creches e escolas públicas. A mobilização pela ampliação da rede e de vagas é um fator determinante para a viabilização desse direito. Segundo a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que criou o Índice de Necessidade de Creches de Estados e Municípios (INC), em 2023, 45,9% das crianças de 0 a 3 anos com algum grau de vulnerabilidade estavam fora das creches públicas. Os principais motivos apontados para as crianças estarem fora das creches foram a falta de vagas, a creche estar localizada longe do domicílio e pela creche não aceitar a criança por conta da idade.

Nesse sentido, percebemos as dificuldades na provisão dos serviços de cuidado na esfera educacional. Na prática, a centralidade da família como instituição prioritária da execução dos cuidados ainda é uma realidade, o que contribui para uma organização não universal e excludente das políticas sociais. De acordo com Miotto (2009) com base nas reflexões de Esping-Andersen (1991 *apud* Miotto, 2009), existem dois conceitos-chaves que caracterizam as políticas sociais: o de desfamíliação e o de familismo.

A desfamíliação refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamíliação pressupõe a diminuição dos encargos familiares e a independência da família especialmente em relação ao parentesco, através das políticas familiares/sociais [...] O familismo, ao contrário, está presente nos sistemas de proteção social “em que a política pública considera – na verdade insiste – em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros” (Esping-Andersen, 1991, pg 5). Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado (Miotto, 2009, p. 136).

Na realidade brasileira, a política social possui caráter predominantemente familista visto que as políticas de saúde, assistência social, educação e previdência social não compactuam no sentido de superação das desigualdades de gênero, raça, renda e também geracionais. Diante da pouca oferta de serviços públicos assistenciais que envolvem os cuidados, as responsáveis pelo cuidar se deparam com duas alternativas: sair do mercado de trabalho para dedicar-se exclusivamente aos cuidados ou tentar conciliar a dupla jornada de trabalho – a depender das necessidades do familiar (Silva, 2022).

Contudo, em contraposição às barreiras consubstanciais, a dimensão do trabalho e do cuidado na arena pública é parte das pautas dos movimentos sociais, da academia e da política na busca por direitos e políticas públicas que atendam às desigualdades que abrangem o tripé de classe-raça-gênero.

Nas últimas décadas, o tema sobre cuidados no espaço acadêmico vem sendo discutido especialmente nas áreas econômicas, sociais e humanas, a partir do pensamento feminista. O termo é interpretado como um conceito polissêmico que atravessa diversos campos do conhecimento. Entretanto, podemos considerá-lo através de dois aspectos: cuidado como conceito material, que envolve uma interação íntima de quem cuida a quem é cuidado, realizado no espaço privado/familiar, por intermédio de profissionais do cuidado (babás, cares, acompanhantes) ou de familiares; e o cuidado imaterial como prática social e

filosófica, no qual extrapola o espaço privado tornando-se público, em outros termos, inserido no amplo campo das relações humanas e sociais, envolve o sujeito que necessita de cuidados na interação com a sociedade a fim de socializá-lo com os demais sujeitos, com a vida em comunidade e com as vivências externas que fazem parte da natureza humana.

Dessa forma, o cuidado consiste em ação fundamental para a reprodução da vida, o desenvolvimento humano e a sociedade. É uma prática que contribui para o bem-estar dos sujeitos e estimula suas potencialidades na preservação da natureza humana em relação com o mundo. Segundo Waldow (2008, p.02), “o cuidado é um fenômeno existencial, relacional e contextual”.

Existencial porque faz parte do Ser, lhe confere a condição de humanidade, relacional porque ocorrem relação com outro Ser, se revela na coexistência com outros seres; contextual porque assume variações, intensidades, diferenças nas maneiras e expressões de cuidar conforme o meio em que ocorre (Waldow, 2008, p. 02).

Nesse estudo, iremos referenciar o cuidado não remunerado realizado majoritariamente pelas mulheres, na manutenção e socialização, da família e de familiares, seja de forma material com as tarefas domésticas e os cuidados físicos dos membros da família, ou imaterial, no campo da subjetividade com as prestações de cuidados afetivos, emocionais e sociais fundamentais à formação, socialização e desenvolvimento humano.

Ao suscitar o debate sobre cuidados na sociedade contemporânea, percebemos que o conceito por um longo tempo foi tratado no campo da individualidade, desconectado com a realidade macroestrutural e com os aspectos que condicionam o modo de produzir e reproduzir a vida no mundo moderno. Por ser delimitado como constitutivo à família, especificamente às mulheres, oriundo da “natureza biológica”, esta atividade não é vista como um trabalho, mas, determinado por “amor” nos quais as mulheres se dispõem a realizar pelos seus familiares. Essa condição gera grandes tensões nas relações sociais, sobretudo, na contemporaneidade. A intensa inserção das mulheres no mercado de trabalho, a não socialização dos cuidados com os homens e a pouca oferta de serviços públicos destinada ao trabalho reprodutivo, são questões importantes que culminaram a “crise dos cuidados” (Fraser, 2020).

O esgotamento com as responsabilidades familiares, a pobreza de tempo e a sobrecarga social estão intrinsecamente relacionados a organização do trabalho na

sociedade capitalista. Desde a era industrial, a partir do século XVIII, as sociedades capitalistas se organizam separando geograficamente a família e o trabalho, consequentemente, fragmentando o trabalho entre o produtivo e o reprodutivo. Essa dimensão estratégica do capital na divisão do trabalho resulta em frequentes desigualdades e sofrimentos da população, isso porque o trabalho de cuidado - materializado mais amplamente na sua forma não remunerada e executado majoritariamente pelas mulheres – na sociedade capitalista, torna-se um trabalho desvalorizado, numa relação de subordinação ao trabalho produtivo, esse reconhecido pela via do salário.

Ou seja, as atividades da reprodução social, vitais para a acumulação do capital, contraditoriamente, são invisibilizadas e renegadas no capitalismo. Sem dúvida, o trabalhador necessita de condições sociais e humanas (realizadas no âmbito doméstico) que o sustente e o prepare para a venda de sua força de trabalho. No ciclo da reprodução e do desenvolvimento humano, vivenciamos o trabalho de gestar, parir, socializar e educar as crianças, como também, realizar as tarefas domésticas, para suprir as demandas humanas. É nesse contexto que nos deparamos com a contradição do capital que negligencia a reprodução social ainda que necessite das pessoas como meio de gerar lucro.

Sob a perspectiva de Nancy Fraser (2020), essa contradição sociorreprodutiva do capitalismo é o que determina a chamada “crise do cuidado”. Segundo a autora, toda forma de sociedade capitalista germina uma “tendência de crise”. No sentido mais amplo, presenciamos uma crise geral nos aspectos econômico, político e ecológico que se entrecruzam com a reprodução social. A crise do cuidado se apresenta então como uma expressão do atual estágio do capitalismo financeirizado neoliberal que se organiza por meio do Estado mínimo com corte ou diminuição de recursos para os serviços socioassistenciais.

Dessa maneira, o impacto da estrutura neodesenvolvimentista⁶ do Estado brasileiro e das imposições do Mercado expõem as pessoas que realizam os

⁶ Alves (2018) pontua que os governos neodesenvolvimentistas são fenômenos políticos que procuram combinar governos progressistas no interior do Estado neoliberal. Segundo o autor, este fenômeno político foi produto histórico da fratura da hegemonia neoliberal ocorrida no começo da década de 2000 na América Latina por conta da crise do modelo neoliberal adotado na década de 1990 [...] a partir da crise do neoliberalismo da Argentina, Venezuela, Brasil, Equador e Bolívia, surgiram várias experiências neodesenvolvimentistas pós-neoliberais – cada uma com sua particularidade concreta (Alves, 2018, p. 196). Para maior aprofundamento ver: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/182353/2018_alves_giovanni_crise_neodesenvolvimentismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

cuidados à subordinação, exaustão e desproteção, isso porque a cadeia do cuidado é baseada principalmente sobre o trabalho das mulheres no âmbito familiar. Nesse contexto, a conciliação entre o trabalho produtivo e as responsabilidades do cuidar causam impactos no mercado de trabalho feminino que apresenta diferenças na taxa de participação das mulheres com e sem filhos, em ocupação formal e em ocupações informais. Nesse sentido, as restrições de tempo impostas pelo trabalho de cuidado têm relação direta com o tipo de ocupação, renda e direitos que elas têm acesso.

A informalidade e ocupações precárias estão presentes na vida laboral da mulher que cuida, essas formas de trabalho expressa condições de ajustes na dinâmica da vida familiar em conciliação com o trabalho remunerado, uma vez que as jornadas de trabalho são flexíveis e o local de trabalho também pode ser alternativo. Um fator que merece destaque é a menor diferenciação da ocupação de homens e mulheres quando se trata do trabalho informal⁷. Em distinção do mercado formal onde há a diferença de 32,4 pontos percentuais entre os sexos, na informalidade, as mulheres marcam a cifra de 36,2% enquanto os homens 38,5%, isto é, apenas 2,3 p.p de diferença entre ambos os sexos (Dieese, 2024). O que pode parecer um “equilíbrio” no acesso ao trabalho remunerado entre homens e mulheres nesse caso, na verdade, é apenas um recurso de acesso ao trabalho precário e desprotegido que se ajusta às demandas das responsabilidades familiares, como escala, horários e local de trabalho flexíveis.

De acordo com os dados do IBGE, no Brasil “as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas)” (IBGE, 2019, p. 3). Em todo o mundo, 42% das mulheres em idade ativa estão fora do mercado de trabalho, enquanto os homens 6%, devido as responsabilidades na prestação dos cuidados, fato que interfere na diferença de renda entre homens e mulheres e que gera o empobrecimento feminino (Oxfam, 2020). Com efeito, o acesso das executoras do cuidado à previdência social é negado tendo em vista que, historicamente, tal política foi condicionada ao trabalho na sua relação formal e de caráter contributivo. Além disso, devido a este tempo dedicado aos cuidados familiares (muitas vezes,

⁷ Foram considerados informais: empregados do setor privado sem carteira assinada; empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; empregador sem registro no CNPJ; trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhador familiar auxiliar. (DIEESE, 2024)

integralmente), torna-se inviável sua participação no mercado de trabalho, o que acarreta em precário acesso à renda para atender as necessidades humanas básicas.

No sentido subjetivo, o excesso do trabalho de cuidado não remunerado executado pelas mulheres afeta os seus projetos de vida e satisfação pessoal, isso porque a pouca oferta de serviços públicos organiza a escala dos cuidados às custas da liberdade e qualidade de vida de quem cuida, favorecendo o empobrecimento de tempo feminino e uma vida pessoal marcada pelo sentimento de culpa, por muitas vezes não “dar conta” de tudo; e de abandono, especialmente quando a rede de apoio é reduzida ou inexistente.

Assim, a complexidade da realidade social manifestada pelas diversas expressões da questão social precisa ser enfrentada de forma articulada pelas políticas públicas, estabelecendo circuitos entre família-estado; cuidado-políticas públicas; sociedade-setor privado, na construção de respostas às demandas que implicam no bem-estar social e na promoção e proteção às pessoas que cuidam e que são cuidadas.

Nesse sentido, salientamos a necessidade de criar estratégias transversais para o enfrentamento do conflito entre trabalho e cuidados no que concerne à cidadania, à dignidade e o bem-estar social como também criar mecanismos de enfrentamento a desigualdade entre homens e mulheres. Como determina o objetivo 5 de Desenvolvimento Sustentável – ODS 5 (Organização das Nações Unidas, 2015): Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, 5.4: reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais.

Desse modo, a chegada da Política Nacional de Cuidados⁸ pode ser um divisor de águas no que tange a formulação e execução de políticas setoriais que atendam às desigualdades que entrecruzam os cuidados, com o olhar do cuidado como direito humano e social de todas as pessoas, e a partir dela, a compreensão do Cuidado como um direito a cuidar, ser cuidado e ao autocuidado.

⁸ Aprovada recentemente através da Lei nº 15.069 de 24 de dezembro de 2024.

Cabe ressaltar a importância em acompanhar o andamento desta política, sua implementação e execução dos serviços para compreender como será absorvida as demandas inerentes ao cuidado. A PNaC é uma conquista histórica no campo da cidadania e dos direitos humanos, é resultado de um longo processo de luta das mulheres que buscam politizar o cuidado como um dever (e direito) de todos e também do Estado, não apenas da família - sobretudo, das mulheres. O Estado enquanto instância democrática e provisor dos direitos sociais e da cidadania, tem o dever de criar mecanismos para que o cuidado possa ser redistribuído no campo das políticas públicas, evitando assim, o que acontece atualmente que é a sobrecarga, o sofrimento e a exaustão das mulheres, principais responsáveis por esse trabalho.

Diante dos fatos, o estudo proposto aqui almeja analisar a Política Nacional de Cuidados e o que ela traz de contribuições para as questões que envolvem o trabalho reprodutivo, enfatizando os objetivos, princípios e ações das diversas áreas articuladoras da Política de Cuidados.

A questão norteadora da pesquisa foi responder e refletir qual o lugar do trabalho de cuidado na sociedade brasileira. Nessa direção, o estudo estruturou-se em cinco objetivos específicos: 1) Compreender qual olhar a Política Nacional de Cuidados oferece aquelas categorias tidas como mais vulnerabilizadas, dando ênfase ao lugar ocupado pelos possíveis cuidadores; 2) Analisar a definição de cuidados e de cuidadores para essa política; 3) Compreender o tipo de provisão (serviços, recursos e programas) que irá oferecer as pessoas que cuidam e as que são cuidadas; e, 4) Refletir acerca do conflito entre o trabalho produtivo e reprodutivo, especialmente nas tarefas do cuidado.

Por se tratar de uma política em fase de implementação, não será possível realizar sua avaliação. Dessa maneira, o foco deste trabalho será analisar a base teórica da Lei que instituiu a PNaC.

É importante compreender a estrutura da Política Nacional de Cuidados, pois esta - além das outras políticas sociais em geral – está diretamente vinculada a reprodução social da classe trabalhadora, sendo compreendida como eixo fundamental para efetivação do desenvolvimento humano e social.

Para compreender as percepções atribuídas à questão dos cuidados no Brasil, analisamos fundamentalmente sua inauguração na agenda governamental, e na prática, o que a política dos cuidados oferece ao público que necessita de

cuidados bem como as pessoas que cuidam, tendo como parâmetro o cuidado como um direito de todos no acesso à cidadania.

Optamos o caminho metodológico de análise documental como elemento central para a construção deste trabalho. O estudo iniciou-se com a pesquisa bibliográfica cujo objetivo foi aprofundar o conhecimento do que a literatura possui sobre mulher e cuidado não remunerado no bojo da sociedade capitalista. De acordo com Gil (2002, p. 22), a pesquisa bibliográfica “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Para Severino (2007) a pesquisa bibliográfica realiza-se pelo:

[...] registro disponível decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (Severino, 2007, p. 122).

Dessa forma, a pesquisa bibliográfica nos permite aprofundar o estado da arte do tema de pesquisa, e assim, enriquecer o debate a partir da produção teórica já publicada, tornando-se fundamental para a sistematização e aprimoramento dos estudos.

Em seguida buscou-se mapear os documentos fundamentais para a análise da temática em estudo. Mapeamos no ordenamento jurídico as políticas com práticas de cuidado que serão fundamentais para o trabalho intersectorial da PNaC, destacamos: a Política de Educação, a Saúde, a Assistência Social e o Trabalho, para em seguida, explorar a Política Nacional de Cuidados, aprovada em dezembro de 2024.

Dessa forma, o estudo possui caráter qualitativo (Minayo, 2007), com análise documental como percurso metodológico para examinar e interpretar os dados e informações relevantes para a pesquisa. A análise documental constitui-se em técnica metodológica que possibilita a interpretação de diferentes tipos de documentos. Conforme Cellard (2008, p. 295), trata-se de um procedimento que busca “reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave”. Sendo assim, seguimos as etapas: 1) seleção de documentos; 2) leitura e análise dos documentos; 3) interpretação dos documentos; 4) resultados das análises documentais.

A dissertação será dividida em três capítulos. No primeiro capítulo discute-se a dimensão da reprodução social e como esta têm sido historicamente designada às mulheres como principais responsáveis pelo trabalho de cuidado. Utilizamos a abordagem histórica para traçar a evolução da divisão do trabalho ao longo do tempo, desde as antigas sociedades (era feudal e escravocrata) até a sociedade capitalista. Com base na teoria social crítica, ressaltamos o trabalho produtivo e reprodutivo, incorporando-os na perspectiva da economia feminista. A partir das concepções das autoras Saffioti, Rago e Rocha-Coutinho, identifica-se neste capítulo a imbricação entre o patriarcado-capitalismo, determinante para a organização do trabalho reprodutivo - considerando a tríade das relações de classe-raça-gênero.

No segundo capítulo, são abordados os fundamentos do trabalho de cuidado na sociedade contemporânea, enfatizando as dimensões política, econômica e social do modo de produção capitalista. É nessa estrutura que chamamos de “engenharia social” (Federici, 2019) que o cuidado, essencial para a reprodução da vida, como também do capital, é invisibilizado. Tratamos também das políticas com práticas de cuidado, como: Educação, Saúde, Assistência Social e Trabalho. Contextualiza-se no campo da investigação, o cenário dessas políticas em torno da agenda do cuidado.

O terceiro capítulo é dedicado à análise da Política Nacional de Cuidados (PNaC). Nele, são apresentados o contexto histórico e legislativo da sua criação, os debates e a atuação dos diferentes atores políticos e sociais na formulação da política. O capítulo também examina o marco conceitual da PNaC, destacando a definição do cuidado como direito humano e sua dupla dimensão – remunerado e não remunerado – bem como os grupos sociais mais impactados, especialmente as mulheres. São discutidos, ainda, os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a política, a corresponsabilidade entre Estado, famílias, setor privado e sociedade civil, além do desenho institucional e da organização intersetorial proposta. Por fim, o capítulo reflete sobre os desafios de implementação e os primeiros avanços observados, ressaltando a importância do cuidado como trabalho social e direito fundamental.

CAPÍTULO 1

CAPITALISMO E A DIVISÃO SEXUAL E RACIAL DO TRABALHO

“(...)Na verdade, não existe um feminismo autônomo, desvinculado de uma perspectiva de classe”
- Saffioti, 1976, p. 131.

Neste capítulo, buscaremos realçar a dimensão da reprodução social e como historicamente suas atribuições foram designadas as mulheres como principais responsáveis pelo trabalho de cuidado. Nesse caminho, discutiremos sobre como a organização do trabalho (pago e não pago) no capitalismo impulsiona assimetrias de classe, raça e gênero desde a gênese deste modo de produção.

É comum escutarmos que o cuidado é responsabilidade feminina. Não necessariamente de forma literal, mas em muitos discursos quando se presencia alguma situação que depende de intervenção moral ou social. Por exemplo, uma criança na rua sozinha vendendo bala no sinal ou apertando campainhas das casas aleatoriamente, é frequente presenciarmos o seguinte questionamento: “Cadê a mãe dessa criança?”. Ou seja, o primeiro pensamento vai para a figura da mulher nas responsabilidades morais e nos cuidados de alguém.

Essa prática social me provoca inquietudes e questionamentos: por que o cuidado é lido como uma atribuição inerente à mulher na sociedade? Quais imbricações consubstanciais⁹ das relações sociais de sexo, classe e raça são expressas no trabalho reprodutivo? Quem está no centro das responsabilidades do cuidado? Como se estruturam as cadeias produtivas e reprodutivas no capitalismo? Este capítulo concebe-se a partir das reflexões sobre estes questionamentos.

De fato, o que atribui a responsabilidade do cuidado ser inerente à população feminina são as determinações históricas baseadas no patriarcado-capitalismo. Federici (2019, p.42) trata essa hierarquia sexual como a forma de “manipulação mais disseminada e da violência mais sutil que o capitalismo já perpetuou contra qualquer setor da classe trabalhadora”. O trabalho doméstico e de cuidados além de

⁹ A consubstancialidade é crucial para analisar as desigualdades de forma complexa e integrada, evitando a hierarquização de uma opressão sobre a outra. De acordo com Kergoat (2010), “as relações sociais são consubstanciais; elas formam um nó que não pode ser desatado no nível de práticas sociais, mas apenas na perspectiva da análise sociológica; e as relações sociais são coextensivas: ao se desenvolverem, as relações sociais de classe, gênero e “raça” se reproduzem e se co-reproduzem mutuamente” (Kergoat, 2010, pg. 94).

ser transformado como atributo natural da mulher, foi subsumido a descaracterização enquanto relação de trabalho.

A feminista francesa Danièle Kergoat, também percorrendo o caminho para a explicação dos fenômenos que envolvem a desigualdade de gênero, desenvolve a terminologia “relações sociais de sexo”. Para a autora, homens e mulheres não são produtos de um destino biológico, mas construções sociais que formam dois grupos envolvidos numa relação social específica: as relações sociais de sexo (Kergoat, 2009). Ela aborda a divisão sexual do trabalho como a forma de divisão do trabalho social

Decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é historicamente adaptada a cada sociedade. Tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a ocupação dos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc) (Kergoat, 2009, p. 67).

Nessa conjuntura, o cuidado é evocado como “atribuição feminina”, exigindo prioritariamente o desempenho das mulheres nas responsabilidades familiares que envolvem o cuidar. É importante demarcar que, a infância, a velhice, a condição de deficiência ou a existência de enfermos demandam um significativo tempo de empenho nas funções do cuidado, até mesmo, integralmente. Desse modo, as mulheres estão mais expostas às múltiplas expressões da questão social, isso porque, no conjunto dos trabalhadores, elas são as que mais realizam o trabalho reprodutivo (doméstico e de cuidados) não remunerado sem a condição equânime para com os homens. Essas determinações não são a-sociais, nem a-históricas, como seres sociais inseridos nas diferentes organizações societárias, fundamos diferentes formas de socialização cada qual em sua época. Sendo assim, a relação da mulher com o cuidado também é produto dos aspectos histórico-culturais.

O trabalho desde os tempos mais primitivos da humanidade, é categoria central para a sobrevivência dos seres humanos. Mas é a partir da instituição da sociedade capitalista fundada pela propriedade privada e expropriação dos meios de produção que toda a estrutura social se modifica radicalmente. Nesse sentido, destaca-se a separação da esfera pública e privada (trabalho produtivo e reprodutivo) e a alteração do sentido do trabalho. Essa transformação social também esteve aliada a diferença que os papéis sociais masculinos e femininos desenvolviam na sociedade, entretanto, por uma nova óptica, tendo o

reconhecimento e a valorização do trabalho apenas na sua forma produtiva que gera valor, deixando o trabalho reprodutivo à marginalidade.

Homens e mulheres até os dias atuais possuem uma ambivalência nos seus papéis sociais, embora as mulheres tenham avançado em termos de mercado de trabalho formal. Ainda hoje, é perceptível que a maior parte do trabalho reprodutivo é feito pelas mulheres nos seus lares. Segundo o relatório da Oxfam Brasil “Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade” (Oxfam, 2020, n.p), estima-se em escala mundial que as mulheres fazem 75% de todo o trabalho de cuidado não remunerado, 42% das mulheres não conseguem emprego porque são as responsáveis pelos cuidados da família, contra apenas 6% dos homens. Nesse sentido, percebemos que apesar da inserção das mulheres no mundo do trabalho mercantil, o peso do trabalho não pago continua sendo depositado às mulheres, consequentemente, prejudica e dificulta sua manutenção no emprego formal, sobretudo, após a maternidade, quando na primeira infância, as crianças necessitam ainda mais de cuidados somado a uma insuficiente rede de creches públicas que atenda às mulheres trabalhadoras. Outra forma comumente vista é o trabalho não pago sendo transferido para outras mulheres: avós, irmãs, sobrinhas, tias, vizinhas, ou seja, sempre onerando as mulheres para que estas demandas sejam atendidas.

Essa diferença promove a desigualdade entre os sexos que reflete nas diversas áreas da vida social. A herança da ideologia patriarcal reproduzida ao longo dos séculos - cujo objetivo era consolidar a dominação da mulher pelo homem - é um fenômeno estruturante do sistema capitalista-patriarcal que perpassa as diferentes classes sociais.

Heleieth Saffioti (1987) faz uma análise do papel social do homem e da mulher na organização da sociedade capitalista, argumentando que aqueles ocupam uma relação entre dominação e subordinação. Os homens ocupam a posição de poder no sistema de dominação mais antigo do planeta – o patriarcado – datado há cerca de seis milênios. Nos tempos de hoje, observamos a relação de dominação-subordinação em diversas áreas da sociedade como na política, no trabalho e na unidade da família¹⁰. As mulheres por terem relativamente uma falta de poder na tomada de decisões na arena pública, sofrem impactos negativos na dimensão

¹⁰ Para aprofundar o tema ver Heleieth Saffioti, O poder do macho. Capítulo III (1987).

particular da vida privada e nas possibilidades de viver com dignidade, desse modo, seu lugar torna-se espaço de subordinação.

Se olharmos para a forma como se reproduz a vida, percebemos que não há como continuar invisibilizando o trabalho não pago (doméstico e de cuidados). As implicações das responsabilidades familiares nas relações de produção e reprodução social tem aprofundando cada vez mais a desigualdade, a pobreza, a violência e a qualidade de vida das pessoas, sobretudo, após a segunda metade do século XX, quando as mulheres aumentaram sua participação no mercado de trabalho.

Diversas nações caminham na produção de políticas que enfrentem a desigualdade de gênero. Em 2015, a Organização das Nações Unidas, adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), com 17 objetivos e 169 metas para serem atingidas até 2030. Um dos objetivos orienta todo o mundo a implementar políticas para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas. A meta 5.4 propõe o reconhecimento e a valorização do trabalho de cuidado e doméstico não remunerado, “por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social (...) a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais” (IPEA, 2018, p. 143). Conforme o IPEA, no Brasil, essa meta foi adequada com a seguinte proposta:

Eliminar a desigualdade na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado, inclusive no trabalho doméstico e de cuidados, promovendo maior autonomia de todas as mulheres, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas, por meio de políticas públicas e da promoção da responsabilidade compartilhada dentro das famílias. Justificativa para a adequação: A redação original busca reconhecer e valorizar o trabalho não-remunerado, mas não preconiza a igualdade entre homens e mulheres na divisão sexual do trabalho e tampouco a promoção da autonomia econômica das mulheres, dois objetivos centrais neste tema, e já assinalados em acordos internacionais. Conceitos importantes mencionados na meta: Divisão sexual do trabalho: divisão na qual o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado foi socialmente e historicamente atribuído às mulheres enquanto trabalho remunerado na esfera pública aos homens. Estas posições são comumente tomadas como naturais, pois supostamente derivariam da diferença sexual entre homens e mulheres. No entanto, esta construção social reduz a autonomia das mulheres frente aos homens. A divisão sexual do trabalho pressupõe não somente uma separação, mas também uma hierarquização, uma vez que o trabalho atribuído aos homens é reconhecido como tal e mais valorizado socialmente (IPEA, 2018, p. 143).

Dessa forma, podemos perceber que a construção dos papéis sociais de homens e mulheres é elemento chave para a organização do trabalho na modernidade. Os mecanismos que dividem o trabalho como produtivo e reprodutivo, também os hierarquiza, devido ao último ser na maior parte, não remunerado. Portanto, as mulheres são consideradas as mais precarizadas dentre os precarizados no conjunto dos trabalhadores, haja vista que, são as mais exploradas fora do local de trabalho.

Sendo assim, relacionando elementos cruciais do passado, com ideias e acontecimentos que deram base ao sistema de dominação e subordinação na organização capitalista, abordaremos sobre fatos históricos que dimensionaram a divisão entre os sexos e as formas de subordinação da mulher ao homem nas diversas esferas da vida social moderna.

1.1 A MULHER NA SOCIEDADE CAPITALISTA

Como sujeitos sociais inseridos nas diferentes sociedades, somos impelidos a adotar um determinado papel social influenciado pela prática cultural e antropológica. Cada sociedade, a seu modo, tem na sua organização a especificidade nas maneiras de viver, pensar e agir na relação com os outros e com a realidade externa. Analisando as diferentes formas de sociabilidade, percebemos que são distintos os modos de vivência em comunidade, o que ocasiona a diferença no que se refere ao papel social de homens e mulheres. No caso da sociedade patriarcal-capitalista, especialmente pela sua incessante busca de acumulação do capital, faz-se necessário criar metodologicamente a separação do trabalho produtivo/ reprodutivo, e para isso, o exército de trabalhadoras do lar e do cuidado surge simultaneamente com o trabalhador formal.

Desse modo, ocorre a necessidade de criar a categoria feminina de mulher-mãe-dona-de-casa, e assim, alimentar o discurso do trabalho doméstico e de cuidados serem práticas do divino, atribuições que competem à natureza da mulher reprodutora de toda a humanidade. Àquelas que trabalham fora também são impostas ao papel de provedora dos cuidados.

Assim, todo o escopo do trabalho reprodutivo como a socialização/ cuidado dos filhos e as atividades domésticas, que demandam um significativo tempo de empenho para realizá-las, são escaladas, na sua grande maioria, pelas mulheres

trabalhadoras (as donas de casa do trabalho não pago ou as que desempenham a dupla jornada de trabalho).

Torna-se, pois, clara a atribuição, por parte da sociedade, do espaço doméstico à mulher. Trabalhando em troca de salário ou não, na fábrica, no escritório, na escola, no comércio, ou a domicílio, como é o caso de muitas mulheres que costuram, fazem crochê, tricô, doces e salgados, a mulher é socialmente responsável pela manutenção da ordem na residência e pela criação e educação dos filhos (Safiotti, 1985, p. 9).

De acordo com Rocha-Coutinho (1994), embora tenham sido confinadas ao espaço doméstico, as mulheres do século XIX sempre trabalharam no âmbito do lar como força de trabalho gratuita nos negócios da família. Os serviços eram centralizados no cuidado com as crianças, na manutenção da casa, no cultivo e preparo dos alimentos, como também, na confecção de bens usados no lar.

O fato das mulheres serem as pessoas responsáveis por gerar, parir e amamentar os novos seres sociais de certo modo contribui para o discurso do dever de cuidar, mas esse não é o fator definitivo de atribuí-las como principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo. Os aspectos sexuais, sociais e de raça determinam a pirâmide que estrutura as camadas de dominação e subordinação da sociedade patriarcal-capitalista.

Assim, os papéis sociais desta dinâmica social, percebidos até hoje, contribuem para uma nova organização do trabalho, em outros termos, a divisão sexual do trabalho. Se na sociedade capitalista o trabalho que gera valor é o que alimenta as necessidades da classe trabalhadora e o lucro do burguês, o trabalho executado no âmbito doméstico, é socialmente subordinado e desvalorizado. Sobre isso, Danièle Kergoat (2016) ressalta que o trabalho doméstico, gratuito e “sem valor”, teorizado como “modo de produção doméstico e da sexagem” modificou

[...] a definição clássica de trabalho, demonstrando que o trabalho doméstico gratuito, excluído do mercado, entrava plenamente na categoria do trabalho explorado, e que a figura do trabalhador “livre para vender sua força de trabalho” não era a única figura explorada em nossas sociedades (Kergoat, 2016, p.23).

Podemos aferir que o modo de produção capitalista institui contradições tanto nas relações sexuais de trabalho quanto na organização familiar, sendo a mulher sujeito principal de domínio e exploração. Através do modelo de família burguesa que tem como base o patriarcado e a monogamia diretamente ligada à propriedade privada, temos o surgimento das diversas disparidades da vida social. Este tipo de organização familiar que atribui ao homem a posição de soberano sob os indivíduos

da composição familiar, coloca a mulher no lugar de inferioridade. Essa é fundada sob o julgo da dominação de um sexo sobre o outro com o fim na reprodução de filhos legítimos para a posse de herança paterna, portanto, institui-se pela via do casamento relações econômicas e não amorosas. Dessa forma, “a primeira divisão do trabalho é aquela entre o homem e a mulher para a procriação dos filhos” (Engels, 1846, *apud* Pereira, 1979, p. 22).

Entretanto, nos tempos mais remotos, a humanidade supunha outros tipos de relações interpessoais e sociais - estas baseadas no coletivo e na solidariedade. No que se refere ao trabalho produtivo e reprodutivo ligados à sobrevivência de grupos, na era feudal ambos eram caracterizados em igual importância e valorização. Fosse o cultivo ou a produção de bens no seio da comunidade, ambos fortaleciam o sustento da família e eram reconhecidos, e portanto, sem hierarquização de um trabalho sobre o outro. Homens e mulheres detinham igual importância e valor para a vida em comunidade. Como cita Federici (2004, p. 53)

Na aldeia feudal não existia uma separação social entre produção de bens e a reprodução da força de trabalho: todo trabalho contribuía para o sustento familiar. As mulheres trabalhavam nos campos além de criar os filhos, cozinhar, lavar, fiar e manter a horta; suas atividades não supunham relações sociais diferentes das dos homens, tal como ocorreria em breve na economia monetária, quando o trabalho deixou de ser visto como um verdadeiro trabalho.

Heleieth Saffioti (2015) afirma que nas sociedades de caça e coleta as atividades atribuídas aos homens e as mulheres também não eram hierarquizadas, ambas possuíam importância para a subsistência humana. Nesse tipo de sociedade, as mulheres eram responsáveis por mais de 60% da provisão de insumos alimentícios para o grupo haja vista que a atividade de caça não era confiável, podendo o grupo de homens voltar sem nenhuma proteína animal, enquanto a coleta de raízes, frutos e folhas realizada pelas mulheres era certa. Para tanto, a divisão sexual do trabalho nas sociedades de caça e coleta não se dava pela característica física do homem como ser de força, houve sociedades em que as mulheres caçavam, inclusive grávidas. Logo, existe uma hipótese que justifica a tal divisão sexual do trabalho nesse tipo de sociedade:

Como não havia Nestlé, era obrigatório o aleitamento do bebê ao seio. Desta sorte, o trabalho feminino era realizado com a mulher carregando seu bebê amarrado ao peito ou às costas. Os bebês eram, assim, aleitados facilmente toda vez que sentissem fome. Como bebê não fala, sua maneira de expressar suas necessidades é o choro [...]. Presuma-se que às mulheres fosse atribuída à tarefa da caça. O menor sussurro do bebê espantaria o animal destinado à morte e as caçadoras voltariam, invariavelmente, para seu grupo, sem nenhum alimento. Já as plantas, desde as

raízes, passando pelas folhas e chegando aos frutos, permanecem imperturbáveis ouvindo o choro das crianças (Saffioti, 2015, p. 64).

Durante a escravidão, o trabalho doméstico era o único trabalho significativo para a comunidade escrava. Homens e mulheres realizavam atividades domésticas essenciais para a sobrevivência do coletivo. No tempo em que as mulheres cozinhavam e costuravam, os homens caçavam e cuidavam da horta. A divisão de trabalho entre os sexos, ao que tudo indica, não era rigorosa, as mulheres podiam cultivar a horta e participar da caça, enquanto os homens podiam trabalhar nas cabanas (Davis, 2016). Dessa forma, “a questão que se destaca na vida doméstica nas senzalas é a da igualdade sexual. O trabalho que escravas e escravos realizavam para si mesmos, e não para o engrandecimento de seus senhores, era cumprido em termos de igualdade” (Davis, 2016, p. 30).

Portanto, fica claro que o mundo não foi sempre da forma que existe hoje, as relações de exploração e opressão entre os sexos foram sendo construídas ao longo das diferentes formas de sociedade, por vezes, seguindo padrões biologicistas que determinam o que é da natureza do homem e o que é da natureza da mulher. Quando se trata da sociedade burguesa, os “papéis de gênero” foram acompanhados por um processo de desvalorização e invisibilização do trabalho doméstico e de cuidados realizado pelas mulheres, tornando-as desprotegidas e desamparadas dos direitos sociais mesmo exercendo atividades essenciais para a própria manutenção da vida social (Silva, 2022).

Federici nos traz grandes contribuições para pensar a passagem do feudalismo para o capitalismo a partir do ponto de vista das mulheres, do corpo e da acumulação primitiva. Esse resgate histórico é fundamental para entendermos as dinâmicas envolvendo classe-raça-gênero presente na sociedade capitalista mundial. De acordo com a autora, na Baixa Idade Média uma crise na acumulação perdurou por um século, o que arruinou a economia feudal. Estimativas consideram que houve uma mudança muito considerável na relação de poder entre trabalhadores e mestres; aumento do salário real em 100%; baixa nos preços, por volta de 33%; aluguéis despencando; diminuição das jornadas de trabalho, e ainda o surgimento de uma tendência à autossuficiência local (Federici, 2017). Sendo assim,

A economia feudal não podia se reproduzir. Nem a sociedade capitalista poderia ter “evoluído” a partir dela, já que a autossuficiência e o novo regime de salários elevados permitiam a “riqueza do povo”(Federici, 2017,

p. 116), mas “excluíam a possibilidade da riqueza capitalista” (Marx, 2006 *apud* Federici, 2017, p. 116).

Foi no contexto dessa crise que a classe dominante europeia desencadeou uma ofensiva de caráter mundial que, ao longo de pelo menos três séculos, alterou profundamente a trajetória histórica da humanidade. Essa expansão consolidou as bases do capitalismo enquanto sistema global, sustentado na pilhagem colonial, na expropriação violenta de recursos e territórios, e na sujeição forçada de amplos contingentes de trabalhadores — elementos centrais da acumulação primitiva que garantiu a expansão do capital em escala planetária (Federici, 2017).

Assim, o surgimento do capitalismo dependeu de condições essenciais, como o cercamento das terras comunais, a escravização de populações africanas e a colonização das Américas, processos que formaram base para a acumulação primitiva do capital. Esse processo determinou não apenas a apropriação da riqueza, mas também a subjugação de novos grupos sociais ao trabalho forçado. Desse modo,

[...] A relação capitalista pressupõe a separação entre trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho [...] O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. Assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais um processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (Marx, 2013, p. 961).

As mulheres foram drasticamente afetadas neste contexto. Federici (2017) ressalta que esta passagem do feudalismo para o capitalismo foi ancorada não apenas em transformações econômicas, mas também em mudanças profundas nas relações sociais, especialmente no controle sobre o corpo e o trabalho das mulheres. Neste ponto, Federici explicita sua crítica a Marx, que, de acordo com ela, considerava a procriação como um fator puramente biológico ou uma atividade que respondesse automaticamente à mudança econômica – e não como uma condição determinada por relações de poder e marcadas por interesses econômicos. Segundo a autora,

[...] as mudanças na procriação e na população estão tão longe de ser automáticas ou “naturais” que, em todas as fases do desenvolvimento capitalista, o Estado teve que recorrer à regulação e à coerção para expandir ou reduzir a força de trabalho. Isso era especialmente verdade no momento em que o capitalismo estava apenas decolando, quando os músculos e os ossos dos trabalhadores eram os principais meios de

produção. Mas, mesmo depois – e até o presente –, o Estado não poupou esforços na sua tentativa de arrancar das mãos femininas o controle da reprodução e da determinação sobre onde, quando ou em que quantidade as crianças deveriam nascer (Federici, 2017, p. 180).

O controle sobre a sexualidade e a maternidade tornou-se fundamental para garantir a reprodução da força de trabalho. É a partir dessas mudanças históricas, sociais e econômicas que vemos a “aparição da figura da dona de casa e da redefinição da família como lugar para a produção da força de trabalho” (Federici, 2017, p. 188). Parece que os artesãos também buscavam restringir as mulheres ao trabalho doméstico, pois, diante dos desafios econômicos que enfrentavam, eles viam na gestão cuidadosa do lar por parte de uma mulher, uma necessidade fundamental para evitar a falência e sustentar uma oficina autônoma (Federici, 2017). Aquelas que ousaram trabalhar fora do lar, passaram a serem vistas como megeras, até mesmo, “putas” ou “bruxas”, e assim, surge o fenômeno histórico da caça às bruxas, utilizado como instrumento de torturas, aprisionamentos e assassinatos de milhões de mulheres acusadas de bruxaria¹¹ (Federici, 2017).

Federici (2017) também pontua sobre a desvalorização e invisibilização do trabalho reprodutivo que passou a ser naturalizado como uma obrigação feminina e sem a remuneração. Segundo a autora, o surgimento do capitalismo marcou o fim da economia de subsistência europeia, na qual a produção e reprodução eram interligadas. Essa separação transformou radicalmente as atividades a partir das novas relações sociais, originando a divisão sexual do trabalho.

No novo regime monetário, somente a produção-para-o —mercado estava definida como atividade criadora de valor, enquanto a reprodução do trabalhador começou a ser considerada como algo sem valor do ponto de vista econômico e, inclusive, deixou de ser considerada um trabalho. O trabalho reprodutivo continuou sendo pago – embora em valores inferiores – quando era realizado para os senhores ou fora do lar. No entanto, a importância econômica da reprodução da força de trabalho realizado no âmbito doméstico e sua função na acumulação do capital se tornaram

¹¹ Federici (2017) relata que “a caça às bruxas destruiu métodos que as mulheres utilizavam para controlar a procriação, posto que eles eram denunciados como instrumentos diabólicos, e institucionalizou o controle do Estado sobre o corpo feminino, o principal pré-requisito para sua subordinação à reprodução da força de trabalho. Todavia, a bruxa não era só a parteira, a mulher que evitava a maternidade ou a mendiga que, a duras penas, ganhava a vida roubando um pouco de lenha ou de manteiga de seus vizinhos. Também era a mulher libertina e promíscua – a prostituta ou a adúltera e, em geral, a mulher que praticava sua sexualidade fora dos vínculos do casamento e da procriação” [...] “A bruxa era também uma mulher rebelde que respondia, discutia, insultava e não chorava sob tortura. Aqui, a expressão “rebelde” não se refere necessariamente a nenhuma atividade subversiva específica que possa estar envolvida uma mulher. Pelo contrário, descreve a personalidade feminina que se havia desenvolvido, especialmente entre o campesinato, no contexto da luta contra o poder feudal, quando as mulheres atuaram à frente dos movimentos heréticos, muitas vezes organizadas em associações femininas, apresentando um desafio crescente à autoridade masculina e à Igreja” (Federici, 2017, p. 331-333).

invisíveis, sendo mistificadas como uma vocação natural e designadas como “trabalho de mulheres” (Federici, 2017, p. 145).

Portanto, um importante ponto no que tange a organização do trabalho no modo de produção capitalista - em escala global - será a compreensão deste na sua dupla dimensão: trabalho dito produtivo – realizado no mundo público e relacionado aos homens – e trabalho reprodutivo – realizado na esfera privada, tida como essencialmente feminina. Propositamente, o trabalho reprodutivo toma o espaço da invisibilidade e da não inserção da economia capitalista. É sobre isso que falaremos no próximo item.

1.2 TRABALHO PRODUTIVO E REPRODUTIVO

Nesse tópico, faremos uma breve introdução sobre a categoria trabalho em sua dupla dimensão produtivo e reprodutivo na sociedade capitalista, para assim, adentrarmos nas discussões mais explanatórias da reprodução social.

Partimos da compreensão de que o trabalho é o eixo fundamental para a produção e reprodução da sociabilidade humana. É através dele que se transforma a natureza e o próprio ser humano, atendendo as necessidades de sua existência. Portanto, o humano é o único ser que detém capacidade teleológica capaz de idealizar e projetar uma determinada ideia a fim de intervir na realidade para transformá-la. Diante disso, “se rompe com o padrão imediato das atividades puramente naturais, estruturando uma atividade prático-social” (Barroco, 2009, p. 4).

O sistema metabólico do capitalismo que separou as esferas da produção e reprodução social bem como o trabalho assalariado e o trabalho não remunerado, modificou os modos de vivência humana historicamente. Essas duas dimensões do trabalho constitui o conjunto de atividades fundamentais para a própria reprodução da vida. Ou seja, é a partir delas concomitantemente que alcançamos a satisfação das necessidades humanas.

Na introdução a Crítica da Economia Política, Marx se debruça em analisar o modo de produção capitalista partindo da mercadoria sob dois fatores: valor de uso e de troca. Marx afirma que a mercadoria, para além de um objeto externo, é criada para satisfazer as necessidades humanas, conseqüentemente, faz dela um valor de uso. Entretanto, “uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor [...] Quem por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria [...]” (Marx, 2013, p. 100).

Segundo Marx (2013, p. 101), para uma determinada coisa se tornar mercadoria, é preciso que o produto do seu trabalho seja transferido para o outro por meio da troca, e assim, servi-lo como valor de uso.

Uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor [...]. Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social. O camponês medieval produzia a talha para o senhor feudal, o dízimo para o padre, mas nem por isso a talha ou o dízimo se tornavam mercadorias. Para se tornar mercadoria, é preciso que o produto, por meio da troca, seja transferido a outrem, a quem vai servir como valor de uso. Por último, nenhuma coisa pode ser valor sem ser objeto de uso. Se ela é inútil, também o é o trabalho nela contido, não conta como trabalho e não cria, por isso, nenhum valor (Marx, 2013, p. 100).

O trabalho de cuidado, analisado de acordo com os pressupostos da teoria social crítica de Marx, tem valor de uso, mas não é uma mercadoria. No entanto, esse tipo de trabalho é fundamental para a produção e reprodução da sociedade. Os serviços realizados no âmbito privado são essenciais para a manutenção da vida, atendendo às demandas especificamente humanas que garantem o bem-estar, além de ser base essencial para manutenção da vida da classe trabalhadora e de prover os mínimos necessários para que esteja disponível e plenamente apta a vender sua mão de obra para o mercado.

Para que o trabalhador esteja em condições de prestar seus serviços laborais, alguém precisa realizar o trabalho “secundário”, como cuidar dos filhos, dos idosos, de pessoas dependentes, preparar o alimento, lavar as roupas, arrumar a casa, educar, etc. Em última instância, trabalhadores apenas existem e estão aptos a ingressarem no mercado de trabalho porque, antes, mulheres o conceberam, gestaram a partir de seu próprio corpo vivo e pariram e cuidaram e alimentaram.

A economia feminista nos traz grandes reflexões acerca do trabalho em sua dupla dimensão – remunerado e não remunerado – se contrapondo a definição da economia neoclássica que considera apenas a economia de mercado – “estreita e excludente e não permite a análise do trabalho não remunerado, atividade básica para a sustentabilidade da vida humana e para a reprodução da força de trabalho necessária para o trabalho de mercado” (Carrasco, 2008, p. 92).

O reconhecimento do trabalho de cuidado na sua forma não remunerada, ou seja, o trabalho executado pelas mulheres no espaço lar, configura uma mudança metodológica/epistemológica do conceito de trabalho na teoria econômica. Assim, os princípios da economia feminista consideram a desigualdade social como um

produto que perpassa a condição de gênero no mundo do trabalho. Simultaneamente, essa perspectiva constrói “paradigmas mais apropriados para a análise socioeconômica e a integração das diversas atividades que fazem parte da reprodução social e da sustentação da vida humana” (Carrasco, 2008, p. 94). De acordo com Melo e Morandi (2020, p. 3):

A economia feminista tem argumentado que, ainda que não seja remunerado, a garantia dos cuidados implica trabalho. Assim, o cuidado como trabalho de cuidados se integrou a teoria econômica feminista. As tarefas relativas ao cuidado geram bens e serviços e, portanto, riqueza, mesmo quando este trabalho seja não remunerado. O passo importante da incorporação dos cuidados no conceito econômico de trabalho é a visibilização de seu valor e a consequente inclusão desse valor nas estatísticas do produto agregado da economia.

Portanto, uma maneira da sociedade reconhecer o trabalho reprodutivo é mensurá-lo no PIB Nacional. Para isso, a economia do cuidado desenvolveu novas ferramentas metodológicas para auxiliar o processo de contabilização do trabalho não pago utilizando a variante do uso do tempo. Parte da contradição gerada do patriarcado, a formação dessa grande massa de trabalho não pago executado pelas mulheres, gera riqueza não contabilizada, caracterizando este trabalho como invisibilizado na sociedade. Não é à toa que essa dimensão do trabalho tem sido negligenciada, por meio dele é que se expropria a maior extração de lucro fora do local de trabalho.

Nas obras de Silvia Federici, o trabalho doméstico e de cuidados é tratado como o “patriarcado do salário”. De acordo com a autora, o trabalho reprodutivo que as mulheres desempenham para o capital, não resulta necessariamente em um contracheque e nem termina nos portões da fábrica. A grande jornada de trabalho doméstico, embora não resulte em salário, gera o produto mais valioso do mercado capitalista: a força de trabalho. Os serviços realizados no âmbito do lar vão além da limpeza da casa. É cuidar de crianças – futura mão de obra -, e dos trabalhadores – geradores de lucro ao capital com a força de trabalho. Portanto, é um trabalho fundamental que atende às demandas necessárias para a manutenção do capitalismo (Federici, 2021).

Federici (2019) nos alerta que o trabalho executado em casa é parte da produção capitalista, e portanto, as donas de casa fazem parte da classe trabalhadora. Ora, se na organização capitalista o trabalhador vende a sua força de trabalho em troca de salário, e por este é reconhecido como trabalhador na forma de

contrato social, às mulheres, deve-se o pagamento de salário para a execução do trabalho doméstico e reconhecimento destas como trabalhadoras.

Diferente do que foi designado o trabalho doméstico - como atributo natural da mulher em sua psique e personalidades femininas -, o capitalismo estrategicamente dispensou às mulheres este trabalho manipulando-o como a essência de um trabalho por amor, do chamado divino às mães e esposas no sustento das tarefas domésticas e no cuidado familiar. Portanto, a organização da família é um fator importante no desenvolvimento do capitalismo, como veremos no tópico mais à frente.

1.3 CAPITALISMO: PARTICULARIDADES DA REALIDADE BRASILEIRA

É importante situarmos a experiência brasileira no processo de desenvolvimento do capitalismo no mundo. Os processos econômicos movidos inicialmente pelo trabalho escravo configuram um Estado Colonial Conservador e uma sociabilidade marcada por intensas desigualdades. Esses processos, dentre outros, atravessam as relações mercantis, a divisão sexual do trabalho e a relação entre as classes.

Florestan Fernandes no livro *A Revolução burguesa no Brasil* (1987) contribui de forma crucial para a compreensão da formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O autor colabora precisamente sobre a dinâmica da nossa realidade social em articulação com a modalidade de capitalismo originado em nossas terras. Seu ponto de partida é a discussão sobre as transformações ocorridas nos aspectos econômicos, políticos e sociais através de um “padrão de civilização dominante”.

De acordo com Fernandes (1987), o burguês surge no Brasil de forma excêntrica. Distintivamente da Europa, em que o burguês era produto de toda uma visão de mundo revolucionária contra o poder absolutista da nobreza e do clero - sendo os agentes da mudança social e política -, no Brasil, o burguês se manifesta como um produto circunscritamente econômico. O autor afirma que não se pode associar o senhor de engenho ao burguês, pois os papéis e funções socioeconômicas do senhor de engenho “[...]reduzia-se, pura e simplesmente, à forma assumida pela apropriação colonial onde as riquezas nativas precisavam ser complementadas ou substituídas através do trabalho escravo” (Fernandes, 1987, p. 32). Dessa forma, o senhor de engenho ocupava uma posição marginal no processo de mercantilização/ produção agrária, que diferentemente da evolução da

burguesia na Europa, a produção de tipo colonial era destinada a gerar riquezas e lucro para a Coroa.

Uma das consequências dessa condição consistia em que ele próprio, malgrado seus privilégios sociais, entrava no circuito da apropriação colonial como parte dependente e sujeita a modalidades inexoráveis de expropriação controladas fiscalmente pela Coroa ou economicamente pelos grupos financeiros europeus, que dominavam o mercado internacional. O que ele realizava como excedente econômico, portanto, nada tinha que ver com o “lucro” propriamente dito. Constituía a parte que lhe cabia no circuito global da apropriação colonial. Essa parte flutuava em função de determinações externas incontornáveis, mas tendia a manter-se em níveis relativamente altos dentro da economia da Colônia porque exprimia a forma pela qual o senhor de engenho participava da apropriação colonial (através da expropriação de terras e do trabalho coletivo dos escravos) (Florestan, 1987, p. 33).

Dessa maneira, o burguês da sociedade brasileira surge por interesses estritamente comerciais, motor do desenvolvimento das relações econômicas de produção no emergente capitalismo brasileiro. Assim como não tivemos o feudalismo e as características do mundo medieval sucessor a esse sistema, também não conhecemos o burguês da fase em que os ofícios não eram diferenciados em escalas como artesãos e mestres, senão nas relações deles entre si. Aqui, o burguês já surge como sujeito especializado, seja como agente artesanal na produção interna da mercantilização, seja como “negociante” em diversos gêneros de negócios com mercadorias, mas a produção escravocrata impedia a expansão da “burguesia” bem como das relações econômicas (Fernandes, 1987).

Pela própria dinâmica da economia colonial, as duas florações do “burguês” permaneceriam sufocadas, enquanto o escravagismo, a grande lavoura exportadora e o estatuto colonial estiveram conjugados. A independência, rompendo com o estatuto colonial, criou condições de expansão da “burguesia” e, em particular, de valorização social crescente do “alto comércio” (Fernandes, 1987, p.34).

Fernandes (1987) aponta que o capitalismo brasileiro foi desenhado para extrair as riquezas de dentro para fora. As riquezas daqui extraídas e exploradas foram saqueadas e comercializadas por Portugal, prejudicando drasticamente o desenvolvimento social e econômico do Brasil no curso da história. Já no momento em que se rompe com o estatuto de colônia, as próprias condições sociais, políticas e econômicas colocam o Brasil no posto de capitalismo dependente.

De acordo com Jessé Souza, temos um obstáculo de grande relevância na sociedade moderna brasileira que é “a impossibilidade de articulação consciente da visão de mundo e do comportamento cotidiano que essas mesmas práticas institucionais e sociais se envolvem” (2006, p. 132). Com isso, há um déficit que

pode ocasionar a “naturalização da desigualdade” e também a ausência de uma adequada compreensão da profundidade e extensão dos novos comportamentos e papéis sociais que se desenvolvem (Souza, 2006). Para Fernandes (1987), esse déficit de articulação contorna o que ele denomina de revolução burguesa “encapuzada”. A transformação social do Brasil por meio desta revolução burguesa, coopera para a falta de aspectos importantes capazes de moldar ideias e comportamentos na reprodução das relações sociais.

Sobre isso, Sérgio Buarque de Holanda afirma que a revolução brasileira é de fato um processo demorado. Tentou-se fixar o ano de 1888 como a época talvez mais decisiva de todo o nosso processo de desenvolvimento, pois a partir desse momento tinha cessado de funcionar alguns dos freios tradicionais impostos pelos produtores rurais em oposição ao advento de um novo estado de coisas. O autor esclarece que é apenas nesse sentido que a abolição da escravidão representa o marco mais visível entre duas épocas (Holanda, 1995).

Para Holanda é efetivamente após a abolição que “estava melhor preparado o terreno para um novo sistema, com seu centro de gravidade não já nos domínios rurais, mas nos centros urbanos” (1995, p. 172). Nesse ponto, destaca-se a diminuição dos núcleos de produção agrícola como o principal fator da hipertrofia urbana (Holanda, 1995). O autor pontua que “o desaparecimento progressivo dessas formas tradicionais coincidiu, de modo geral, com a diminuição da importância da lavoura do açúcar, durante a primeira metade do século passado, e sua substituição pelo café” (Holanda, 1995, p. 173). Esse acontecimento concorre para o encarecimento dos gêneros alimentícios, os antigos senhores dos engenhos perdem suas características marcantes, desprendendo-os mais da terra e da tradição – da vida cotidiana no meio rural, e assim, “a terra de lavoura deixa então de ser o seu pequeno mundo para se tornar unicamente seu meio de vida, sua fonte de renda e de riqueza” (Holanda, 1995, p. 174).

Essas circunstâncias em conjunto com o desenvolvimento da comunicação, sobretudo pelas vias ferroviárias, facilitaram como também acentuaram a relação de dependência entre as áreas rurais e as cidades. Como resultado, temos o domínio agrário deixando aos poucos, de ser uma baronia, para se tornar, em muitos aspectos, num “centro de exploração industrial” (Holanda, 1995).

Assim, podemos entender que, as oligarquias e as relações de poder que se instauraram no Brasil Colônia sobre a economia rural (representadas pelos senhores

dos engenhos), na passagem para a “modernização”, essas mesmas figuras incorporaram a nova “burguesia” do Brasil. Nos termos de Lênin (1954), esse processo denota a “via prussiana” do desenvolvimento do capitalismo¹², diferentemente da “via clássica”. Nesta, se tem um aniquilamento do modo de produção feudal provocado pelo processo revolucionário de caráter burguês em confronto direto com a nobreza; já na chamada via prussiana, as grandes fazendas dos proprietários de terras são transformadas lentamente em fazendas burguesas, os *junkers*.

Diante dessa razão, temos a estruturação de uma modernização conservadora, onde os nossos *junkers* incorporam o aparelho do Estado e controlam as relações sociais, políticas e econômicas do país aos seus interesses. De acordo com Jessé Souza, “a ênfase na negação do conflito, típico para todo o período inaugurado em 1930, aparece como o alfa e ômega, tanto da ação efetiva quanto da ideologia do novo Estado que se constitui” (2006, p. 148).

Enquanto a estrutura econômica do Brasil no século XVIII era baseada na produção rural sob a mão de obra escrava, na Europa, o grande acontecimento do século transformara radicalmente a organização das forças produtivas, bem como, abria caminhos para as mudanças no arranjo da família.

Iniciada na Inglaterra, a Revolução Industrial trouxe grandes mudanças na sociedade, expandindo-se para os demais países da Europa. Essas mudanças ocorreram tanto no modo de produção, com o advento das máquinas a vapor, quanto no estilo de vida dos operários. Além dos salários aviltantes, a carga horária de trabalho era excessivamente elevada e chegavam a até 16 horas diárias. O trabalho além de exaustivo era perigoso, não havia leis muito menos proteção a este trabalho, toda a classe trabalhadora era exposta aos riscos no chão das fábricas. Homens, mulheres e crianças trabalhavam a maior parte do dia e da noite para o capital e eram expostos a diversos riscos no manuseio das máquinas. Assim, os acidentes de trabalho aconteciam com grande frequência.

Foi apenas depois que terríveis epidemias e o excesso de trabalho dizimaram a classe trabalhadora e, mais importante, depois que as ondas de lutas proletárias, durante os anos 1830 e 1840, aproximaram a Inglaterra da revolução que a necessidade de mão de obra mais estável e disciplinada levou o capital a reconstituir a família da classe trabalhadora (Federici, 2021).

¹² Vladimir I. Lênin, O programa agrário da social democracia na primeira revolução russa de 1905-1907.

Portanto, a família nuclear que conhecemos no Ocidente, é criada pelo capitalismo para atender as demandas do capital. Neste momento, a organização da família constitui o homem provedor e a mulher dona-de-casa e mãe, devendo esta unidade garantir a qualidade da força de trabalho dentro e fora das fábricas.

No Brasil Colonial, a organização da família seguia padrões patriarcais e valores tradicionais ligados à Igreja Católica, assumindo funções de produção e reprodução econômica. As primeiras famílias eram formadas como grupos autônomos de produção, administração, justiça e autodefesa, a figura de autoridade máxima era o *pater familias* que detinha o poder sobre os escravos, agregados, empregados e toda a família (Rocha-Coutinho, 1994).

De acordo com o estereótipo comum da família patriarcal brasileira, o *pater familias* autoritário, rodeado de escravos concubinas, dominava tudo: a economia, a sociedade, a política, seus parentes e agregados, seus filhos e sua esposa submissa. Esta teria se transformado em uma criatura gorda, indolente, passiva, mantida em casa, gerando seus filhos e maltratando os escravos (Rocha-Coutinho, 1994, p. 67)

No entanto, a figura da mulher-pura e protegida não era vista de forma universal, variava de acordo com a classe social. Mulheres das camadas baixas da sociedade atuavam no trabalho físico pesado, e gozavam de maior liberdade pessoal. Nas classes altas, nem todas as mulheres eram confinadas à esfera doméstica e excluídas da esfera pública, como o caso das viúvas ativas que dirigiam as fazendas (Rocha-Coutinho, 1994). As mulheres negras, durante a escravidão exerciam funções diversas como o trabalho agrícola, o doméstico, a venda de alimentos e também a prestação de serviços urbanos. Após a abolição, muitas dessas atividades se mantiveram como principal alternativa de sobrevivência, sob as formas mais precarizadas e com baixa valorização, como enfatiza Lélia Gonzalez (1988), a naturalização do lugar da mulher negra no trabalho doméstico revela não apenas a persistência da estrutura escravista, mas também a articulação perversa entre a divisão sexual e racial do trabalho¹³.

Entre os séculos XIX e XX, no campo das relações sociais, as ideias de ordem social mediadas pelo Estado, Igreja e a Medicina Higienista ganham impulso na sociedade brasileira. Um novo modelo de família nuclear é construído sob a

¹³ Um sujeito que sofre um apagamento colonial e capitalista são as mulheres indígenas. Não poderemos aprofundar este tema, entretanto, é importante ressaltar que a cultura e o modo de produzir e reproduzir deste grupo possuem especificidades. As práticas reprodutivas das mulheres indígenas garantem a sobrevivência da comunidade, preserva a memória e a ancestralidade, assumindo a centralidade da reprodução social deste grupo, o que torna contrária a lógica capitalista.

influência do pensamento eurocêntrico na tentativa de “superação” de um povo “retrógrado” e “a-cultural”. O papel social de homens e mulheres “aptos” para a nova sociedade é subordinado pelo sentido do trabalho à servidão das oligarquias.

A Medicina Higienista utilizou do recurso biologicista para a construção de padrões sobre o papel social da mulher, em defesa de uma nova organização da família, constituindo a figura da mulher na sociedade como sujeito imprescindível para o núcleo da família. Por sua natureza e condição fisiológica, através da maternidade e da capacidade de gerar, a mulher seria pré-determinada ao dom do amor e do cuidar da prole. Assim, seu lugar na sociedade é protagonizado no âmbito privado (da família), espaço para sua realização plena e onde colocaria em prática as funções naturais do feminino formadas por emoções e sentimentos, “à mulher cabia, agora, atentar para os mínimos detalhes da vida cotidiana de cada um dos membros da família [...] prevenir a emergência de qualquer sinal da doença ou do desvio” (Rago, 1985, p. 62).

Aos homens, se atribuíam a função de provedor e chefe do lar, atividades desempenhadas por capacidade de racionalidade, e ocupando posições de poder nas relações familiares e sociais. Além disso, o espaço público e de tomada de decisões políticas também eram locais de funcionalidade masculina.

Ávila e Ferreira (2014, p. 14), declaram que esse acontecimento está associado a uma configuração que expressa em relações que determinam homens/produção/esfera pública e mulheres/reprodução/espaço privado. Tais relações se baseiam a um princípio hierárquico que qualifica a primeira como sendo do aspecto da cultura e a segunda como aspecto da natureza.

Nesse sentido, as mudanças ocorridas ao longo da história moderna, sobretudo nos países de capitalismo dependente como o Brasil, a premissa de “adequar” os sujeitos a nova sociedade seguindo padrões estabelecidos pelas elites burguesas, sacrificam as origens da cultura e do pertencimento dos sujeitos para o atendimento às necessidades da nova ordem social, sobretudo, pela determinação de caráter econômico, que dependia de todo um conjunto de funções sociais.

Como resultado, temos uma intensa transformação na sociedade que modifica as vivências da população, entre as quais se destacam: a nova organização do trabalho; as configurações de família na unidade social; e as relações entre os diferentes grupos sociais e de classes, desenhando um novo organograma da sociedade moderna.

Assim, podemos aferir que o mundo do trabalho no capitalismo emerge de forma desigual entre os sexos dentro da mesma classe social – a classe trabalhadora. O trabalho fora, ou seja, o trabalho do chão das fábricas, no patriarcado-capitalismo¹⁴, de início era considerado quase que exclusivamente dos homens. Segundo Saffioti, na separação geográfica do local da residência “a dona-de-casa emergiu, simultaneamente, com o proletário – os dois característicos da sociedade capitalista desenvolvida” (1985, p. 106). Quando elas passam a ocupar os empregos formais, assumem vagas subalternas vistas como “trabalho de mulher” para que consigam conciliar com as responsabilidades domésticas e do cuidado no espaço lar.

Desse modo, a dicotomia dos papéis entre os sexos contribui acirradamente para a desigualdade de gênero. Na divisão sexual do trabalho, as atribuições dispendidas aos homens e as mulheres se diferem pelo argumento biologicista de que o trabalho não pago (doméstico e de cuidados) deve-se à mulher - sujeito que por sua natureza de reprodução, detém o zelo e a ternura no cuidar. Já aos homens, as atividades de prestígio e poder, inclusive, os postos de trabalho de maiores ganhos, devem ser dispensados a eles, como provedores da família nuclear.

No próximo tópico, faremos uma discussão mais explanatória sobre a heterogeneidade da classe trabalhadora, sobretudo, das relações sociais de sexo e a posição da mulher na sociedade burguesa.

1.4 DIVISÃO SEXUAL E RACIAL DO TRABALHO SOB A ÉGIDE DO PATRIARCADO

Podemos afirmar que as relações de trabalho no mundo moderno imbricadas pela desigualdade não são a-históricas nem a-sociais, na verdade, é o conjunto das expressões da questão social que integra a realidade histórica e contraditória da sociabilidade burguesa. Sendo assim, buscaremos ampliar o debate sobre a divisão sexual do trabalho do capital sob a égide do patriarcado.

De fato, o grande marco que movimentou as peças para a divisão sexual do trabalho foi a separação geográfica entre o trabalho industrial e o lar. Antes, a família

¹⁴ De acordo com Saffioti (1985, p. 106) o capitalismo não pode ser pensado exclusivamente através da lógica do capital, ignorando-se sua outra face, ou seja, o patriarcado[...] A dominação de classe, caracteristicamente uma relação vertical, é atravessada pela subordinação de um sexo ao outro, relação também vertical, mas permeado horizontalmente a estrutura de classes, ambas as relações de dominação-subordinação.

do campo era o núcleo da produção e reprodução de suas vidas e das suas necessidades básicas. O trabalho doméstico e de cuidados bem como o trabalho da colheita, do plantio e da produção de insumos eram igualmente importantes para a sobrevivência de seus membros. Com o advento do modo de produção capitalista, separou-se a casa do trabalho, transformando em trabalho produtivo e reprodutivo. Contudo, tornam-se proletários apenas os que vendem a sua força de trabalho ao capital, alterando radicalmente o sentido do trabalho doméstico, transfigurando-o como um “não-trabalho”.

Assim, a organização do trabalho do capital surge desde a sua gênese de maneira desigual entre homens e mulheres, pois coloca o trabalho reprodutivo na posição de subordinação ao trabalho produtivo que gera valor. Nesse sentido, o patriarcado é evocado de forma ideológica para organizar o papel social entre os sexos e suas atribuições. Logo, para a expansão do capitalismo, era preciso também organizar a esfera privada, ou seja, a família.

Essa mudança no modo de produção que atinge também a família moderna, influenciada pelos princípios patriarcais, legitimaram a divisão sexual do trabalho reafirmando o espaço privado – âmbito doméstico, como condição natural das mulheres, atribuindo-as à realização de atividades essencialmente reprodutoras.

Não obstante, conforme a necessidade de expandir o capital, as mulheres são convocadas a trabalhar nas indústrias em determinadas ocupações cumprindo certos tipos de trabalho considerados femininos como fonte de mão de obra barata. Portanto, a inserção das mulheres no mercado de trabalho formal acontece em desvantagem aos homens, uma vez que acumulariam o trabalho precário no âmbito institucional e o trabalho doméstico, dando base para o capitalismo extrair o máximo de trabalho excedente (Silva, 2022).

Sendo assim, desde a gênese do modo de produção capitalista, as mulheres vêm sofrendo dificuldades de inserção como também de manter-se no trabalho produtivo uma vez que a organização da unidade produção-reprodução social se consubstancia pela lógica patriarcal. Desse modo

Os trabalhadores proletarizam-se. Quanto às mulheres, parte sofre o mesmo processo de proletarização, conjugando a jornada fora do lar com a jornada doméstica; a outra parte transforma-se em dona de casa, ou seja, é confinada aos afazeres domésticos, prestando serviços no domínio da reprodução e alijada da esfera da produção (Saffioti, 2013, p. 107).

Embora tenha-se separado geograficamente o local de trabalho e a residência na sociedade capitalista, cabe salientar que a reprodução dos seres humanos é composta concomitantemente por uma dupla dimensão: material e social. Os seres sociais exercem atividades de produção puramente materiais de modo que satisfaçam as necessidades humanas com os meios de subsistência, assim como, realizam atividades de reprodução, essas atreladas ao cuidado e manutenção da própria vida. A questão é que na lógica economicista, o trabalho só é considerado na sua forma de atividade assalariada e profissional, enquanto a grande massa do trabalho reprodutivo (doméstico e de cuidados no âmbito familiar) é apagada brutalmente do modo de produção e equivocadamente desconsiderado nas relações sociais (Silva, 2022).

Nessas circunstâncias, a divisão sexual do trabalho está na base da dominação/subordinação entre os sexos e coloca o fenômeno da reprodução como subordinado a produção. Isso implica desigualdade nos espaços de trabalho como também na dinâmica familiar. Em relação ao trabalho monetário, no Brasil de 1872, os dados do primeiro recenseamento indicavam que as mulheres representavam 45,5% da força de trabalho efetiva da nação, sendo 33% desse total de mulheres que estavam no setor de serviços domésticos:

Da totalidade das pessoas empregadas neste setor, as mulheres representavam nada menos que 81,2%. É preciso considerar que a estrutura da economia brasileira de então, por ser muito pouco diferenciada, concentrava os maiores contingentes, quer masculinos, quer femininos, na agricultura, vindo, em seguida, os serviços domésticos para as mulheres. Dentre os homens, 68,0% eram lavradores que, somados aos criadores de gado perfaziam 81,2% da população masculina trabalhadora. A população economicamente ativa (PEA) feminina estava assim constituída: 35,0% de empregadas na agricultura, 33,0% de ocupadas em serviço doméstico em lar alheio, 20,0% de costureiras por conta própria, 5,3% de empregadas nas indústrias de tecido e 6,7% de mulheres ocupadas em outras atividades. (Saffioti, 1985, p. 112)

Cabe assinalar que, esses dados são de um país ainda sob a forma de produção escravocrata/latifundiária em transição aos padrões exigidos pelo sistema capitalista mundial sob o quesito da mão de obra livre, aspecto primordial para o desenvolvimento da sociedade de mercado. Os 350 anos de utilização da mão de obra escrava foi determinante para a economia brasileira durante o período do capitalismo comercial até se tornar uma barreira para a ampliação do mercado e a comercialização dos produtos internacionalmente.

De acordo com Passos (2020, p. 118), “na divisão social e sexual do trabalho, no modo de produção capitalista, ficaram a cargo das mulheres a

atribuição e a responsabilidade de realizar e executar o trabalho de cuidado”. Assim, a autora afirma que a divisão das funções de cuidar é determinada pelo gênero e marcadas pela raça e classe, essa delimitação é tratada como algo natural a ser atribuído a elas, com a justificativa biologicista.

No caso das mulheres negras, a intersecção entre gênero, raça e classe vai levá-las a permanecer na execução do trabalho doméstico e de cuidados, não só como uma relação de extensão da esfera reprodutiva, mas estabelecida e demarcada pela colonialidade. Na divisão social, sexual e racial do trabalho, são as negras (pretas e pardas) que ocupam os trabalhos mais subalternos e com menor remuneração, permanecendo na base da pirâmide social (Passos, 2020, p. 118).

A autora também destaca que a naturalização da mulher negra como subalterna e cuidadora não é algo novo, pois desde os tempos da escravidão existem práticas como o “sequestro de crianças de mulheres negras, os estupros, a prostituição, a reprodução involuntária para sustentar a força de trabalho escravizada e maternagem forçada (criação de crianças brancas)” (Passos, 2020, p. 119). Como a sociabilidade brasileira se originou nessa estrutura, ainda observamos a influência desse passado nas relações sociais, sendo assim, o trabalho reprodutivo (doméstico e de cuidados) é articulado por meio das determinações de gênero-classe-raça.

Ao longo do século XX, as alterações nas relações de trabalho revelam também alterações da presença da mão de obra feminina no mercado de trabalho. Na medida em que a industrialização cresce no país, sobretudo, no setor têxtil, o maior contingente ocupado nas atividades de produção era constituído, na maioria por mulheres, exercendo seus ofícios em moldes mais artesanais se comparado as linhas de produção mais modernas que conhecemos hoje. Essa característica das fábricas de tecido é elemento fundamental para compreender a composição da força de trabalho neste setor e a preferência na contratação de mulheres para o cargo, “dos 137.033 trabalhadores de indústrias têxteis, nada menos que 131.886, ou sejam, 96,2% eram mulheres” (Saffioti, 1985, p. 112).

Não obstante, o desenvolvimento tecnológico das indústrias no primeiro surto industrial do Brasil (Saffioti, 1985), no período da Primeira Guerra Mundial, foi acompanhado de mudanças no quadro de trabalhadores. “Se em 1900 as trabalhadoras compareciam com 91,3% dos efetivos empregados no setor secundário das atividades econômicas, esta proporção cai para 33,7% em 1920” (Saffioti, 1985, p. 113), quando se diferencia as formas de produção tecnológica

para atender as demandas do mercado internacional, prejudicadas pela Primeira Guerra Mundial.

Essa grande queda da participação das mulheres nas atividades industriais repercute claramente a condição de subordinação da figura da mulher ao homem. Quando as forças produtivas deixaram, de um certo modo, de necessitar da mão de obra feminina para o exercício de atividades específicas, automaticamente, seus postos de trabalho são substituídos pela população masculina. O que cabe dizer que, o processo de subordinação reproduzido pelos princípios patriarcais, não está relacionado apenas na esfera da reprodução, mas também na da produção.

Na verdade, estruturava-se como uma engenharia social a família proletária com o objetivo de atender as demandas do capital. O trabalho doméstico e os cuidados com as pessoas dependentes poderiam gerar uma crise e distúrbios sociais, além da preocupação dos próprios trabalhadores e maridos de que suas mulheres se emancipassem colocando em risco a estrutura da família, nesse sentido, as mulheres seriam mais proveitosas no ambiente doméstico realizando o trabalho não remunerado atendendo aos trabalhadores e ao próprio capital (Federici, 2019). De acordo com Federici

Sobrecarregados, desnutridos, vivendo em bairros pobres e apinhados, os trabalhadores e trabalhadoras das cidades industriais de Lancashire tinham a vida tolhida e faleciam precocemente. Em Manchester e Liverpool, nos anos 1860, podiam ter uma expectativa de vida de menos de trinta anos. A mortalidade infantil também era descontrolada e, nesse caso, ainda se alegava que a negligência e a falta de afeto maternos eram as principais causas. Fiscais de fábricas, entretanto, reconheceram que, estando ausentes de casa a maior parte do dia, as trabalhadoras não tinham opção exceto deixar os bebês com alguma menina mais nova ou uma mulher mais velha que os alimentava com pão e água e lhes dava fartas doses de Godfrey's Cordial, um apiato popular, para acalmá-los (2019, p. 162).

Diante disso, o discurso da mulher-mãe-dona-de-casa é fortemente defendido pelas instituições, o governo, inclusive pelos trabalhadores, que temiam que a família fosse destruída pelo tempo em que as mulheres ficavam fora de casa vendendo sua força de trabalho, argumentando que o lugar delas era em casa.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) na Europa, houve a defesa do “salário familiar” ou “salário de subsistência”, que nada mais era do que a subordinação da mulher ao homem no âmbito do trabalho por meio da imposição de poder masculino pela via do salário. O objetivo principal era que os trabalhadores ganhassem o suficiente para sustentar a família, deixando a cargo das mulheres toda a massa de trabalho doméstico não remunerado.

Além disso, a legislação da época dizia que as trabalhadoras casadas não tinham domínio sobre os seus salários, não eram seres sociais portadores de direitos e, portanto, não existiam relações contratuais, ficando essas a cargo do marido. Apenas com a aprovação da Lei do Regime de Bens no Casamento (Marriage Property), em 1870, que esse sistema chegou ao fim. Nesse sentido, a expulsão das mulheres das fábricas na Europa se deu pelos conflitos salariais dos próprios trabalhadores e pela exigência em assumir o trabalho doméstico:

[...]a oposição dos trabalhadores do sexo masculino à presença de mulheres nas fábricas se intensificou depois da introdução de um sistema de salários individuais que deu as mulheres o controle sobre sua renda [...] Os sindicatos também defenderam os “princípios do patriarcado”, se mobilizando a fim de aprovar uma legislação protetiva e apoiando a demanda dos trabalhadores do sexo masculino por um “salário familiar” que lhes permitisse sustentar sua esposa que supostamente não trabalhasse [...] O “modelo homem provedor” foi um argumento agregador das organizações da classe trabalhadora” (Federici, p. 143)

Segundo Rocha-Coutinho (1994), as mulheres brasileiras - casadas ou solteiras - até o final do século XIX trabalhavam quase que exclusivamente em casa, como força de trabalho gratuita nos negócios da família. Os empregos fora do espaço doméstico que eram abertos às mulheres, ainda assim com restrições, eram no âmbito da educação de crianças, enfermagem e o serviço doméstico, ou seja, atividades na área da reprodução e do cuidado.

Contudo, com a industrialização crescente do século XIX houve um aumento da demanda de trabalho nas fábricas, e assim as mulheres das famílias de baixa renda foram gradualmente recebendo permissão para trabalhar nesses espaços a fim de se autossustentarem, e até mesmo, contribuir para o sustento do grupo familiar.

No início do século XX, as mulheres solteiras começaram a preencher funções no comércio, como vendedoras, e nos escritórios, como secretárias, expandindo também sua participação no ensino e nas fábricas. Um inquérito do Departamento Nacional do Trabalho em 1931 afirmava que “resulta por maneira evidente a importância econômica das atividades femininas, tanto na indústria quanto no comércio”. De acordo com Rocha-Coutinho (1994, p. 94), neste documento a qualidade das mulheres era o fato delas serem “mais dóceis, mais pacientes, mais dedicadas ao serviço; não têm aspirações ou são mais modestas nas mesmas”, sendo apontadas como um fator positivo no mercado de trabalho.

No entanto, a herança das responsabilidades com o trabalho reprodutivo manteve-se presente mesmo com a maior participação das mulheres no mercado de trabalho formal. O cuidado com os filhos, os enfermos, os idosos; a manutenção da casa como limpar, arrumar e cozinhar se somaram as atribuições do trabalho fora de casa. Dessa forma, a fonte de renda feminina brasileira passou a ser reconhecida apenas como um complemento da renda familiar dando ênfase aos interesses do Estado na sua industrialização, e assim, “a mão-de-obra feminina se colocava como exército industrial de reserva, acionado sempre que necessário, aos interesses do Estado” (Rocha-Coutinho, 1994, p. 95). De acordo com a autora

[...] a política de Estado com relação à mulher foi sempre bastante contraditória; de um lado reforçava sua permanência no lar a fim de garantir a tarefa reprodutiva e, de outro, guardava-a como exército industrial de reserva, a fim de que pudesse lançar mão de seu trabalho sempre que necessário aos interesses da Nação (Rocha-Coutinho, 1994, p. 95).

O velho discurso da mulher frágil e dócil, necessitada da tutela do homem perante à sociedade, defendido e reproduzido por séculos, não influenciou a organização popular feminina, pelo contrário, fomentou a organização do movimento feminista que denuncia até os dias atuais as opressões e defende a ampliação dos direitos civis, sociais e políticos das mulheres.

Embora tenham sofrido constantemente na história o apagamento de suas lutas no âmbito do trabalho formal e informal, as mulheres jamais deixaram de reivindicar seus direitos, inclusive sendo protagonistas de grandes greves operárias.

Santos (2015) ressalta que, em 1901, na Fábrica de Tecidos Sant’Anna localizada no Rio de Janeiro, houve uma das primeiras greves com grande destaque às mulheres na sua participação. Os motivos foram a deliberada tentativa de diminuição de salários, as multas e os maus-tratos nos locais de trabalho. Nas décadas seguintes, as mulheres continuaram reivindicando seus direitos nos movimentos trabalhistas, sobretudo as tecelãs e costureiras, realizando diversas greves nas fábricas de São Paulo e no Rio de Janeiro.

Avançando no tempo, já em 1970 e 1980 as mulheres incorporaram outros ramos da indústria como por exemplo, a metalúrgica, rompendo assim com a participação quase exclusiva nas fábricas de tecidos têxtil. Nesse momento, o cenário político brasileiro é marcado por várias manifestações pela redemocratização como também pelos movimentos trabalhistas nas ruas reivindicando melhores condições de vida e garantia de direitos no trabalho.

Contudo, as organizações sindicais discriminavam a presença feminina nos debates sendo os sindicatos espaços tradicionalmente ocupados pelos homens. Mas foram as lutas operárias e as greves que intensificaram a participação das mulheres no movimento dos operários, aumentando assim a taxa de sindicalização feminina.

As operárias denunciaram principalmente três aspectos que marcavam as desigualdades no âmbito laboral: as condições de trabalho, a disparidade salarial e a falta de creches para os seus filhos. A questão do trabalho noturno também repercutiu no debate dos trabalhadores que não aceitavam a extensão da jornada de trabalho das mulheres que significava “enviar as mulheres à fábrica e os homens ao lar, numa incrível inversão de papéis” (Lobo, 2021, p. 44).

Em contraposição às questões patriarcais construídas no passado, as mulheres seguem reivindicando seus direitos na luta contra a desigualdade, opressão e anulação de sua figura política.

Com base na perspectiva feminista, a realidade da vida das mulheres assume o lugar de luta e defesa por melhores condições de vida na sociedade. Os estudos sobre o patriarcado, a participação política, o mercado de trabalho dentre outras situações que envolvem a disparidade entre os sexos, alinharam-se às pautas político-organizativas na disputa das mulheres pelo seu espaço na sociedade como também na defesa de sua plena participação na vida social.

Assim, falar sobre os diferentes papéis sociais de homens e mulheres têm sido um grande dilema da vida social. A organização da sociedade capitalista que envolve uma totalidade complexa, imbricada por contradições e relações hegemônicas, formam elementos que se inserem na dinâmica da reprodução social. Em contraponto, os sujeitos criam e recriam formas de articulação, estratégias e embates políticos na luta de classes, fazendo uma nova história, num movimento de constante mudança social.

Dessa maneira, cabe ressaltar sobre a terminologia patriarcado. Na verdade, não há um consenso entre as estudiosas da teoria feminista quanto a sua aplicabilidade para abordar as relações de sexo na sociedade. Há muitas autoras que preferem utilizar os termos “relações sociais de sexo” ou “relações de gênero”. Contudo, o que distingue a utilização da categoria patriarcado de outras nomenclaturas é o fato de podê-la utilizar de forma mais abrangente para analisar as diferenças entre os sexos no ordenamento social. Além disso, a falta de padronização sobre a utilização do termo não significa ser um conceito ineficaz, mas

que necessita de determinada precisão sobre o tema. Dito isso, compreendemos o patriarcado como uma categoria da qual se deriva diversas relações de poder que envolvem as diferenciações de gênero. De acordo com Morgante e Nader:

O uso de “patriarcado” enquanto um sistema de dominação dos homens sobre as mulheres permite visualizar que a dominação não está presente somente na esfera familiar, tampouco apenas no âmbito trabalhista, ou na mídia ou na política. O patriarcalismo compõe a dinâmica social como um todo, estando inclusive inculcado no inconsciente dos homens e mulheres individualmente e no coletivo enquanto categorias sociais. (2014, p.2-3)

Segundo Heleieth Saffioti (1992), há uma clivagem no interior do feminismo marxista, entre aqueles que entendem o patriarcado como “uma organização social de gênero autônoma, convivendo, de maneira subordinada, com a estrutura de classes sociais” (Saffioti, 1992, p. 194), e os que julgam o patriarcado como uma ideologia, de maneira adjetivada. Na posição da autora, o patriarcado pode ser compreendido como um dos esquemas de dominação-exploração que compõem uma simbiose da qual participa também o modo de produção e o racismo. Nesse sentido, capitalismo e patriarcado são mutuamente componentes de exploração/dominação que integram uma organização social constituída por classe, raça e gênero.

Imbricado na sociedade capitalista, o patriarcado se manifestou institucionalmente no século XIX, com o exemplo da introdução do “salário familiar”, que nada mais era do que o domínio dos homens sobre os salários pelos quais as mulheres trabalhavam. Nessa lógica, as relações contratuais ficavam a cargo do homem, sob o domínio e poder salarial em relação às mulheres trabalhadoras.

O próprio desenvolvimento industrial do capitalismo teve sob influência os moldes patriarcais, expulsando as mulheres das fábricas e as empurrando para o âmbito doméstico na mudança de produção da indústria leve (têxtil) para a pesada (baseada no carvão e aço), utilizando a seu favor a mão de obra feminina quando convém a acumulação do capital. Foi nessa mudança na dinâmica de produção que “o trabalho reprodutivo e a consequente emergência da dona de casa proletária em tempo integral foram, em parte, resultados da transição da extração do ‘mais-valor absoluto’ para o ‘relativo’” (Federici, 2019, p. 103). Ainda segundo a autora:

Nesse entrecruzamento que se introduziu uma reforma trabalhista (por meio de uma série de Leis das Fábricas) que, em primeiro lugar, reduziu e depois eliminou a contratação de mulheres pelas fábricas e aumentou substancialmente (em 40% até o fim do século) o salário masculino. Nesse sentido, o nascimento da dona de casa proletária, trabalhando em tempo integral – fenômeno que o fordismo acelerou -, pode ser interpretado como

uma tentativa de restituir ao salário dos homens, sob a forma de uma grande quantidade de trabalho não remunerado realizado pelas mulheres, os bens comunais que eles perderam com o advento do capitalismo. (Federici, 2019, p. 104).

Dessa forma, a ideia de subordinação da mulher ganhou forte influência na medida em que foram sendo expulsas do mercado de trabalho formal das indústrias e incorporando-as no espaço privado (doméstico).

No Brasil, embora as mulheres tenham conquistado seus direitos sociais, civis e políticos no âmbito jurídico-legal, com destaque para a Constituição Federal de 1988 que traz em seu Capítulo I os direitos e deveres individuais e coletivos, a compreensão de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e determinando que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações -, na prática, a igualdade tem sido inalcançada e a desigualdade é característica marcada da vida social. Esse tem sido o grande problema que o movimento feminista vem denunciando.

Aqui faremos referência às desigualdades de gênero no contexto do mundo do trabalho. Nos tempos modernos, o trabalho é categoria central dos indivíduos, fundamental para suprir as necessidades humanas na reprodução da vida em sociedade. Por ser um elemento primordial nas relações humanas, é importante compreendê-lo como uma categoria heterogênea; relembrando o clássico estudo de Lobo (2021): “a classe operária tem dois sexos”. Nesse sentido, para uma análise aprofundada das desigualdades que imperam a classe trabalhadora, o viés de gênero é um indicador que têm sido utilizado para os estudos e pesquisas das áreas que abordam o tema do trabalho.

No Brasil, as mulheres conquistam mais espaço no mercado de trabalho formal a partir do século XX. As diferenças da participação nas atividades de trabalho entre homens e mulheres é vista, principalmente, de acordo com os setores fundamentada pela lógica da divisão sexual do trabalho. A pesquisa da Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra a partir dos recenseamentos gerais sobre a incorporação das mulheres nas atividades de trabalho entre os anos de 1940 a 1960.

Tabela 1: Incorporação das mulheres nas atividades de trabalho entre os anos de 1940 a 1960 no Brasil:

Setor de atividade e	1940		1950		1960	
	H	M	H	M	H	M
PEA total	11.958.9688	2.799.63019	14.609.7988	2.507.56414	18.597.1638	4.054.10017
%	1,0	,0	5,4	,6	2,1	,9
	81,0	19,0	85,4	14,6	82,1	17,9
Setor Primário	8.415.06887	1.310.62513	9.495.86593	758.3807,0	10.941.5809	1.221.47710
%	,0	,0	,0	7,0	0,0	,0
	87,0	13,0	93,0		90,0	10,0
Setor Secundário	1.220.81880	297.61720,0	1.955.30183	391.56517,0	2.456.28983	506.87117,0
%	,0	20,0	,0	17,0	,0	17,0
	80,0		83,0		83,0	
Setor Terciário	2.323.08266	1.191.38834	3.158.63270	1.357.61930	5.199.29470	2.325.75230
%	,0	,0	,0	,0	,0	,0
	66,0	34,0	70,0	30,0	70,0	70,0
Não econ. Ativas	2.475.64327	11.803.6088	3.478.47717	15.962.1518	5.542.29521	20.567.9097
%	,3	2,7	,9	2,1	,2	8,8
	27,3	82,7	17,9	82,1	21,2	78,8
Taxa de Atividade	82,8	19,2	80,7	13,5	77,0	16,4

Fonte: Recenseamentos Gerais do Brasil, 1940, 1950, 1960 (FIBGE), Rio de Janeiro *apud* Saffioti, Heleieth. Força de trabalho feminina no Brasil: no interior das cifras*. Perspectivas, São Paulo, 1985.

Ainda que nessa era de crescimento das indústrias brasileiras a força de trabalho feminina tenha sido mais absorvida, percebemos um pequeno percentual das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA) em relação a participação dos homens. Vemos uma cifra maior das mulheres no setor têxtil, justamente pela aderência do trabalho às “características femininas”. Presencia-se a feminização das atividades não pertencentes ao setor mercantil, o trabalho doméstico e de cuidados. Essas tarefas não economicamente ativas entre 1940 – 1960, apresentam uma diminuição modesta da população feminina, que passa de 82,7% para 78,8%, contudo, ainda se sobressai a alta taxa de trabalho não pago executado pelas mulheres em comparação aos homens.

Não é à toa que as tarefas domésticas e de cuidados são majoritariamente executadas pelas mulheres, assumindo duplas e/ou triplas jornadas de trabalho, combinadas com o trabalho remunerado. Desde a gênese do que compreendemos de “classe” na sociedade capitalista, a classe trabalhadora emerge com o viés hierárquico de sexo, tanto no trabalho remunerado, quanto o não remunerado, podendo situá-los também nas relações entre o público e o privado.

Portanto, o patriarcado-capitalismo por meio das relações de dominação e poder ainda impele o trabalho de cuidado à população feminina, essa desigualdade torna-se ainda mais atenuante em países de capitalismo dependente.

Na economia de orientações neoliberais, como é o caso brasileiro, a diminuição do financiamento das políticas públicas engessa o progresso de desenvolvimento de ações e serviços no âmbito do cuidado. Além disso, na esfera da família a igualdade de distribuição de tarefas entre homens e mulheres ainda está longe de ser alcançada. Essa característica político social será um desafio para o desenvolvimento, formulação e implementação de políticas que apoiem o trabalho de cuidado e seus diversos contornos na vida social.

CAPÍTULO 2

CUIDADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL – CAMINHOS PERCORRIDOS ATÉ HOJE

*“O que eles chamam de amor, nós
chamamos de trabalho não pago”.
- Silvia Federici*

2.1 CUIDADOS: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Pouco se vê na literatura sobre o aspecto subjetivo do trabalho de cuidado, havendo maiores discussões no que se refere ao modo concreto do labor. Para a sociologia, existe uma hierarquização entre razão e sentimentos, cognição e emoções, no mundo do trabalho. Apesar disso, não há como negar a indissociabilidade entre trabalho e afetos na produtividade. De acordo com Kergoat, na medida em que “a atividade do trabalho é produção de si” (...) não se pode “pensar o trabalho, compreendido sociologicamente, sem levar em consideração a subjetividade” (Kergoat, 2001, p. 89).

Nesse sentido, falar sobre os cuidados no campo da subjetividade envolve algumas dimensões que citaremos a seguir.

Exercer o cuidado no cotidiano, nos remete a ações intimistas que pressupõe uma relação corpo a corpo, no tato, no toque entre as pessoas, ações que são comuns no trabalho em forma de serviços. Assim, o trabalho de cuidado, remunerado ou não, está “associado a utilização do corpo da trabalhadora na produção dos cuidados” (Soares, 2012, p. 46). É o que se difere, por exemplo, da atividade industrial, o exercício do cuidar envolve contato corporal a quem é cuidado (Soares, 2012). Assim, há uma intrínseca relação entre o trabalho de cuidado e as práticas humanas (campo das subjetividades), numa conexão que envolve a pessoa que cuida e aquela que é cuidada. Para o sociólogo Angelo Soares (2012), essa interação perpassa também uma dimensão emocional na produção dos cuidados.

Soares (2012) afirma que o trabalho emocional é crucial para compreender e realizar o trabalho de cuidado, pois perpassa múltiplas relações sociais de outras ordens e que este só existe porque há quem necessite dele. Por essa razão, é fundamental darmos a devida importância a quem é cuidado. A organização desse

trabalho envolve afetos e outras emoções positivas, como também, emoções negativas nas quais as pessoas podem se demonstrar hostis e até violentas no labor. Segundo o autor, a trabalhadora do cuidado coloca em prática diversas qualificações, mas, “assim como ocorre classicamente com o trabalho doméstico, essas qualificações permanecem, na maior parte do tempo, invisíveis, são pouco valorizadas, privadas de reconhecimento social” (Soares, 2012, p. 57), entretanto, quando essas qualificações não são mobilizadas, imediatamente sua ausência é sentida, fazendo com que o trabalho de cuidar perca sua essência e o seu sentido.

Na pesquisa com trabalhadores do care (o trabalho de cuidado remunerado), Soares (2012) compartilha depoimentos de profissionais da enfermagem e suas relações com os pacientes nos hospitais. É perceptível nos relatos que as relações emocionais estão envolvidas na atividade do cuidar. Contudo, vale lembrar que, “nem todo trabalho emocional é, necessariamente, trabalho de cuidados, mas todo o trabalho de cuidados envolve, sempre, o trabalho emocional” (Soares, 2012, p. 49). Portanto, o trabalho emocional exige uma administração e gestão das próprias emoções na interface entre trabalhadores/pacientes.

Eu já chorei assim... Eu gosto do que faço, e às vezes eu saia de um quarto e...pegava amor e carinho por um paciente, e ele partiu. Entendeu? E ao mesmo tempo eu tinha que entrar lá no outro quarto, e aquele paciente estava triste. Então um dia uma colega me perguntou: “Ana, é incrível, como é que você consegue chorar nesse quarto e sorrir naquele outro?.” Eu falei, eu não tenho que me controlar e chegar sorrindo e tudo bem, como eu estou. Porque o paciente do quarto não tem nada a ver, eu tenho que dar alegria para aquele paciente que está precisando. Aquele lá se foi, mas esse aqui ficou e esse aqui tá precisando, também. Eu consigo controlar isso aí. Tá? De viver aquela dor que a pessoa está precisando e chegar no outro quarto ficar sorrindo e não estar passando nada pra outra pessoa (Ana, 36 anos). (Soares, 2012, p. 49)

Percebemos mais essa interação de emoções nos cuidados quando tratamos da esfera privada, da família. Em geral, mães, filhas, esposas, netas, que realizam o trabalho de cuidado não remunerado possuem vínculos emocionais e afetivos com os que cuidam, são mulheres que realizam a dupla jornada de trabalho ou que abrem mão da sua participação no mercado de trabalho para cumprir as responsabilidades do cuidado familiar.

Soares (2012) também aponta sobre a dimensão física do cuidado, que abrange “o esforço corporal mobilizado em atos como deslocar, segurar, sustentar a pessoa que está sendo cuidada” (2012, p. 46), a dimensão cognitiva, relativa ao

processo de conhecimento e percepção no cuidar de um enfermo, a exemplo do manejo de medicação e compreensão de sintomas clínicos, e a dimensão relacional, que pressupõe um conjunto de qualificações sociais, como: a capacidade de interação, comunicação e controle emocional no exercício do cuidar.

É importante ressaltar, como já foi afirmado, que o trabalho de cuidado é uma prática que envolve gênero, designada prioritariamente às mulheres, tendo como base a diferenciação dos papéis sociais masculinos e femininos nas múltiplas formas de sociedade.

No curso da história, o trabalho de cuidado foi sendo transformado. Ou seja, no feudalismo, nas sociedades de caça e coleta (Saffioti, 2015) e no capitalismo, o trabalho de cuidado não possui o mesmo significado. Na aldeia feudal, por exemplo, a força de trabalho de homens e mulheres não supunham relações hierárquicas, ambas eram valorizadas para a comunidade (Federici, 2004). Nas sociedades de caça e coleta, o trabalho das mulheres para a comunidade tinha grande importância haja vista que elas eram as responsáveis por mais de 60% dos insumos alimentícios do grupo (Saffioti, 2015).

Como vimos no capítulo anterior, a partir do século XVIII, as transformações ocorridas pelo padrão de acumulação capitalista, resultou na separação da família do âmbito do trabalho, e o trabalho foi segmentado entre produtivo e reprodutivo. Esse acontecimento originou a dicotomia do que é da esfera pública/trabalho assalariado/constitutivo do homem, e da esfera privada/trabalho doméstico e de cuidados não remunerado/função natural da mulher. Cabe destacar que, essa lógica está associada a dialética entre o patriarcado e o capitalismo, como analisamos no capítulo precedente.

O cuidado, sob o enfoque de Danièle Kergoat, não se remete apenas a uma atitude de atenção, mas, um trabalho que abrange “um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em oferecer uma resposta concreta às necessidades dos outros” (2016, p. 17). Assim, ela o define como “uma relação de serviço, apoio e assistência, remunerada ou não, que implica um sentido de responsabilidade em relação à vida e ao bem-estar de outrem” (Kergoat, 2016, p. 17). Por isso, pensar a atividade do cuidado como trabalho concreto, exige uma análise imbricacional para ser apreendido, pois ele pressupõe interações constantes,

determinadas pela consubstancialidade na tríade entre gênero, classe e raça (Kergoat, 2016, p. 19).

Na sua forma concreta e como trabalho assalariado (care), o cuidado possui traços semelhantes no mercado internacional do trabalho. A pesquisa de Helena Hirata nos mostra que a precarização do trabalho de cuidado é uma realidade vivida por diferentes países como o Brasil, França e Japão. Embora sejam nações diferentes, há uma mesma característica deste perfil de trabalho, pois trata-se de uma “profissão pouco valorizada, com salários relativamente baixos e pouco reconhecimento social” (Hirata, 2016, p. 54).

Essa desvalorização do cuidado parte também da ideia de que o cuidado, antes não visto como trabalho, sendo exercido gratuitamente pelas mulheres e “naturalizado” na sociedade até um determinado tempo, no momento em que ganha espaço na mercantilização, torna-se subalterno, visto que o exercício do cuidar está relacionado a “atividade natural da mulher”, “coisa fácil de se fazer”. Contudo, Molinier argumenta que “cuidar não repousa apenas na boa vontade ou na grandeza da alma, mas pressupõe condições organizacionais concretas” (2008, p. 6), ou seja, embora o cuidado tenha sido ligado a elementos biologicistas no intuito de naturalizá-lo como tarefa instintiva do feminino, a prática do cuidado em si exige uma organização concreta e subjetiva no processo do trabalho.

Já no cuidado não remunerado, a desvalorização e a invisibilidade desse trabalho causam efeitos negativos no que tange ao mercado de trabalho e o suporte nos cuidados. Melo e Morandi (2020) apontam que o cuidado nas famílias permanece atrelado às mulheres, e mesmo após a independência financeira, as responsabilidades do cuidar ficam a cargo destas mulheres, com isso, acabam assumindo o trabalho remunerado somado ao trabalho não remunerado. As autoras salientam que quando elas assumem um trabalho remunerado, as tarefas domésticas precisam ser terceirizadas, seja pela contratação de mão de obra (empregada doméstica, babá, cuidadora) ou por meio de serviços fornecidos por empresa (restaurante, lavanderia, creches), para isso, há a necessidade de dispor de um rendimento suficiente ou utilizar os serviços públicos disponíveis (Melo e Morandi, 2020, p. 4).

Nesse sentido, as famílias de menor renda, sobretudo, as chefiadas por mulheres, são as que mais sofrem com a questão do cuidado. A pouca oferta de serviços públicos bem como a renda insuficiente para custear os serviços de cuidado, impulsiona as mulheres a renunciar o trabalho remunerado ou até buscar um tipo de renda no trabalho informal, sem a garantia de direitos. Sendo assim, o destino das mulheres das camadas populares é, na maioria das vezes, o empobrecimento.

À vista disso, é possível inferir que cuidados não é um conceito unívoco. Assim como há diferentes formas de organização (trabalho de cuidado remunerado e o não remunerado), há também diversas maneiras de interpretá-lo. Variantes sociais, econômicas, de gênero, raça e idade determinam a modalidade na qual as famílias assumem o cuidado, mostrando que o tema é aspecto central da vida humana.

2.2 ECONOMIA DO CUIDADO

Como se pôde inferir da análise dos tópicos anteriores, o capitalismo, o patriarcado e a divisão sexual e racial do trabalho foram eixos estruturantes da sociedade moderna, essas formas de opressão que configuraram a engenharia social (Fedecici, 2021) da sociabilidade capitalista possui um elemento central de ordenação, a economia.

A economia padrão fundamenta-se na figura do *homo econominus*, o mesmo homem dotado de razão, conceito amplamente desenvolvido pela filosofia e pelo patriarcado ocidental. Esse indivíduo econômico busca satisfazer seus interesses e maximizar seus ganhos, sendo desprovido de sentimentos, que permanecem restritas à esfera privada (D' Alessandro, 2016). De acordo com esta visão, o trabalho de cuidados é conhecido por “trabalho por amor”, assim, disfarçá-lo como um ato de amor esconde o fato de que é sim um trabalho propriamente dito, que é indispensável para que a sociedade inteira funcione e é feito gratuitamente, em um universo em que tudo tem um preço (D'Alessandro, 2016, p. 492).

A partir da economia clássica, o interesse pessoal de cada indivíduo garante que o todo funcione, satisfazendo suas necessidades individuais e maximizando os seus ganhos, desse modo, como o trabalho de cuidado fica se cada indivíduo da família buscar seus próprios interesses?

O trabalho de cuidado é mais um tópico importante da contradição da “mão invisível” – expressão mais conhecida da economia clássica cunhada por Adam Smith (1983). Sua ideia é que os indivíduos guiados por ela, promovem o bem-estar de toda a sociedade, ou seja, a busca pelo interesse próprio, em um livre e competitivo mercado, que pode levar ao benefício coletivo.

Katrine Marçal na sua obra intitulada *O lado invisível da economia* (2017, p. 19) colabora com essa discussão. A autora lembra a afirmativa de Adam Smith de que “não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelos próprios interesses”, ou seja, “era o interesse pessoal que colocava o jantar na mesa de Adam Smith”. Entretanto, a autora também lembra que na verdade, o jantar de Adam Smith não era servido por esses comerciantes, quem cuidava da casa e de seu jantar era sua mãe, com quem viveu a maior parte de sua vida. Essa parte Adam Smith omite do processo em que o nosso jantar é servido.

Marçal (2017, p. 24) afirma que as atividades realizadas pelas mulheres no espaço doméstico, como lavar, cozinhar, cuidar das crianças, para que os homens pudessem trabalhar não eram reconhecidas e valorizadas. Nesse sentido, o mercado é construído sobre outra economia, assim como existe o “segundo sexo” (aludindo à expressão cunhada por Simone Beauvoir) existe uma “segunda economia”. Apenas o trabalho tradicionalmente executado pelos homens é o que conta.

Neste contexto, a partir dos anos 1980 impulsionada pelo movimento feminista surge a economia feminista. Como já enfatizamos, sua contribuição trouxe um novo olhar para a questão do trabalho ao considerar no rol das atividades da vida diária o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado como um trabalho.

Os princípios da economia feminista tratam a desigualdade social como um produto que perpassa a condição de gênero e raça no mundo do trabalho. Simultaneamente, essa perspectiva tem por finalidade a construção de “paradigmas mais apropriados para a análise socioeconômica e a integração das diversas atividades que fazem parte da reprodução social e da sustentação da vida humana” (Carrasco, 2008, p. 94).

Uma das conclusões desses estudos é tornar o trabalho de cuidado visível na economia e para isso torna-se necessário mensurá-lo no PIB Nacional. Essa grande massa de trabalho não pago gera um volume de riqueza não contabilizada,

transformando-o em trabalho invisibilizado enquanto concentra-se o capital. Não é à toa que essa dimensão de trabalho tem sido negligenciada pela sociedade burguesa. É por meio dela que se expropria maior extração de lucro fora do local de trabalho (Silva, 2021).

O mecanismo que as economistas feministas encontraram foi criar contas satélites para incluir o valor das tarefas domésticas e de cuidados nos indicadores econômicos, já que não seria possível incluí-lo por meio do sistema tradicional de contas nacionais¹⁵. Para que a sociedade reconheça a importância desse trabalho para a produção e reprodução da vida humana é preciso “mensurar e incluir o valor da produção dos afazeres domésticos e cuidados no valor do PIB [...]e isso, é uma decisão mais política que uma impossibilidade técnica” (Melo, 2021, p. 189). A economista brasileira Hildete Pereira de Melo (2021) afirma que

O SCN é a fonte mais importante para as análises macroeconômicas, por ser abrangente e manter regularidade metodológica, permitindo comparações temporais entre os países. As análises econômicas usam as estatísticas da SCN para melhor compreender as relações econômicas, avaliar e propor soluções para resultados não satisfatórios da atividade econômica, como os relativos aos níveis de renda, produto, emprego, preços e salários (Melo, 2021, p. 191).

A autora defende que há duas metodologias que auxiliam na estimação do valor da produção gerada pelo trabalho não remunerado. Uma forma seria utilizar o valor de mercado do salário-hora para contabilizar as atividades do trabalho não pago, multiplicado pelo número total de horas que as famílias exercem esse trabalho. Outra forma de estimação seria o custo de oportunidade, utilizaria como referência de valor o salário-hora recebido neste tipo de tarefa no mercado multiplicado pelo número de horas dedicadas ao trabalho não remunerado. Aqui, não nos cabe esmiuçar sobre a metodologia da economia feminista¹⁶ e sua estruturação para mensurar o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no

¹⁵ A tarefa fundamental do Sistema de Contas Nacionais é compatibilizar os fluxos entre os agentes que caracterizam a atividade econômica, assim como as variações dos estoques de ativos e passivos, integrando-os em um esquema contábil que fornece uma representação completa do funcionamento da economia. O Sistema de Contas Nacionais (SCN), portanto, retrata os fenômenos essenciais da vida econômica de um país: a produção e o consumo de bens e serviços e a geração, distribuição e uso da renda (IBGE) Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais.html>

¹⁶ Para maiores informações ver: Hildete Pereira de Melo, 2021. Mensurar o trabalho não pago no Brasil: uma proposta metodológica. In: Cristina Carrasco, 2008. Por uma economia não androcêntrica: debates e propostas a partir da economia feminista.

PIB Nacional, mas apresentar o que já temos como método para que este trabalho seja visibilizado.

A despeito do quantitativo deste trabalho, um novo relatório da Oxfam (2023) mostra que 65% das horas trabalhadas semanalmente das mulheres não são remuneradas e nem incluídas no PIB, “do número total de horas trabalhadas semanalmente em todo o mundo, 45% são em trabalho de cuidado não remunerado” (Oxfam, 2023, p. 2).

A estatística usa estimativas modeladas da OIT 2022 para o número total global de horas de trabalho semanais em empregos remunerados (formais e informais), no total e por gênero. Ela compara esse número com o número de horas de trabalho de cuidado não remunerado realizado para avaliar a proporção do total de horas de trabalho que não é identificada pela exclusão do cuidado não remunerado do PIB. As horas gastas em trabalho de cuidado não remunerado usam dados de um relatório da OIT de 2018, que, com base em dados de pesquisa de uso do tempo de 64 países (representando 66,9% da população mundial em idade ativa), estimou que 16,4 bilhões de horas são gastas em trabalho de cuidado não remunerado todos os dias. O mesmo relatório estima que 76,2% do trabalho de cuidado não remunerado é realizado por mulheres (Oxfam, 2023, p. 2).

Melo, Considera e Sabbato publicaram no artigo “Os afazeres domésticos contam” dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que mostram as estimativas de bens e serviços não mensurados por estatísticas econômicas. Desde 2001 a PNAD investiga o dispêndio de tempo utilizado para as tarefas domésticas, constata-se que “no Brasil, esses afazeres domésticos corresponderam em média, a 11,2% dos PIBs brasileiros do período 2001-2005” (2007, p. 435).

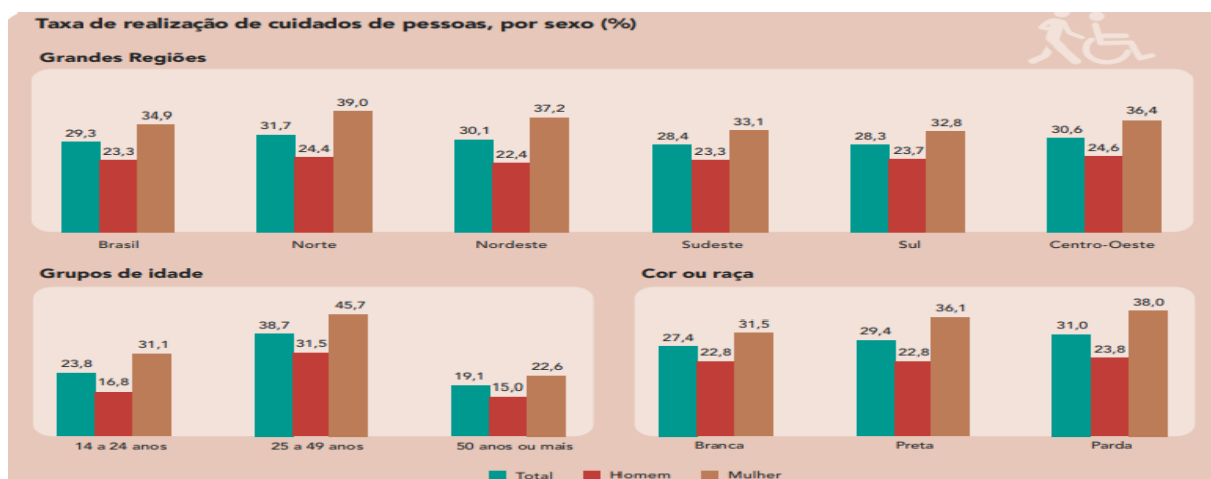
[...] conclui-se que essas atividades valem cerca de 11,2% do PIB brasileiro e que corresponderam no ano de 2006 a R\$ 260,2 bilhões. Ou seja, o PIB nacional aumentaria nesse valor caso a sociedade contabilizasse essas tarefas ligadas à reprodução da vida. Além do mais, 82% desse trabalho ou, pelo ângulo monetário, daquele valor, cerca de R\$213 bilhões foram gerados pelas mulheres [...] Finalmente, é importante chamar atenção para o fato de que o percentual do PIB gerado pelos afazeres domésticos é próximo ao PIB do Estado do Rio de Janeiro, que vem a ser segundo estado com o maior PIB do país (Melo, Considera e Sabbato, 2007, p. 451).

Nesse processo, Melo e Morandi (2021) explicam que para o ano de 2016, o IBGE divulgou dados para a nova Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), que tinha por objetivo investigar além das tarefas domésticas, informações sobre o cuidado com as pessoas. Assim, foram incluídas no questionário perguntas como: i) auxiliar alguém a se alimentar, vestir, pentear, dar

remédios, banho, colocar para dormir, auxiliar nas atividades escolares, auxiliar a ler, jogar/brincar, monitorar ou fazer companhia em domicílio, transportar para a escola, para o médico, para exames, levar para o parque, para a praça, para atividades sociais, culturais, esportivas, religiosas e outras tarefas dos cuidados; e ii) perguntas sobre os afazeres domésticos: alimentação (preparar/servir), arrumar e lavar a louça, limpeza do domicílio, das roupas e sapatos; pequenos reparos no domicílio, limpar e/ou manter garagem/quintal/jardim, organização do domicílio (tais como pagar contas, contratar serviços, orientar empregados, fazer compras/pesquisar preços de bens para o domicílio, cuidar dos animais domésticos e outras tarefas (IBGE, PNADC, 2017 *apud* Melo e Morandi, 2021, p. 194).

Segundo o IBGE (2019), as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas) no ano de 2019. Em 2022, a PNADc na sua 5ª edição, registrou 50,8 milhões de pessoas de 14 anos ou mais de idade que realizaram atividades de cuidado¹⁷ de moradores do domicílio ou de parentes não moradores, que correspondeu a 29,3%, 4 p.p, abaixo da estimada para 2019 (33,3%).

Gráfico 1: Taxa de realização de cuidados de pessoas, por sexo (%).



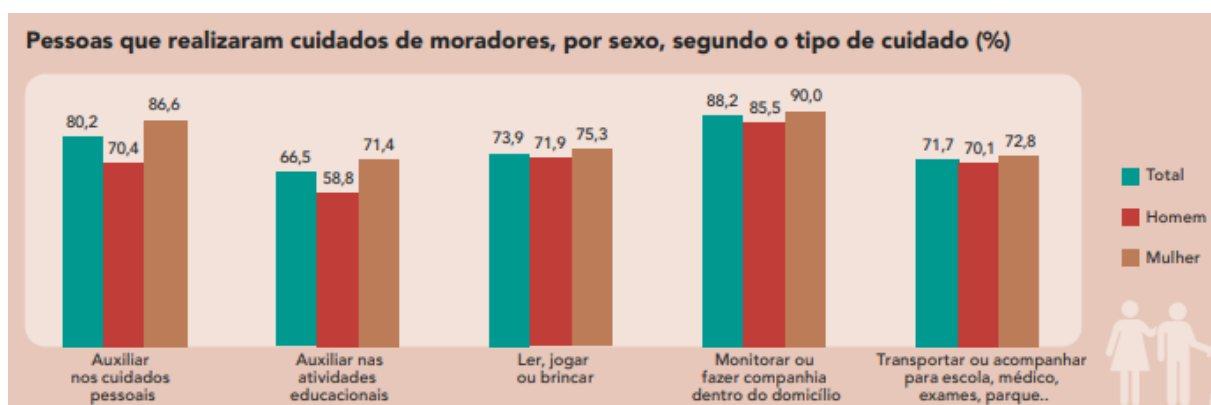
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022. Nota: Taxa de realização de cuidados é a proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade que realizam cuidado de moradores do domicílio ou de parentes não moradores, no total de pessoas de 14 anos ou mais de idade.

¹⁷ Cuidado de pessoas. O trabalho em cuidado de moradores do domicílio ou de parentes não moradores é investigado com base em seis conjuntos de atividades que a pessoa entrevistada deve responder se realiza ou não: auxiliar nos cuidados pessoais (alimentar, vestir, pentear, dar remédio, dar banho, colocar para dormir); auxiliar nas atividades educacionais; ler; jogar ou brincar; monitorar ou fazer companhia dentro do domicílio; transportar ou acompanhar para a escola, médico, exames, parque, praça, atividades sociais, culturais, esportivas ou religiosas; e outras tarefas de cuidado (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022, p. 4).

Percebemos a grande evidência de diferença na taxa de realização desses cuidados de acordo com o sexo, enquanto 34,9% das mulheres afirmaram realizá-los, entre os homens essa taxa foi de 23,3%. Em termos regionais, as maiores taxas ocorrem entre as mulheres da Região Norte (39,0%), e os homens na Região Centro-Oeste (24,6%). Já as menores entre as mulheres se registra na Região Sul (32,8%) e os homens na Região Nordeste (22,4%). No que se refere a cor e raça, as maiores diferenças são entre homens e mulheres pretos e pardos, respectivamente (13,3 p.p) e (14,2 p.p), enquanto a menor diferença foi observada entre os brancos (8,7 p.p).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), a realização dos cuidados está vinculada, principalmente, à presença de crianças no domicílio. Nesse sentido, é esperado que pessoas em idade de ter filhos sejam mais propensas a realizar este tipo de trabalho. Dessa maneira, o grupo com a maior taxa de realização de cuidados de moradores do domicílio ou de parentes não moradores foram de pessoas entre 25 e 49 anos (38,7%), tanto para os homens (31,5%) quanto para as mulheres (45,7%) (IBGE, 2022).

Gráfico 2: Pessoas que realizaram cuidados de moradores, por sexo, segundo o tipo de cuidado (%)

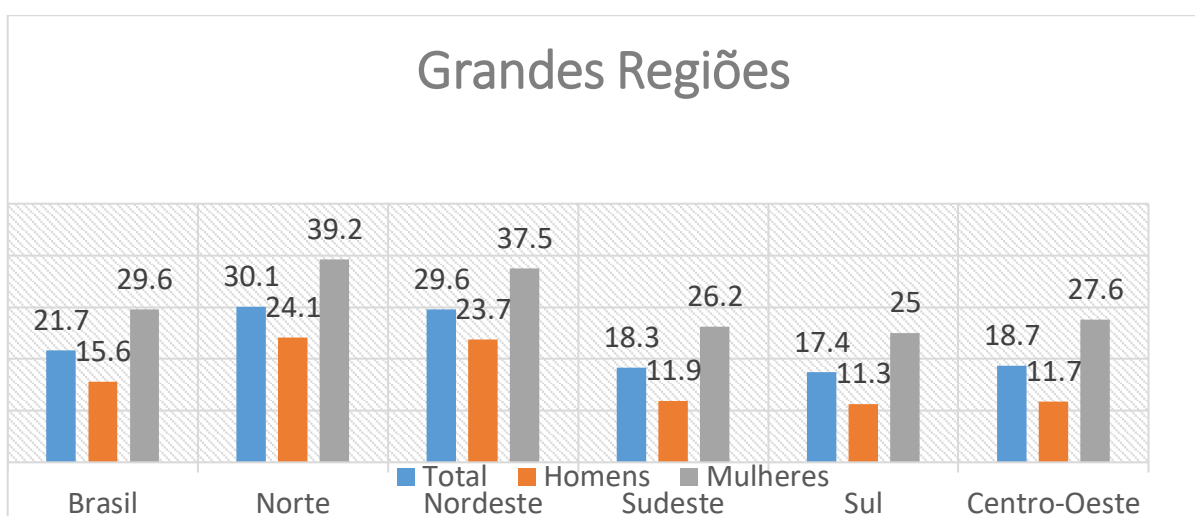


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022. Nota: Pessoas de 14 anos ou mais de idade.

A desigualdade do tempo destinado aos cuidados das famílias tende a impactar ainda mais a vida laboral das mulheres. Esse determinante faz com que elas procurem outras formas de trabalho remunerado devido à pobreza do tempo e consequentemente, tendo como resultado a diminuição do nível de renda bem como o não acesso aos direitos trabalhistas em virtude da fragilidade do vínculo

empregatício. O gráfico 2 mostra a proporção de pessoas ocupadas em trabalho parcial, cerca de 1/3 das mulheres estavam ocupadas em trabalho parcial – até 30 horas -, quase o dobro do verificado entre os homens (15,6). Certamente, este fenômeno fortalece a naturalização e a superexploração das mulheres no trabalho, no seu sentido mais amplo, dando continuidade à permanência delas nas camadas mais vulneráveis da sociedade na tentativa de acesso a uma renda precária.

Gráfico 3: Proporção de ocupados em trabalho por tempo parcial, na semana de referência (%)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Ainda no que se refere à cadeia do cuidado, estima-se que “mulheres e meninas de todo o mundo dedicam 12,5 bilhões de horas todos os dias a este tipo de trabalho, gerando uma contribuição de pelo menos 10,8 trilhões de dólares por ano à economia global” (Oxfam, 2021). Ainda segundo este relatório, as mulheres são majoritariamente as responsáveis pelos cuidados, possuem pouca oferta em serviços de apoio a essas demandas gerando graves impactos sociais. De acordo com o estudo, se fosse implementado um novo modelo de tributação progressiva e taxassem 0,5% sobre a riqueza do 1% mais rico nos próximos 10 anos, seria possível criar 117 milhões de empregos em saúde, educação, assistência aos idosos, entre outros relativos ao cuidado (Oxfam, 2021). Dados divulgados nessa pesquisa mostram que:

Figura 1: É hora de cuidar de quem cuida



Fonte: Oxfam Brasil, Relatório: Tempo de cuidar: O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade, jan 2020.

Esses resultados alertam para o grande nível de contribuição do trabalho de cuidado para a economia e para a reprodução da força de trabalho, que move a economia. Espera-se que com a inauguração da Política Nacional de Cuidados no Brasil, seja possível uma uniformização das demandas que envolvem os cuidados em conjunto com as outras políticas públicas. Desse modo, temos grandes aliadas para esta política: 1) a Política de Educação, em termo jurídico-legal, sua formulação é universal e gratuita, ou seja, atende tanto aos direitos das crianças no acesso à educação pública, como um direito da(o) trabalhadora(o) que conta com as creches e escolas na educação e cuidado dos filhos; 2) a Política de Assistência Social, que tem como um de seus objetivos e diretrizes a centralidade na família para concepção e implementação de serviços, benefícios, programas e projetos, como também, assegura a convivência familiar e comunitária; 3) a Política de Saúde, através do Sistema Único de Saúde proporciona o cuidado com a saúde de forma biopsicossocial.

Portanto, a ampliação das vagas em creches e escolas integrais de qualidade, a criação de empregos de cuidadores para os serviços de assistência à saúde, programas e projetos da cultura, do esporte e do lazer são estratégias que contribuem no provimento do trabalho de cuidado para a Política Pública de Cuidados.

Serão abordados no próximo tópico, políticas públicas com práticas de cuidados. Apresentaremos políticas fundamentais no âmbito do direito social e que

em diferentes perspectivas apoiam o trabalho de cuidado, o que não quer dizer que esta não deva ser uma preocupação que atravesse todas as políticas.

Desse modo, apresentaremos as características e o modelo proposto das políticas públicas anteriores à Política Nacional de Cuidados do Brasil. Pretende-se dialogar como o cuidado foi tratado até a inauguração do mesmo como um direito nas diferentes políticas públicas brasileiras e o que temos como parâmetro e suporte para articulação com a PNaC a partir de sua inauguração.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS COM PRÁTICA DE CUIDADOS NO BRASIL

Anterior à Política Nacional de Cuidados, eram previstas políticas com práticas de cuidado em diferentes atuações e serviços neste campo. Por o *cuidado* ser um termo com maior destaque apenas ao final da década de 1990 pelas ciências sociais, o Estado o incluiu em determinadas políticas na perspectiva dos direitos, deveres e proteção à sociedade. Dessa forma, veremos a seguir algumas políticas públicas importantes que atuam sob a perspectiva das responsabilidades do cuidar.

A propósito, podemos aferir como um divisor de águas no que se refere aos direitos sociais e a cidadania no Brasil a Constituição Federal (CF) de 1988. Conhecida também como “Constituição Cidadã” teve e tem um papel fundamental para a retomada das ações e políticas públicas voltadas à construção de um Estado Social, após décadas de opressão e autoritarismo do período da ditadura empresarial-militar. Por isso, ainda que não seja uma política, iniciamos esse capítulo nos referindo à Constituição, entendendo que esta se constitui no mecanismo que orienta a implementação de políticas.

2.3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Por meio do novo ordenamento jurídico brasileiro, tivemos a formulação de diversas políticas públicas que englobam os direitos sociais, por exemplo: a Seguridade Social do Brasil – organizada pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social – e a Educação, como um direito de todos e dever do Estado e da família.

O texto da Constituição não trata diretamente e de forma ampla a relação entre as pessoas que dependem de assistência nos cuidados (como idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência) e as que cuidam (familiares, cuidadores formais e informais), entretanto, traz fundamentos importantes que

servem de base para a proteção desse público, assim como para a formulação de políticas públicas específicas.

No capítulo I da CF de 88 – Dos direitos e deveres individuais e coletivos, o artigo 5º cita que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, destacamos o inciso I que determina que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações,¹⁸ nos termos da constituição.

O capítulo II prevê importantes direitos sociais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, além de assegurar aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social o direito a renda básica familiar garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda.

No artigo 7º, capítulo II, dos Direitos Sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, destacamos como avanços significativos no âmbito da família na promoção do bem-estar social e na prática dos cuidados de algum modo:

XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; [...] XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; [...] XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX – licença paternidade, nos termos fixados em lei; XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, no termo da lei; [...] XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; [...] XXX – proibição de diferenças de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (BRASIL, 1943).

No que se refere a licença maternidade, consideramos a legislação brasileira abrangente e avançada se comparada a outros países, mas ainda apresenta desafios, principalmente se pensarmos na perspectiva da equidade de gênero, inclusão e apoio à parentalidade responsável.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prevê o direito a licença-maternidade de 120 dias, podendo ser prorrogada por mais 60 dias no setor público ou em empresas que aderem ao Programa Empresa Cidadã, certifica a garantia no

¹⁸ Embora tenhamos conquistado esse direito na constituição, presenciamos na sociedade brasileira diversas desigualdades entre homens e mulheres. Direitos fundamentais da pessoa humana como a vida, o trabalho, a saúde, a liberdade são diariamente ameaçados/violados na vida das mulheres. Das obrigações, podemos destacar a referência de estudo desta dissertação: a desigualdade de gênero no trabalho reprodutivo.

emprego desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto e a irredutibilidade no salário, já a licença-paternidade é de 5 dias após o nascimento do filho, prorrogado por mais 15 dias para funcionários de empresas que aderem ao Programa Empresa Cidadã e no setor público pode chegar a 30 dias, a depender da legislação local (Estadual, Municipal).

Percebemos a discrepância do direito ao cuidado com os filhos recém-nascidos no âmbito legal. A centralidade do cuidado à mulher corrobora para a desigualdade de direitos e obrigações no âmbito familiar e estimula a continuidade desta desigualdade nas relações do cotidiano já que não se têm o suporte necessário e de forma igualitária para ambos os pais, responsáveis pela criança. Nesse sentido, é preciso avançar na cobertura das licenças e promover a equidade parental, garantindo uma divisão sustentável das responsabilidades do cuidar entre homens e mulheres.

Atualmente, há um Projeto de Lei (PL) que trata sobre a licença parental remunerada de 180 dias para mães, pais e todas as pessoas responsáveis pelo cuidado de um bebê, criança ou adolescente. A proposta foi apresentada à Câmara pelos Deputados Federais Sâmia Bomfim (Partido Socialismo e Liberdade/SP) e Glauber Braga (Partido Socialismo e Liberdade/RJ). O PL 1974/2021 altera as leis 5.452 de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), 8112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores), 8212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), 8213/1991 (Regime Geral da Previdência Social) e 11770/2008 (Empresa Cidadã). O texto compreende como pessoa de referência da criança ou adolescente aquela que se compromete legalmente com o exercício da parentalidade, considerando obrigatória a concessão de licença parental remunerada de 180 dias a partir do nascimento, adoção ou fato gerador do direito à licença parental para cada pessoa de referência da criança ou adolescente, limitada ao máximo de duas pessoas.

Essa iniciativa é de suma importância quando pensamos em cuidado, exercício pleno da parentalidade e direitos do trabalho. O PL incorpora os diferentes arranjos familiares como mães, pais, tias (os), avós (ôs) dentre outros, no exercício da parentalidade, e assim, garante a responsabilidade legal de uma criança de maneira sustentável e justa.

Assim como o artigo 226, capítulo VII da Constituição Federal Brasileira que trata da Família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso¹⁹, “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, garantindo os direitos fundamentais dos membros da família em defesa da dignidade, bem-estar e o direito à vida. Além disso, o texto determina

Artigo 227: 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 convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Sobre o núcleo familiar, o artigo 229 define que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. Quando se trata das pessoas idosas o artigo 230 estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de ampará-los, assegurando a participação na comunidade e defendendo sua dignidade e bem-estar, garantindo-lhes o direito à vida.

A Constituição Brasileira dedica diversos dispositivos no que concerne à família como núcleo fundamental da sociedade, sendo à sua proteção considerada um princípio estruturante da ordem social. Entretanto, o grande desafio têm sido viabilizar esses direitos, especialmente, por ser o Brasil um país de dimensões continentais com grandes extensões e dividido por milhares de Municípios das diferentes regiões do território. Além disso, outro desafio é a influência da perspectiva familista nas políticas públicas pós 1988. Ainda que tenhamos como base da proteção social a família, a sociedade civil e o Estado, na prática, percebemos a organização familista nas políticas sociais brasileiras.

Teixeira (2016) reitera que o avanço do neoliberalismo da década de 1990 teve um impacto na figura da família como principal meio de realização das funções protetivas, em todas as políticas sociais. Assim, a lógica do Estado Mínimo bem como a adoção da política de caráter familista impacta negativamente a oferta de serviços, programas e ações ligadas ao bem-estar dos indivíduos das diferentes áreas das políticas sociais. Eis uma preocupação para a Política de Cuidados que surge, não cair na armadilha do familismo.

¹⁹ Outros marcos legais seriam o Estatuto da Criança e Adolescente e do Idoso que não trataremos aqui, mas que coloca a família, o Estado e a Sociedade como responsáveis por ofertar a proteção e o cuidado, tal como na Constituição.

2.3.2 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

A proteção legal da família é assegurada por meio das políticas públicas que dialogam com o tema como a Educação, a Saúde e a Assistência Social. Isto posto, citamos como um dos desafios atuais da dinâmica familiar a dualidade entre o trabalho-cuidado.

Nesse contexto, o conflito no que tange a escala de tempo é considerado uma das problemáticas que envolvem a vida familiar vs trabalho. Os responsáveis enquanto classe trabalhadora cumprem geralmente 8 horas diárias no mercado de trabalho e as crianças/ adolescentes, na sua maioria, estão no espaço educacional em tempo parcial (manhã/tarde). Há pouca oferta de escola/creche em horário integral²⁰ na rede pública de ensino, o que significa uma lacuna na oferta de serviços que engloba a educação e o cuidado de crianças. Essa situação ainda se agrava no período de férias escolares quando as escolas estão fechadas e os responsáveis precisam suprir toda a responsabilidade do cuidado com as crianças, alguns contam com o apoio familiar ou da comunidade, e outros terceirizam o serviço. Tendo em vista as novas configurações de família e a dinâmica das relações sociais, nessa conjuntura vemos grandes dificuldades na prestação do cuidado vs o trabalho²¹.

A política brasileira de educação infantil é reconhecida como política pública estatal e universal. Essa política é de grande relevância pois conjuga dois direitos humanos básicos: a educação e o trabalho – à criança é assegurado o direito a educação gratuita até os 5 anos de idade (Brasil, Lei nº 9.394, Art. 4º, inciso II, 1996), direito esse que se estende aos responsáveis, haja vista que poderão exercer suas atividades laborais enquanto seus filhos estiverem sob os cuidados das creches públicas.

Entretanto, a falta de vagas nas creches em período integral é o principal fator que exclui as mulheres do mercado de trabalho. Especialmente na primeira infância, quando os cuidados à criança são em maior grau pela alta dependência, as famílias se deparam com a pouca oferta desse serviço, e assim, quando não se tem uma rede de apoio, as mulheres são as que mais assumem o cuidado, abdicando dos seus projetos de vida e satisfação pessoal. Assim, a escala dos cuidados é

²⁰ O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, estabelece na Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos (as) da educação básica. <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

²¹ Veremos sobre isso mais a frente.

organizada às custas da liberdade e qualidade de vida de quem cuida, favorecendo empobrecimento feminino e a vulnerabilização dessas famílias, sobretudo, as de menor renda.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 35,6% das crianças de 0 a 3 anos de idade estão matriculadas em creches, abaixo da meta do Plano Nacional de Educação que é de 50%, um grande obstáculo é a baixa oferta de vagas a este público.

A legislação atual determina o caráter público e universal da política educacional. De acordo com a Constituição Federal de 1988:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] IV- educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

A Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) – Lei n. 9394/96 diz que

Art. 4º O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; (Incluído pela lei nº 12.796 de 2013) b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796 de 2013) c) ensino médio (Incluído pela Lei nº 12.796 de 2013) II- educação infantil gratuita as crianças de até 5 (cinco) anos de idade [...] Art. 29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) [...] Art. 30 A educação infantil será oferecida em: I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças até três anos de idade; II- pré-escolas, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade [...]

A problemática entre as possibilidades de conciliação entre as responsabilidades familiares e o trabalho não existe apenas pela oferta insuficiente dos serviços de creches entre outros destinados ao cuidado, mas também, pela forma de organização do trabalho, especialmente a carga horária semanal, que dificulta as trabalhadoras e trabalhadores o exercício pleno de suas potencialidades laborais e usufruam de uma vida familiar digna e satisfatória. Nesse contexto, as horas extenuantes de trabalho sacrificam o tempo de qualidade para realização das atividades importantes que envolvem os afetos, os cuidados e o fortalecimento de vínculo nas relações familiares.

Dessa forma, a jornada de trabalho em escala 6x1²² adotada em diversos setores no Brasil como comércios, indústrias e serviços, embora prevista na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) é uma prática predatória da família e do trabalhador pois traz desafios ainda maiores de conciliação entre a vida profissional e pessoal/familiar. Apenas um dia livre por semana para tratar dos interesses pessoais, das responsabilidades familiares, descansar, cuidar da saúde e do lazer, na prática, torna-se inexecutável, o que tende a prejudicar ainda mais os envolvidos. Além disso, também impacta negativamente a saúde da trabalhadora e do trabalhador no aspecto físico e psicológico. A exaustão gerada pelas horas extenuantes de trabalho tende a aumentar os níveis de estresse, ansiedade, depressão como também dificuldades físicas. Outro ponto a ser destacado é a mobilidade, estudos apontam que o tempo médio de deslocamento de casa para o trabalho no ano de 2019 era de 4,8 horas semanais no país (IBGE, PNS, 2019) desencadeando mais tempo fora de casa e da família. Logo, esse modelo de produção impõe desafios ainda maiores para o exercício do cuidado e do autocuidado.

Sobre o aspecto jurídico educacional, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a palavra cuidado não é mencionada tampouco delegada como conceito articulado com a educação na socialização e desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Entretanto, o cuidado pode ser considerado especialmente na educação infantil que abrange “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL. Lei nº 9.394, Art. 29, 1996). O texto da lei compreende essas práticas como ações pedagógicas de cuidado limitando-se a faixa etária da primeira infância.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de uma maior articulação dos cuidados e a política de educação de forma a incorporar todo o público infanto-juvenil e os equipamentos educacionais (creches, escolas, institutos) para além das atividades pedagógicas do currículo obrigatório. Uma alternativa para ampliação da prática integral de cuidados do público infanto-juvenil no ensino seria unir as práticas

²² Nesse modelo de jornada de trabalho, o trabalhador cumpre seis dias consecutivos de trabalho e folga apenas um dia (folga semanal obrigatória de acordo com a legislação trabalhista brasileira). Geralmente a jornada é de 8 horas diárias de trabalho, totalizando 44 horas semanais e a folga pode cair em qualquer dia da semana, não obrigatoriamente aos domingos.

de esportes, danças, jogos, artes maciais como também os cursos extracurriculares para jovens dentro da escala de educação integral visando o desenvolvimento pleno dessas pessoas nas diferentes áreas e garantindo o direito à integralidade do cuidado e a proteção.

2.3.3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Outra política pública que deve ser considerada no âmbito dos cuidados é a Assistência Social, considerada como um direito social pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/1993, é tratada como dever do Estado, política da Seguridade Social não contributiva que provê à promoção da dignidade humana e da proteção social por meio de um conjunto de ações de iniciativa pública e também da sociedade de forma a garantir o atendimento às necessidades básicas. Na esfera da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o cuidado pode ser compreendido como parte integrante das ações de proteção social básica e especial, que visam prevenir e enfrentar situações de vulnerabilidade, riscos sociais e violações de direitos. Por meio dos serviços ofertados nas unidades públicas estatais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), o Estado tem como responsabilidade a oferta de serviços socioassistenciais, orientações e apoio especializados e contínuos à indivíduos e famílias com seus direitos violados, com ênfase no suporte às famílias, na convivência comunitária bem como o fortalecimento de vínculos.

O artigo 2º da LOAS dispõe sobre os objetivos nos incisos:

- I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e a prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e os adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade produtiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Desse modo, o rol dos objetivos dispensados por meio da LOAS são considerados os mais importantes no que se refere à proteção às famílias bem como os cuidados – tanto das pessoas que cuidam como as que dependem dele. O trabalho de cuidado não remunerado, executado no seio familiar ou por pessoas com vínculos afetivos, é uma prática que deve ser considerada a esta política por ser profundamente marcada pela desigualdade estrutural.

A sociedade brasileira historicamente delegou às mulheres – em especial às mulheres negras e pobres – a responsabilidade pelo trabalho de cuidado, em condições precárias e sem reconhecimento social ou econômico. Frente a esses desafios, é fundamental fortalecer a concepção de cuidado às famílias (na Assistência Social) em conjunto com PNaC, compreendendo-o como um direito universal e de responsabilidade coletiva, não restrita apenas à esfera doméstica ou a arranjos familiares estabelecidos.

Para isso, contamos com a gestão das ações da Assistência Social que é organizada “sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, é o que estabelece o artigo 6º da LOAS (BRASIL, 1993).

O artigo 6º da LOAS também determina que “as ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território” (BRASIL, 1993). Para colocar em prática esse objetivo, a Política conta com os Serviços de Proteção Social Básica²³ e os Serviços de Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade²⁴. Desse modo, a Política de Assistência Social tem um importante papel no amparo às famílias em todas as fases da vida, sendo também, fonte de recursos que auxiliam nas relações de cuidado.

No que concerne aos equipamentos da Assistência Social com função de apoio e suporte para os cuidados, destacamos os Centros-Dia, incluídos nos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade (Brasil, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009), oferecem para os idosos que

²³ Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Brasil, Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

²⁴ Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (Brasil, Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

necessitam de cuidados para a realização das atividades diárias, um suporte prolongado fora do ambiente domiciliar.

Nos Centros-Dia são ofertados serviços que visam atender pessoas que por suas condições físicas e/ou cognitivas necessitam de acompanhamento e cuidados diários, mas que, paralelamente, podem conviver em seus domicílios. O serviço funciona com atendimento diurno e inclui diversas atividades educativas, terapêuticas, recreativas e culturais que buscam a socialização dos usuários e estímulos cognitivos. Acessam esses serviços pessoas que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, como: isolamento social, confinamento, falta de cuidados adequados, alto grau de estresse do cuidador familiar.

Sendo assim, o Centro-Dia é um local que oferta o cuidado, compartilhando com a família o trabalho de cuidar e funcionando durante todo o período diurno, permitindo assim, que os cuidadores familiares possam exercer suas outras responsabilidades como o trabalho, estudo e cuidado com sua a saúde. Esse equipamento é peça-chave para o compartilhamento das responsabilidades do cuidado entre família e Estado (meta da PNaC).

Um ponto importante que deve ser trabalhado é a ampliação do acesso a esse serviço de modo a atender à todas as pessoas que necessitam de um suporte para o cuidado com um familiar e que possuam limitações de tempo, e assim, olhar para o lugar da pessoa que cuida.

Portanto, Política de Assistência Social é essencial no que tange ao trabalho intersetorial junto à PNaC. O público-alvo, os objetivos, princípios e serviços que envolvem a prática da Assistência Social dialogam diretamente com os fundamentos da primeira Política Nacional de Cuidados, sendo, portanto, uma grande aliada para a implementação de ações, serviços e programas voltados aos cidadãos e que serão construídas por meio do Plano Nacional de Cuidados.

2.3.4 POLÍTICA DE SAÚDE

A Política de Saúde, também integrante da Seguridade Social, igualmente tem grande relevância quando se trata de cuidados. Considerada como um direito de todos e dever do Estado pela Constituição Federal de 1988, garante mediante políticas sociais e econômicas ações que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação da saúde (Brasil, 1988).

A Lei Orgânica da Saúde (LOS) nº 8.080/1990 assegura que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Também é importante destacar que “os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (BRASIL, 1990). Dessa forma, a LOS considera a saúde no sentido abrangente, como resultante das relações sociais que podem gerar desigualdades, sendo, portanto, um recurso fundamental para a construção de ações e serviços de suporte nos cuidados, sobretudo, para os grupos que necessitam de uma atuação mais integrada de cuidado (crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos) e pessoas em situação de vulnerabilidade social, construindo uma rede intersetorial que atenda às múltiplas necessidades do cuidado em saúde.

No artigo 7º da LOS, capítulo II, dos Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde, destacamos como avanços significativos no âmbito da promoção do bem-estar social e a prática de cuidados de algum modo:

- I – universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- II – integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;
- III – preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;
- IV – igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;
- VIII – participação da comunidade;
- IX – descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:
 - a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
 - b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;
- XI – conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
- XII – capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência (BRASIL, 1990).

O princípio III dialoga com a filosofia da velhice, e com ela, as perdas decorrentes do processo de envelhecimento. A doença e as limitações físicas podem conduzir o idoso a dependência total do outro exigindo um nível maior de ação para o cuidado - tanto do idoso quanto de quem cuida que acaba sofrendo com a exaustão e sobrecarga do trabalho de cuidar. Dessa forma, os serviços

especializados em domicílio com profissionais de saúde e cuidadores, fornecidos de acordo com as necessidades de cada um, são essenciais na promoção e recuperação da saúde do idoso, mas, para o melhor atendimento, deve ser executado periodicamente com o propósito de preservar a dignidade da pessoa humana e suas demandas diárias. Nesse caso, também podemos englobar as pessoas com deficiência que exigem este tipo de intervenção no cuidado.

Sobre isso, a Política de Saúde tem como intervenção a oferta do Serviço de Atenção Domiciliar (SAD). A Portaria GM/MS 825/2016 considera a Atenção Domiciliar (AD) como “um conjunto de ações de prevenção e tratamento de doenças, reabilitação, palição e promoção à saúde, prestadas em domicílio, garantindo continuidade de cuidados” (Brasil, 2016). Este serviço tem o apoio da equipe da Estratégia Saúde da Família e da Atenção Básica de Saúde, atuando de forma integrada para garantir um cuidado compartilhado no território. Mas para isso, a Portaria traz o protagonismo do Cuidador para que este serviço aconteça. De acordo com o texto, o cuidador é uma pessoa que pode ou não ter vínculo familiar com o usuário que seja apto para auxiliar nas demandas que envolvem o cuidado e a realização das atividades da vida cotidiana, essa pessoa se responsabilizará pelo acompanhamento do serviço e pela continuidade do cuidado no domicílio. Os objetivos do SAD são: i) redução da demanda por atendimento hospitalar; ii) redução do período de permanência de usuários internados; iii) humanização da atenção à saúde, com a ampliação da autonomia dos usuários; e iv) a desinstitucionalização e a otimização dos recursos financeiros e estruturais da RAS.

Diante desse olhar que compreende os objetivos bem como a operacionalização do Serviço de Atenção Domiciliar devemos problematizar algumas questões para que este não se transforme em mais um mecanismo de responsabilização das famílias. Assim, como podemos pensar em uma prática de cuidado em saúde sem cair no familismo? Como garantir o cuidado em saúde às pessoas idosas totalmente dependentes para as atividades da vida diária e sem a referência familiar? Como é possível articular as Políticas de Saúde e Cuidado para atender as demandas de pessoas que necessitam de um nível de suporte maior para o cuidado no cotidiano e dar o devido suporte às famílias envolvidas?

Mioto (2016) argumenta que, em relação ao trabalho social com famílias, são nos serviços que ocorrem os processos de responsabilização da família, os quais tendem a reforçar a perspectiva familista. De acordo com a autora, o trabalho de

cuidado “ora é atribuído à família, sem se questionar sobre as possibilidades reais da família para o seu exercício e outras vezes pela ineficiência dos próprios serviços e de outros recursos provenientes da política social” (Mito, 2016, p. 223). Mito (2016) também distingue duas principais ideias que as famílias desenvolvem por meio da política social nesse processo, a primeira considera a família como um grupo de indivíduos que compartilham o mesmo domicílio, sendo essa visão predominante na distribuição de benefícios; já a segunda compreende a família como uma rede de relacionamentos, geralmente acionada para garantir o bem-estar dos seus membros.

Dessa forma, quando é preciso alguém para desempenhar as tarefas do trabalho de cuidado, as políticas sociais adotam uma perspectiva mais abrangente sobre a família, considerando toda a sua rede de vínculos com o propósito de responsabilizá-la por fornecer esses cuidados. “Nesse processo se visibiliza claramente a instrumentalização das concepções de família tendo em vista a efetivação de processos de responsabilização das mesmas nos marcos da proteção social” (Mito, 2016, p. 224).

Sabemos que é um grande desafio construir ações que garantam uma justa distribuição do trabalho de cuidado entre Família-Estado-Sociedade, para assim, tornar o cuidado uma prática sustentável sem concentrar toda a responsabilidade no familiar cuidador. O familiar que possui vínculo empregatício e que se vê na situação de cuidar de uma pessoa adoecida e totalmente dependente de cuidados acaba tendo pouca oferta de serviços públicos de saúde como Instituições de Longa Permanência, Cuidadores no Domicílio, entre outros para prestar o devido suporte no cotidiano.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011, 2021) 71% dos municípios brasileiros não têm Instituição de Longa Permanência para Idoso (ILPI), a maior parte estão concentradas na região Sudeste do país (dois terços), em São Paulo, por exemplo, tem 34,3% do total. Quando um idoso necessita de cuidados permanentes e não há vagas em abrigos públicos e filantrópicos, o usuário acaba ficando por mais tempo internado no hospital público, o que a equipe multiprofissional define como “alta social”. Essa situação fruto da questão social é frequentemente acompanhada pelo serviço social hospitalar.

Sendo assim, diante da pouca oferta de políticas efetivas para o cuidado, a família acaba assumindo todo este trabalho sem um suporte adequado do Estado.

As poucas iniciativas existentes no país estão em nível local, citamos: o Programa Maior Cuidado, da cidade de Belo Horizonte (MG) e o Programa Acompanhante de Idosos (PAI), do município de São Paulo (Minayo, 2021).

O primeiro a ser exposto é o Programa Maior Cuidado, iniciou em 2011 por meio de parceria entre o Centro de Assistência Social (CRAS) e a Estratégia Saúde da Família (ESF). Este programa, financiado por recursos municipais, seleciona idosos dependentes e suas famílias para contar com um cuidador no domicílio em dias e horários definidos em um plano de cuidados, criado de acordo com as necessidades específicas dos usuários. Na prática, o trabalho busca apoiar as famílias na rotina de cuidados à idosos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), que por sua condição social e de saúde, dependem de cuidados contínuos. O objetivo também é a garantia do acesso aos direitos e a prevenção de situações de fragilidade e/ou rompimento de vínculos familiares. O profissional cuidador realiza atividades de higiene, alimentação e locomoção, mudança de posição de pessoas acamadas, controle de horário dos medicamentos, além de acompanhamento em consultas médicas e atividades de lazer. O Programa visa atender idosos dependentes e semidependentes que vivenciam contextos de vulnerabilidades sociais, dentre os critérios de acesso, destacam-se: ser residente em território de CRAS; possuir 60 anos ou mais; e estar no critério de renda do CadÚnico (Prefeitura de Belo Horizonte, 2025).

O segundo caso é o Programa Acompanhante de Idosos (PAI), criado em 2002. Esta modalidade de cuidado domiciliar é proposta com vistas à atenção biopsicossocial, profissionais de saúde prestam serviços de apoio e suporte nas atividades da vida diária, como também, outras necessidades de saúde e sociais. O objetivo é contemplar a assistência integral à saúde da população idosa socialmente vulnerável, que possuem dificuldade de acesso ao sistema de saúde e com isolamento ou exclusão social devido à carência de suporte familiar ou social (Prefeitura de São Paulo, 2025).

Esses serviços pioneiros de cuidado aos idosos podem ser exemplos para os diversos municípios do país. A articulação entre as políticas de assistência social e saúde foram fundamentais para a formulação de ações que assegurem o apoio necessário às famílias e idosos do território que dependem de cuidados, e assim, construir em conjunto, os objetivos, serviços e diretrizes que estruturam os programas.

Dando segmento à discussão sobre a Lei Orgânica da Saúde, analisando os pontos referenciais no que concerne à rede de cuidados, “a ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” é um princípio que pode garantir o melhor diagnóstico das necessidades do território, e com isso, construir respostas eficazes às demandas da população. Cada município e região tem suas especificidades e este princípio contribui para uma gestão de acordo com cada público. Assim, as ações e os serviços que serão ofertados no âmbito da saúde em articulação com a PNaC podem ser organizados de acordo com a realidade das diferentes cidades do país. Dito isso, a organização, a direção e a gestão:

Artigo 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

Artigo 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única [...], sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I – no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;

III – no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (BRASIL, 1990).

Veremos mais a frente, no tópico da Política Nacional de Cuidados que estas políticas também se entrecruzam neste quesito, o que é importante para atender os princípios das leis forma articulada e descentralizada.

2.3.5 POLÍTICAS DO TRABALHO

Nesse percurso de diálogos, cabe destacarmos alguns mecanismos de proteção e desproteção no que tange aos cuidados a partir arcabouço legal sobre o Trabalho. Conforme vimos anteriormente sobre a organização do trabalho no modo de produção capitalista, vivemos a problemática de tentar a todo custo conciliar as responsabilidades entre o trabalho produtivo e reprodutivo, sobretudo, quando o último é o não remunerado. Na tentativa de minimizar os conflitos entre trabalho vs vida familiar, surgem ações voltadas para a questão social, especialmente em relação à maternidade.

A Organização Internacional do Trabalho, desde a sua fundação, assume o compromisso com a proteção à maternidade bem como as especificidades femininas no mercado de trabalho. Na primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, entre as seis convenções adotadas com padrões mínimos de trabalho em nível internacional, uma delas incluía a proteção à maternidade. Essa

medida marca o reconhecimento internacional do direito à proteção da saúde da mulher durante a gravidez e amamentação como também a proteção à maternidade no trabalho.

As normas e diretrizes foram ao longo do tempo sendo aprimoradas e ampliadas - em 1952 na Convenção Nº103²⁵, e em 2000, na Convenção Nº183²⁶ - ratificando o compromisso da OIT em atualizar as premissas da proteção à maternidade ao novo tempo.

Podemos compreender a partir dessas regulamentações a preocupação voltada para as demandas que emergiam do mundo do trabalho por meio de dois vetores: a homogeneização da oferta da mão de obra e a tutela das pessoas consideradas vulneráveis - assim, assumindo medidas de regulação e proteção do trabalho urbano-industrial, implementando políticas direcionadas para à organização do trabalho e da família proletária.

A legislação brasileira contempla os principais direitos estabelecidos por essas convenções. Vejamos algumas medidas de suporte à maternidade e as mudanças recentes relacionados ao cuidado de crianças no ordenamento jurídico (Quadro 1).

²⁵ Amplia e atualiza os direitos da mulher trabalhadora em comparação com a Nº 3. O ponto principal da diferença é a duração da licença maternidade (mínimo de 12 semanas), os benefícios garantidos e a abrangência de proteção, estabelecendo padrões mais elevados de proteção.

²⁶ Essa Convenção também teve como princípio a ampliação de direitos e proteção às mulheres trabalhadoras. Dessa vez, a OIT define que a licença maternidade deverá ter um tempo mínimo de 14 semanas; estende a proteção para as categorias que não estavam abrangidas na Convenção anterior, como: as trabalhadoras domésticas e em contratos temporários ou de tempo determinado; dispõe sobre a saúde e segurança das trabalhadoras durante a gravidez e o pós-parto (com relação aos trabalhos considerados prejudiciais para as mulheres e os bebês); ressalta o direito a pausas para amamentação, licença para consultas médicas, proteção contra riscos ocupacionais; prevê benefícios em dinheiro pagos durante a licença de, no mínimo, dois terços dos rendimentos anteriores das mulheres financiados pelo seguro social obrigatório ou fundos públicos; licença adicional no caso de enfermidade e de complicações advindas da gravidez ou do parto; proíbe a demissão de mulheres grávidas durante a licença ou depois da sua reintegração ao trabalho, exceto por situações que não estejam relacionadas a gravidez, garantindo à mulher retornar para o seu mesmo posto de trabalho ou equivalente e com a mesma remuneração; também proíbe a discriminação em razão da maternidade; e proíbe a exigência de teste de gravidez em processos seletivos para empregos.

Quadro 1: Principais direitos trabalhistas das mulheres - Proteção à maternidade é um direito

- Licença-maternidade de 120 dias, mantendo emprego e salário, podendo ser prorrogada por 60 dias se o empregador fizer parte do Programa Empresa Cidadã (CF, art. 7º, XVIII c/c Lei nº 11.770/2008);
- Compartilhamento, entre empregados e empregadas, da prorrogação de 60 dias da licença maternidade, desde que ambos sejam empregados de pessoa jurídica aderente ao Programa Empresa Cidadã, que a decisão seja adotada conjuntamente e que o requerimento ocorra com até 30 dias de antecedência do término da licença maternidade;
- Garantia de emprego desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Em caso de demissão arbitrária ou sem justa causa de empregada gestante até cinco meses após o parto, a empregada tem direito à reintegração, durante o período de estabilidade, ou indenização equivalente (ADCT, art. 10, II, b);
- Mudança de função quando as atividades forem insalubres e/ou quando a saúde exigir, sendo garantido o retorno à mesma função. Quando não for possível que a gestante ou lactante (mãe que amamenta) exerça suas atividades em local sem riscos à sua saúde e à do bebê (ambiente salubre) será considerada como gravidez de risco o que implicará o pagamento de salário-maternidade (Lei nº 8.213/91), durante todo o período de afastamento (CLT, art. 394-A);
- Repouso remunerado de duas semanas em caso de aborto espontâneo, sendo garantido o retorno à função (CLT, art. 395);
- Dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames (CLT, art. 473, X);
- Dispensa de 01 (um) dia por ano para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica (CLT, art. 473, XI);
- Dois descansos especiais ao longo da jornada, de meia hora cada, para amamentar seu filho até os seis meses de idade. Quando a saúde de seu filho exigir, o período de seis meses poderá ser ampliado, a critério da autoridade competente (CLT, art. 396). Para a Organização Panamericana da Saúde (OPAS), Organização Mundial da Saúde (OMS) e Ministério da Saúde, a amamentação é recomendada até os dois anos ou mais, de forma parcial, e exclusiva até os seis meses de vida do bebê;
- Local apropriado na empresa para guarda dos filhos sob vigilância e assistência no período da amamentação, quando o estabelecimento empregar mais de 30 mulheres acima de 16 anos, diretamente ou mediante convênios com outras entidades públicas ou privadas, ou fornecimento de benefício reembolso-creche (CLT, art. 389, § 1º);
- Prioridade em vagas no teletrabalho, trabalho remoto ou à distância e na adoção de jornada de trabalho diferenciada, para empregadas e empregados com filho, enteado ou criança sob guarda judicial até seis anos de idade e com pessoa sob guarda judicial com deficiência, sem limite de idade (Lei nº 14.457/2022, art. 7º);

- Prioridade para antecipação de férias e regime de tempo parcial para empregadas e empregados, até dois anos contados do nascimento do filho ou enteado, da adoção e da guarda judicial (Lei nº 14.457/2022, art. 8º);
- Redução da jornada de trabalho em 50% por período de 120 dias, em substituição à prorrogação da licença maternidade (Lei nº 11.770/2008, art. 1º-A).

Fonte: Brasil, Cartilha direito da mulher trabalhadora, 2023.

A licença-maternidade pelo mundo é bem variável. Os países que têm maior cobertura são os de economia mais forte, como o Reino Unido e Noruega (315 dias de licença), Suécia (240 dias) e países do leste europeu, como a Croácia (410 dias), Montenegro, Bósnia e Albânia (1 ano de licença). Já nos países da África e Ásia são ofertados períodos bem mais curtos de licença-maternidade, como África do Sul (12 semanas), Sudão e Malásia com o pior cenário (8 semanas de afastamento). Os Estados Unidos também se inserem no grupo das piores licenças-maternidades do mundo, o país oferece apenas 12 semanas da licença e sem nenhuma remuneração.

Na América Latina o panorama é diverso. Chile e Cuba são os países que ofertam um maior período de licença, 156 dias e com 100% do salário durante esse tempo, Costa Rica (120 dias), Colômbia (98 dias), Argentina e Peru (90 dias) e países com menor tempo de licença do continente são: Paraguai, Equador, México, Uruguai, El Salvador, Honduras e Nicarágua (84 dias), Porto Rico fica com o menor tempo de cobertura (56 dias).

A legislação brasileira prevê o período de 120 dias para licença-maternidade - mantendo o emprego e o salário, podendo ainda ser prorrogada por 60 dias se o empregador fizer parte do Programa Empresa Cidadã.

Consideramos a licença-maternidade do Brasil mediana diante do quadro internacional, a atenção nos cuidados bem como o acompanhamento do primeiro ano de vida da criança exige maior tempo e dedicação diante das necessidades específicas de um bebê, desse modo, o período de licença deveria ser maior. Por outro lado, nossa licença garante 100% do salário durante todo o período de afastamento do trabalho, esse viés é de suma importância pois garante o mesmo padrão econômico da trabalhadora que precisa se ausentar do trabalho para exercer a maternidade.

Dessa forma, o Brasil contempla os requisitos mínimos exigidos pela OIT no que concerne à proteção à maternidade. Contudo, cabe ressaltar que, para acessar

esses direitos a trabalhadora precisa estar sob a qualidade de segurada da Previdência Social. O salário-maternidade, por exemplo, é acessado pelas categorias de contribuintes da Previdência como: a empregada, doméstica, avulsa, contribuinte individual, facultativa, segurada especial. O período de carência do benefício para a contribuinte individual e facultativa é de dez contribuições mensais; a segurada especial (trabalhadora rural) terá acesso ao benefício desde que comprove o exercício da atividade no âmbito rural ainda que de forma descontínua nos últimos dez meses anteriores ao requerimento do benefício.

A forma de cálculo para o salário-maternidade está definida nos termos da Lei 8.213/91. Para a empregada e trabalhadora avulsa a lei determina que o valor do benefício seja no mesmo valor da sua remuneração integral ou equivalente a um mês de trabalho. Para a empregada doméstica, o valor do benefício será o mesmo que do seu último salário de contribuição. E para a segurada especial, será o valor de 1 salário-mínimo por mês do benefício, caso efetue contribuições facultativamente, será o valor de 1/12 avos da soma dos 12 últimos salários de contribuição apurados em um período não superior a 15 meses (sendo esse último, válido também para contribuinte individual, facultativo e desempregada em período de graça).

O Programa Empresa Cidadã (2008) que amplia a licença-maternidade de 120 para 180 dias e paternidade de 5 para 20 dias para as empresas que aderirem ao programa, como também, para servidores públicos, está longe de ser uma prática inclusiva, pois estabelece um nível de proteção apenas às crianças dos trabalhadores que possuem esse privilégio, que estejam inseridos nas empresas partícipes do programa ou como servidores públicos. Essa forma de acesso vai na contramão do Sistema de Seguridade Social do Brasil que uniformiza benefícios e assegura equidade de acesso.

Dessa forma, apesar do país estar entre os países que oferecem o mínimo de 14 semanas para a licença-maternidade, possuir o salário-maternidade que garante a integralidade do salário, mas mediante os critérios de contribuição, a proteção à maternidade não abrange grande parcela das trabalhadoras. Devido às dificuldades enfrentadas pelas mulheres ao ingressar no mercado de trabalho, bem como permanecer nele e atuar de maneira formal, as colocam em situação de insegurança e desproteção social haja vista que para acessar tais direitos esbarram na exigência de contribuição. Agora, para as contribuintes, as formas de proteção como a

garantia do emprego desde a gravidez até cinco meses após o parto, a mudança de função em situações insalubres, dois descansos especiais de meia hora cada para amamentar o filho até os seis meses, entre outros, são avanços importantes a serem considerados no que se refere à garantia de direitos e que asseguram minimamente o exercício da maternidade digna.

Para termos um nível de proteção ampliado para a população brasileira, a licença-maternidade deveria ser, no mínimo, de 180 dias para todas as trabalhadoras sem nenhuma discriminação, além da necessidade de ampliar o tempo da licença (paternidade, parental ou equivalente) para os homens, pois esta medida contribui para o fomento à igualdade de gênero, desmistificando o cuidado como um trabalho feminizado e equiparando as responsabilidades de cuidar de um filho para ambos os responsáveis.

Do ponto de vista do trabalho vs o cuidado de pessoas dependentes (filhos, pessoas com deficiência, idosos), a legislação é insatisfatória no que diz respeito aos direitos do trabalho que compreendem o conflito entre o trabalho e as responsabilidades familiares. Nesse cenário, as mudanças do mundo trabalho também impactam a lógica da proteção social.

A atual crise do capital e a reestruturação produtiva trouxe mudanças significativas nas relações de trabalho, amparada pelo tripé da terceirização, flexibilização e precarização. A “nova” morfologia do trabalho transforma trabalhadores em PJs (Pessoas Jurídicas) – o que pesquisadores da área definem como “pejotização”/ “uberização” das relações de trabalho; ou seja, “empreendimentos sem empregados” e “empresas do eu sozinho”. Esses grupos realizam atividades que antes eram desenvolvidas por trabalhadores assalariados. Assim, contratos por RPA (recibo de prestação de serviço) e as diferentes formas de terceirização tem por característica fragilizar a relação entre trabalhadores e empregadores, deixando de ter natureza trabalhista e passando a ser uma prestação de serviço meramente mercantil (Raichelis, 2020).

Diante dessa realidade, reivindicar a ampliação dos direitos do trabalho para atender as demandas que envolvem o conflito entre o trabalho e as responsabilidades familiares de cuidado, torna-se um desafio, especialmente por ter uma grande parcela da população inserida em trabalho desprotegido. Segundo o IBGE (2024), em 2024 mais de quarenta milhões de pessoas trabalhavam na informalidade, do número total, 37,1 % são de mulheres e 38,8 % de homens.

Apesar da informalidade ser um fenômeno complexo, a diferença do percentual entre os sexos está relacionada, em grande medida, à concentração das mulheres em setores que fornecem mais estabilidade e formalidade. Há também um crescimento do trabalho informal em setores de transporte por aplicativo e pequenos comércios, onde os homens são mais ativos (BRASIL, 2025).

Ao verificar os direitos, concessões e abrangência dos benefícios relacionados à questão dos cuidados, constatamos que, a legislação trabalhista não responde as demandas que envolvem a relação entre o conflito entre o trabalho e as responsabilidades de cuidado. Como vimos, a proteção à maternidade é uma atribuição de destaque na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), como também, as regras de acesso da mulher ao mercado de trabalho e artigos que regem sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, determinando também sanções contra a discriminação de mulheres no mercado de trabalho.

Entretanto, a CLT não assegura direitos trabalhistas para as pessoas que cuidam. Há pouca oferta no âmbito do Trabalho, ficando a cargo de acordo entre empregado e empregador. De maneira pontual, há alguns artigos que concede ao empregado o direito de não comparecer ao serviço sem prejuízo de salário e que tem relação com as demandas familiares.

No capítulo IV – da Suspensão e da Interrupção, que aborda sobre os direitos do trabalhador, o artigo 473 prevê que o empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário:

I – até 2 (dois) dias consecutivos, em caso de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que, declarada em sua carteira de trabalho e previdência social, viva sob sua dependência econômica; II – até 3 (três) dias consecutivos, em virtude do casamento; III – por 5 (cinco) dias consecutivos, em caso de nascimento do filho, de adoção ou de guarda compartilhada [...] X – pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez; XI – por 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica [...] (BRASIL, 1943).

Portanto, no artigo 473 da CLT, as ocasiões em que o empregado pode deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo de salário por motivos familiares, inclusive para exercer o cuidado biopsicossocial, são ocasiões episódicas, com pouca oferta de dias ao trabalhador, e ainda, não trata sobre o conflito entre o trabalho x cuidado familiar.

A CLT prevê no artigo 397 que é facultado as entidades como o SESI e o SESC bem como outras entidades públicas destinadas a assistência à infância, a manutenção ou subvenção, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternas e jardins de infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das empregadas. Contudo, esse mecanismo não se caracteriza como universal e obrigatório a todos os trabalhadores, a criação desses espaços de cuidado às crianças é facultada a entidades de assistência social das empresas (SESI, SESC), não obrigando as empresas de assumir a assistência à infância diretamente. Isso é ratificado no artigo 399 que diz que o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se dispuserem a organizar e manter creches e instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, ou seja, assumindo o caráter assistencialista e não universal do direito aos cuidados à criança na legislação do Trabalho.

Este último grupo de artigos demonstra a natureza da legislação trabalhista em relação ao nosso objeto de estudo. A legislação trabalhista não contempla nem atende às demandas do conflito entre trabalho-cuidados, estabelecendo um espaço de opcionalidade e benemerência na oferta de serviços de creche e cuidado infantil na pré-escola, sem reconhecê-los como um direito no âmbito do trabalho. Entretanto, conforme vimos anteriormente na sessão da Constituição Federal de 88, o direito à creche é consagrado no capítulo que trata da Educação (como direito de todos e dever do Estado) e no artigo 7º dos Direitos dos Trabalhadores, no entanto, este último não é regulamentado, e, portanto, não definido como um direito do trabalhador.

No campo das negociações coletivas, aumentam as opções alternativas previstas pela legislação, como firmar convênios com creches públicas ou privadas e reembolsar despesas relacionadas a creches ou acompanhantes (OIT, 2009). A maior parte das cláusulas estabelece regras para o reembolso de despesas com creches ou acompanhantes, apresentando uma vasta variedade de cenários previstos para sua concessão, tanto em relação aos beneficiários quanto aos valores a restituir e prazos que deverão ser pagos. Essa iniciativa prevê mais acesso as mulheres, haja vista que a legislação originalmente elaborou o auxílio-creche como medida de proteção à maternidade, desvinculando esse direito no princípio da igualdade de gênero. Dessa forma, a PNaC poderá articular com a legislação

trabalhista mecanismos que garantam o fomento da participação masculina na criação e cuidado dos filhos, promovendo ações que fortaleçam a prática da igualdade de direitos bem como a justa divisão de responsabilidade do cuidado entre mães e pais.

Quando se trata de cuidados em saúde de filhos e dependentes, a legislação trabalhista se torna ainda mais omissa. O artigo 473 da CLT, inciso XI, estabelece o direito do empregado de se ausentar do trabalho por até 1 (um) dia por ano para acompanhar filho até 6 (seis) anos de idade em consulta médica. Essa previsão se mostra insuficiente dada às demandas de saúde das crianças e adolescentes, especialmente, para as que possuem alguma condição especial que necessita de acompanhamento terapêutico contínuo. No caso de internação hospitalar, a situação é ainda mais complexa, a CLT não prevê expressamente o direito de afastamento do trabalho para acompanhar filhos internados, o que deixa os trabalhadores à mercê da negociação com o empregador, dependendo da boa vontade da empresa e do gestor. Essa deficiência na legislação demonstra a contradição com os princípios dos direitos humanos como o direito à vida e à saúde e a proteção à criança e ao adolescente, ocasionando a judicialização desses casos em que os responsáveis necessitam exercer sua responsabilidade do cuidado com os dependentes e se veem prejudicados no trabalho com faltas injustificadas, descontos ou demissões com ou sem justa causa por fazer cumprir o dever de cuidar dos filhos, na maioria das vezes, onerando mais as mulheres e mães trabalhadoras por serem as principais responsáveis pelos cuidados.

Neste cenário, o aparato legal do trabalho no Brasil apresenta muitas lacunas. O primeiro aspecto é que a proteção aos direitos das trabalhadoras (es) que possuem responsabilidades do cuidado centram-se em situações específicas relacionadas à gravidez e à maternidade, desconsiderando que as responsabilidades com os filhos devem ser tratadas com igualdade entre os pais, e ainda, que perpassa toda a vida laboral, não apenas na fase reprodutiva. O segundo aspecto são os critérios de acesso aos benefícios e direitos do trabalho que estão majoritariamente vinculados às trabalhadoras (es) formais. Em vista disso, muitas trabalhadoras (es) ficam desprotegidas diante do volume de pessoas em trabalhos informais, como também, as desempregadas (os) e as trabalhadoras (es) do lar (trabalho doméstico e de cuidados não pago).

No âmbito internacional, a Organização Internacional do Trabalho visando a problemática do conflito entre o trabalho e os cuidados em nível global, institui a Convenção sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, Nº 156 em 1981. Essa iniciativa acompanha as transformações sociais e o compromisso da OIT com os trabalhadores. Aqui, cabe destacar que, o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho bem como os movimentos das mulheres da chamada segunda onda²⁷ elevou a questão para a esfera pública, reconhecendo a importância do apoio estatal diante das mudanças na organização familiar e do trabalho. Dessa forma, novas perspectivas surgiram na discussão sobre a maternidade, sobretudo, no que diz respeito à conciliação entre o trabalho de cuidado e o emprego remunerado.

A percepção das responsabilidades familiares é tratada em diversos documentos da OIT, mas, passou a emergir como uma questão específica a partir da década de 1960, acompanhando o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho.

Em 1981, durante a 67ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, foi aprovada a Convenção e a Recomendação Nº 165 sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares. O debate centrava-se em temas como: i) os diversos papéis assumidos pelas mulheres (trabalho pago e o doméstico e de cuidados não remunerado) e ii) o reconhecimento da discriminação no emprego, e assim, a necessidade de criar políticas públicas em nível global para enfrentar os problemas e a discriminação que abrange o trabalho formal e as responsabilidades familiares. Destacamos essa convenção pois aborda especificamente as múltiplas barreiras enfrentadas pelas

²⁷ A expressão “ondas do feminismo” é geralmente utilizada de forma didática com o objetivo de situar o feminismo no contexto histórico. A segunda onda do movimento tem maior relação com o mercado de trabalho. Segundo Siqueira e Bussinguer (2020), “foi um período fundamental para o aparecimento das reivindicações das mulheres negras, pobres, ou seja, populações que não estavam tão assemelhadas ao grupo pertencente à primeira onda e que precisavam buscar acessos diferentes para que pudessem garantir igualdade” (2020, p. 152). Esse estágio do movimento feminista apresenta-se no Brasil a partir da década de 1970 e buscava reivindicar, através das disparidades das demandas das mulheres brancas e negras, políticas públicas que considerassem ambas as necessidades, evitando assim que somente a mulher branca, especialmente as da classe média e alta, tivesse seus direitos reconhecidos (Siqueira e Bussinguer, 2020). Conforme vimos anteriormente, as mulheres negras sempre trabalharam, exercendo cargos de trabalho não valorizados na sociedade como também o trabalho doméstico e de cuidados. Portanto, as respostas às demandas do trabalho centrado na mulher branca não atendiam as reais necessidades da classe trabalhadora. Para maior aprofundamento ver: As ondas do feminismo e seu impacto no mercado de trabalho da mulher, Siqueira e Bussinguer, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/14977/8270> Acesso em: 20 de agosto de 2025.

mulheres bem como suas dificuldades de permanência no mercado de trabalho, determinando que as responsabilidades familiares são questões que devem ser tratadas tanto para homens quanto para as mulheres, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades. Dessa forma, o objetivo desse tratado relaciona-se diretamente com a possibilidade em criar mecanismos para o enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero que influenciou na divisão sexual do trabalho, e por conseguinte, sobrecarrega mulheres das funções do trabalho doméstico e de cuidados não remunerados sem reconhecimento social, afetando demasiadamente a carreira profissional. Também compreende a disparidade entre homens e mulheres no acesso aos benefícios relacionados às responsabilidades familiares, o que reforça a feminização do trabalho reprodutivo e a não responsabilização dos homens em assumir as tarefas do âmbito doméstico e familiar.

Quadro 2: Convenção Nº 156 Sobre os trabalhadores com responsabilidades familiares e a Recomendação Nº 165 Sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores com encargos de família.

A Convenção Nº 156 da Organização Internacional do Trabalho de 1981 se refere a promoção de igualdade entre trabalhadores e trabalhadoras que possuem responsabilidades familiares. O artigo 1º define que “aplica-se aos trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades em relação aos filhos ou dependentes, quando estas responsabilidades restringem a possibilidade de se prepararem para uma atividade econômica e nela ingressar, participar ou progredir”.

O documento estabelece orientações para que os países signatários adotem políticas voltadas à eliminação dessa discriminação, entre os objetivos de sua política nacional, o de possibilitar às pessoas com responsabilidades familiares, que estão trabalhando ou queiram trabalhar, exercer o direito de fazê-lo sem estar sujeitas à discriminação e, na medida do possível, sem conflitos entre seu trabalho e suas responsabilidades familiares. Apresenta também a obrigação de implementar todas as medidas compatíveis com as condições e as possibilidades nacionais, para: possibilitar que trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares exerçam seu direito à livre escolha de trabalho; terem em conta suas necessidades nos termos e condições de emprego e de seguridade social; tomar medidas, inclusive, no campo da orientação e formação de profissionais, para possibilitar que homens e mulheres com responsabilidades familiares se integrem e permaneçam integrados à força de trabalho e nela reingressem após ausências decorrentes destas responsabilidades. Determina a necessidade de planejar desenvolver serviços comunitários, públicos ou privados, com serviços e equipamentos de assistência à infância e à família.

Por fim, institui que as responsabilidades familiares não devem constituir, como tais, motivo válido para o término de uma relação de trabalho. Esse dispositivo favorece as trabalhadoras e trabalhadores que se veem no dilema de conciliar o trabalho e as responsabilidades familiares, construindo um sistema de proteção que envolve o trabalhador-família-cuidado.

A recomendação Nº 165 propõe ações de suporte para assegurar o acesso, a permanência e a reintegração ao trabalho para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares. O documento reúne medidas voltadas à melhora das condições laborais e da qualidade de vida, além de promover maior flexibilidade na jornada de trabalho. Essas ações consideram também as especificidades de trabalhadores em regime parcial, temporários e trabalhadores a domicílio.

Outro aspecto importante é a expansão dos serviços de cuidado infantil e apoio às famílias, fundamentada em dados estatísticos e pesquisas sobre as necessidades e preferências dos

trabalhadores com responsabilidades familiares. Devem ser elaborados planos para o desenvolvimento contínuo desses serviços, bem como mecanismos que tornem sua organização eficiente, acessível e gratuita ou a um custo razoável, atendendo às demandas dos trabalhadores e as pessoas que estão sob suas responsabilidades.

É reconhecido que homens e mulheres possuem responsabilidades no cuidado dos filhos; por isso, recomenda-se que ambos tenham direito a uma licença parental após a licença maternidade. Além disso, estabelece-se que homens e mulheres possam solicitar uma licença em caso de enfermidade do filho ou de outro familiar direto.

Fonte: OIT, 2009.

O Brasil até hoje não ratificou a Convenção Nº 156 sobre os Trabalhadores e Trabalhadoras com responsabilidades familiares, bem como outras que tratam da questão que envolve o conflito entre o trabalho e a vida familiar.

Entretanto, no dia 08 de março de 2023, em Cerimônia realizada no Palácio do Planalto, para marcar o Dia Internacional da Mulher, o presidente Luís Inácio Lula da Silva anunciou diversas medidas para assegurar o direito das mulheres, promover a igualdade de gênero e combater a violência e o assédio no mundo do trabalho. O presidente encaminhou mensagens ao Congresso Nacional, entre elas, a proposta de ratificação da Convenção Nº 156, iniciando o processo que poderá oficialmente levar a ratificação desta Convenção pelo Brasil. Em seu discurso, o presidente Lula diz:

[...] Hoje, nós estamos aqui comemorando o 8 de março com o respeito que as mulheres exigem. Respeito em todos os lugares que elas queiram ocupar – seja no trabalho, em locais públicos, na política ou dentro de suas próprias casas. Respeito que nós lutamos para construir quando governamos este país [...] Tenho a satisfação de dizer para vocês que o Brasil voltou. Voltou a respeitar as mulheres. Voltou a combater a discriminação, o assédio, os estupros, o feminicídio e todas as formas de violência contra as mulheres [...] Estamos apresentando hoje um pacote de medidas para colocar um fim nessa barbárie. Mas é preciso ir além do combate à intolerável violência física contra as mulheres. Quando aceitamos que a mulher ganhe menos que o homem no exercício da mesma função, nós estamos perpetuando uma violência histórica contra as mulheres. Quando negamos às mães solo o direito de criar seus filhos com dignidade e segurança, nós estamos normalizando a violência contra as mulheres. Quando deixamos de construir creches para que as mães possam trabalhar em paz, sabendo que seus filhos serão cuidados, nós estamos cometendo uma violência contra as mulheres. Quando deixamos de criar condições para que as meninas abracem a profissão que desejarem, inclusive em áreas ligadas à ciência e tecnologia, nós estamos sendo coniventes com essa violência contra as mulheres [...] São muitas as formas de violência contra as mulheres. E é dever do Estado, e de toda a sociedade, enfrentar cada uma delas (Brasil, 2023).

Essa iniciativa demonstra a atuação do atual governo no que concerne às questões que envolvem a desigualdade social e de gênero. Sem um ordenamento jurídico que proteja os trabalhadores e trabalhadoras da discriminação no trabalho devido as responsabilidades familiares, ficamos no campo da omissão e

desproteção de pessoas que movimentam a economia da sociedade brasileira, a classe trabalhadora. A insuficiência de creches e escolas em horário integral, o vácuo da legislação trabalhista sobre o direito ao cuidado em saúde de filhos e dependentes e a falta de serviços que amparem a trabalhadora (o) com responsabilidades familiares, se tornam um grande problema de acesso e permanência no trabalho. Por isso, a carência de uma política pública que responda a esse fenômeno, nos coloca na contramão dos princípios legais que fundamentam os direitos humanos como o direito ao trabalho bem como a condições equitativas e satisfatórias do trabalho, a proteção contra o desemprego, o direito à toda pessoa e sua família em ter um nível de vida suficiente para lhe assegurar a saúde e o bem-estar, e à maternidade e à infância, o direito a assistências especiais.

No âmbito político, a apresentação da mensagem (MSC 85/2023) para o Legislativo passou a ser tramitada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) em 2023. O deputado federal José Guimarães (Partido dos Trabalhadores/CE) apresentou um requerimento de urgência à Mesa Diretora para a tramitação na Câmara dos Deputados. Como relatora, a deputada Fernanda Melchionna (Partido Socialismo e Liberdade - PSOL/ RS) apresentou em 21/06/2023 o Projeto de Decreto Legislativo que visava a aprovação do texto da Convenção Nº 156 da OIT sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, vejamos:

Figura 2: Projeto de Decreto Legislativo/ PRL n.1

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2023
(Mensagem nº 85, de 2023)

Aprova o texto da Convenção nº 156, de 1981, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores Homens e Mulheres: Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, assinada em Genebra, em 23 de junho de 1981, durante a 67ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção nº 156, de 1981, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores Homens e Mulheres: Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, assinada em Genebra, em 23 de junho de 1981, durante a 67ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputada FERNANDA MELCHIONA
Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD234150002400>

Representação: 21/06/2023 12:37:14
PRL 1 CDEDA => MSC 85/23

PRL n.1



ExEdit
4 1 8 2 3 4 1 5 0 0 0 2 4 0 0

Fonte: BRASIL, Câmara dos Deputados, MSC 85/2023, 2023.

Em discussão nas reuniões deliberativas, a oposição do governo argumentou que o texto da Convenção era demasiadamente antigo, fazendo entender que seria uma ordenação ultrapassada, questionando também quais os países que ratificaram esta Convenção. Além disso, defenderam que no ordenamento jurídico brasileiro já temos a previsão da igualdade de homens e mulheres na Constituição Federal. Outro ponto defendido pela oposição, era sobre a condição de tratados internacionais não serem sobrepostos aos regimentos nacionais, embora esteja explícito essa determinação no texto da Convenção, não estava descrito no PRL Nº1/2023.

Após as discussões, e em comum acordo, o governo e a oposição retiraram da pauta de votação o PRL com o objetivo em dialogar sobre os apontamentos, as discordâncias e o que poderiam construir para que o texto pudesse ser definido e votado nas próximas reuniões. Na ocasião, a Deputada Fernanda Melchionna (Partido Socialismo e Liberdade/ RS) e o Deputado Marcel van Hatten (Partido Novo - NOVO/ RS) se dispuseram a discutir sobre as alterações que fossem necessárias para o novo texto. Assim, foram definidos novos textos para o Projeto de Decreto Legislativo, contudo, diante da incompatibilidade ideológica, apresentamos aqui o texto em separado.

Quadro 3: Projeto de Decreto Legislativo Nº , de 2023 (Mensagem nº 85, de 2023) – Aprova o texto da Convenção nº 156 da OIT

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção nº 156, de 1981, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores Homens e Mulheres: Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, assinada em Genebra, em 23 de junho de 1981, durante a 67ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho. §1º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. §2º No ato de ratificação desta Convenção deverá ser efetuada a seguinte declaração: “A República Federativa do Brasil entende que todos os direitos, liberdades, deveres e garantias mencionados nesta Convenção serão interpretados e implementados atendidas as condições previstas na legislação brasileira”. Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. Sala da Comissão Deputada FERNANDA MELCHIONA (PSOL) Relatora	O Congresso Nacional decreta: Art. 1º É aprovado o texto da Convenção nº 156, de 1981, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores Homens e Mulheres: Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, assinada em Genebra, em 23 de junho de 1981, durante a 67ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Art. 2º No ato de ratificação da Convenção, deverão ser efetuadas as seguintes declarações: a) “Para a República Federativa do Brasil, as disposições da Convenção serão aplicadas por meio das leis, dos regulamentos nacionais, dos acordos coletivos e das convenções coletivas, em conformidade com os princípios que fundamentaram a reforma trabalhista, promovida na Consolidação das Leis do Trabalho, pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017”; b) “Para a República Federativa do Brasil, as disposições da Convenção não serão aplicadas ou interpretadas no sentido de afastar os princípios da livre negociação entre as partes e a liberdade contratual entre empregados e empregadores”; c) “A República Federativa do Brasil não reconhece os laudos arbitrais, citados no Artigo 9º da Convenção, como meio idôneo para promover a aplicação das disposições da
---	---

	Convenção". Art. 3º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação. Sala da Comissão Deputado MARCEL VAN HATTEM (NOVO) Relator
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Constatamos o antagonismo dos projetos definidos pelos diferentes deputados. O texto da Deputada Fernanda Melchionna (PSOL/ RS) apresenta-se com clareza o objetivo do país em ratificar a Convenção nº 156 da OIT - criar políticas nacionais que melhorem as condições de vida de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares - salvaguardando os ordenamentos jurídicos nacionais com vistas à criação de políticas públicas voltadas para o tema. Já o texto do Deputado Marcel van Hattem (NOVO/ RS) traz como determinante para a ratificação da Convenção os aspectos definidos na Reforma Trabalhista, salientando um critério problemático dos novos regimentos do trabalho que é o princípio da "livre negociação entre as partes e a liberdade contratual entre empregados e empregadores". Sabemos que este mecanismo é alvo de fragilidades para os trabalhadores, e no âmbito legal, passa a ser objeto de omissão de direito do trabalho. Nesse caso, perde completamente o sentido da proposta da Convenção, engessando um documento que deverá ser parâmetro para a

construção de políticas nacionais contra a discriminação de homens e mulheres com responsabilidades familiares no trabalho.

A votação final ainda não ocorreu. No jogo de mesa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, muda-se o relator desta pauta e assume o Deputado Marcel van Hattem (NOVO/ RS), sendo esta a última atualização legislativa²⁸.

Por fim, podemos concluir que o cenário da política do trabalho é frágil e problemático. O contexto de ajustes e contrarreformas das políticas sociais, com proposições assentadas na perda de direitos em detrimento do aumento taxa de lucro para o capital, torna-se contraditório articular o cuidado como um direito a partir das novas regras trabalhistas. Essas mudanças no ordenamento jurídico do trabalho são impasses para um caminho que está sendo desenhado por meio da Política Nacional de Cuidados, situação preocupante já que consideramos o Trabalho como aspecto fundamental para a produção e reprodução da vida social.

²⁸ Embora este debate seja importante no que concerne aos cuidados-trabalho-família, não será possível aprofundar o tema neste momento, considerando alcançar os objetivos gerais e específicos deste estudo.

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS DO BRASIL

“A política é um passo para a igualdade de direitos entre homens e mulheres, buscando mudar a realidade de sobrecarga das mulheres no trabalho doméstico e familiar.”

- Cida Gonçalves, Ministra das Mulheres de janeiro 2023 a maio 2025

Neste capítulo final, pretende-se compreender a estrutura da Política Nacional de Cuidados do Brasil (PNaC). Esta política é muito recente (datada em 23 de dezembro de 2024) e por isso, é inviável fazer a avaliação de sua implementação. Neste ensaio iniciaremos sua análise a partir da perspectiva teórica da PNaC.

Desse modo, procuramos dialogar a forma como a mesma foi desenhada para atender as demandas que envolvem cuidado-trabalho-família na compreensão do cuidado como um direito. Assim, iniciaremos examinando sua estrutura, a organização dos serviços e a concepção do trabalho de cuidado na sua dupla dimensão: remunerado e não remunerado, e, conseqüentemente, o público que mais o executa, as mulheres.

3.1 O MARCO CONCEITUAL DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS DO BRASIL – UM BREVE HISTÓRICO

O tema dos cuidados como política pública tem origem recente. Embora este tenha sido incorporado ao campo de algumas políticas como Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho, não se teve como proposição uma política pública específica para os cuidados até a lei nº 15.069/2024 ser sancionada. E como já foi citado no capítulo anterior, o caso dos serviços educacionais, como creches e pré-escolas, os centros-dia da Assistência Social que atendem pessoas idosas e com deficiência, as instituições de longa permanência e as residências inclusivas. Também podem ser citados os benefícios monetários, como salário maternidade e o valor adicional voltado às crianças na primeira infância do Programa Bolsa Família (Brasil, 2023).

Em 2015 a Deputada Federal Cristiane Brasil do Partido Trabalhista Brasileiro apresenta à Câmara o Projeto de Lei Nº 2029/2015 que instituía a Política Nacional do Cuidado destinada prioritariamente ao cuidado de longa duração. O PL definiu os

cuidados como “um conjunto de ações integradas, destinadas a cuidar e promover o bem-estar, a saúde, a segurança, a autonomia e a independência das pessoas”, considerando as variadas condições e limitações das pessoas envolvidas no cuidado. O PL esteve em tramitação por diferentes comissões até ser arquivado em 2019.

Já em 2017 tramitava o projeto de Lei 7815/2017 de autoria da deputada federal Ana Perugini do Partido dos Trabalhadores, o texto tinha como proposta à Câmara dos Deputados incluir a economia do cuidado no sistema de contas nacionais. Essa iniciativa teve como objetivo fomentar políticas públicas de apoio à questão do cuidado e garantir o bem-estar da sociedade. Inspirada pelas pesquisas que tratam do trabalho doméstico e de cuidados e consequentemente da desigualdade de gênero, a parlamentar defendeu o trabalho reprodutivo como dimensão fundamental para atender as necessidades humanas como também do mercado, devendo então se tornar elemento a ser considerado no valor da economia nacional. A proposta foi aprovada por unanimidade em 2017 na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), entretanto, foi arquivada na Câmara no ano de 2019.

Ainda em 2019 um novo Projeto de Lei de autoria da Deputada Federal Leandre Dal Ponte (Partido Verde/ PR) propunha a Política Nacional do Cuidado, o texto definiu no seu artigo 2º o cuidado como “um conjunto de ações integradas, destinadas a cuidar e a promover o bem-estar, a saúde, a segurança, a autonomia e a independência de pessoas, consideradas condições, limitações e necessidades pessoais, familiares, culturais, econômicas, sociais e comunitárias; respeitando a individualidade e a dignidade humana” (p. 1). Importante destacar este PL pois a atual Política Nacional de Cuidados foi aprovada com um texto substitutivo a este pela relatora e Deputada Federal Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores/ RJ) por meio do PL 2762/2024. Neste texto, o ponto central a ser considerado é a definição do cuidado como um direito.

Artigo 1º: Fica instituída a Política Nacional de Cuidados, destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades.

§ 1º Todas as pessoas têm direito ao cuidado.

§ 2º O direito ao cuidado de que trata o *caput* compreende o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado (BRASIL, lei nº 15.069, 2024).

Assim, o PL 2762/2024 que aprovou a Política Nacional de Cuidados do Brasil promove o cuidado de maneira mais ampla, abrangendo não só as pessoas em situação de dependência para as atividades diárias, mas também as que realizam os cuidados e ainda, a prática do autocuidado.

Outro ponto em destaque é o reconhecimento do cuidado como um trabalho - remunerado e não remunerado - executado seja por meio de ações desenvolvidas sob a premissa da responsabilidade com o outro sem vínculo empregatício e sem obtenção de remuneração, realizado majoritariamente pelas mulheres, seja através das trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado. Dessa forma, os objetivos da Política também tendem a enfrentar e superar as barreiras da desigualdade social no que concerne a oferta do cuidado e que interferem as diversas áreas da vida social, aspecto que difere das outras propostas de política de cuidados aqui citadas.

Paralelamente, em 2022 o PL 2797/2022 foi apresentado pelos Senadores Mara Gabrielli (Partido da Social Democracia Brasileira/ SP), Flávio Arns (Podemos/ PR) e Eduardo Gomes (Partido Liberal/ TO) também propondo uma Política Nacional do Cuidado. Neste momento²⁹, segue em tramitação e aguardando despacho do Senado Federal, apesar de já existir uma lei aprovada. O texto dispõe sobre os serviços socioassistenciais e modifica a Lei nº 8.212, de 21 de julho de 1991, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Este propõe a Política Nacional do Cuidado no âmbito da Seguridade Social, o cuidado é definido como “qualquer atividade, prestada pelo poder público ou por particulares, destinada a assegurar o bem-estar físico, psicológico e social de pessoas em situação de dependência” (p. 2). Também é definido a condição de dependência e coloca o poder público como preferencial na provisão de serviços de cuidado às pessoas em situação de dependência. As ações são compartilhadas entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios e também não-governamentais assumindo a forma intersetorial de atuação através das políticas sociais de assistência social, saúde, educação, trabalho e previdência social. O centro deste PL é nas pessoas em condição de dependência e no incremento ao voluntariado para prover os cuidados, carece nas áreas do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, portanto, não pode ser considerada uma Política Nacional de Cuidados.

²⁹ Última atualização em 16/05/2024 na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155126>

Figura 3: Linha do tempo - Projetos de Lei categorizados como Política Nacional de Cuidados no Brasil:

PL 2029 de 2015	PL 5791 de 2019	PL 2797 de 2022
Política Nacional de Cuidados	Política Nacional de Cuidados	Política Nacional de Cuidados
Dep. Federal Cristiane Brasil (PTB/RJ)	Dep. Federal Leandre Dal Ponte (PV/PR)	Senadores: Mara Gabrielli (PSDB/SP), Flávio Arns (PODEMOS), Eduardo Gomes (PL/TO)
*arquivado em 2019	*aprovado com texto substantivo pelo PL 2762/2024	*em tramitação

Fonte: Elaboração própria

O cuidado na disputa da agenda pública é permeado por diversos desafios. Os campos ideológicos, políticos, sociais e econômicos são espaços que a temática provoca tensionamentos diante das diferentes percepções e concepções. Para avançarmos na garantia de direitos e na proteção social é preciso um olhar crítico às diversas expressões da questão social que envolvem o tripé de gênero-raça-classe. Há uma onda crescente no mundo entre as perspectivas progressistas e conservadoras e que estão em constante disputa, tornando o âmbito político uma verdadeira arena de interesses de classes. Assim, a correlação de força, a governança e a vertente ideológica possuem uma forte influência na disputa do cuidado na agenda pública.

Entendemos que para criar uma política de cuidados justa que responda as reais demandas da desigualdade de gênero, faz-se necessário compreender os conceitos de família, racismo, gênero e trabalho numa perspectiva histórica para que as “funções” e “papéis sociais” atribuídos historicamente aos homens e mulheres na divisão sexual do trabalho, não sofram apagamento ou naturalização dessa desigualdade existente na sociedade capitalista. Além disso, pensar uma política pública de cuidados é agregar todas as exigências num conjunto de procedimentos que atendam tanto quem cuida como quem é cuidado para que as ações e serviços sejam executados na sua totalidade.

Conforme citado anteriormente, foram encontrados três projetos de leis com a finalidade de instituir uma Política Nacional de Cuidados cada qual com uma compreensão do significado de cuidado e definição de sua amplitude, mas todos não tiveram o mesmo interesse político em aprová-lo como legislação.

Essa conjuntura é transformada com a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que apesar dos desafios político-econômicos assume realizar um governo comprometido com a garantia de direitos em detrimento ao projeto ultraliberal, sendo impulsionador das pautas democráticas. Como relata o Ministro de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) do governo Lula, Wellington Dias

Esse é um desafio do Brasil e do mundo. Todos, quando nascemos, precisamos de cuidados. No fim da vida, muitos precisamos. No meio, muitos também. E esse cuidado é feito de forma desigual. Normalmente são mulheres, negras, pobres as responsáveis por cuidar. Pessoas que muitas vezes deixam de estudar, de trabalhar, não têm previdência, não têm aposentadoria. A ideia é enfrentar as desigualdades estruturais da organização social dos cuidados, que envolve temas como raça, gênero e pessoas com deficiência (Câmara dos Deputados, 2024).

Para viabilizar este compromisso, em 2023 o governo federal reestrutura a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidado³⁰ no Ministério das Mulheres (MMULHERES), por meio dos decretos de nº 11.329/2023 e nº 11.351/2023. A competência do decreto nº 11.329/2023 é propor e adotar estratégias intersetoriais para a constituição de uma Política Nacional de Cuidados. Já o decreto nº 11.351/2023 estabelece que cabe à Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidado elaborar a Política Nacional de Cuidado para desenvolver, executar e integrar estratégias de visibilização e desnaturalização da divisão sexual do trabalho (Brasil, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

Para dar conta desse desafio multidimensional, os Ministérios adotaram a prática intersetorial envolvendo diferentes áreas governamentais como também áreas subnacionais para atender aos objetivos propostos para a construção da política. Com esse intuito, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi criado com a missão de elaborar um diagnóstico acerca da organização dos cuidados no Brasil, identificando as políticas, programas e serviços já existentes bem como formular propostas para a Política Nacional de Cuidados.

³⁰ Criadas em março de 2023 com a finalidade de elaborar a proposta para a Política Nacional de Cuidados e o Plano Nacional de Cuidados, fazendo parte do Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Ministério das Mulheres.

Nesse sentido, o GTI teve em sua composição 20 ministérios, além de três entidades convidadas para integrar o plano de trabalho. O quadro a seguir mostra com detalhe esse conjunto de integrantes permanentes:

Quadro 4: Composição GTI-Cuidados

I – Órgãos Integrantes
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome (coordenação e secretaria executiva)
Ministério das Mulheres (MMulheres) (coordenação)
Casa Civil da Presidência da República (CC/PR)
Ministério das Cidades (MiCid)
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)
Ministério da Educação (MEC)
Ministério do Esporte (MESP)
Ministério da Inovação e da Gestão em Serviços Públicos (MGI)
Ministério da Igualdade Racial (MIR)
Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
Ministério dos Povos Indígenas (MPI)
Ministério da Previdência Social (MPS)
Ministério da Saúde (MS)
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)
Ministério da Fazenda (MF)
Ministério da Cultura (MinC)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI)
II – entidades convidadas permanentes:
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil, 2023.

Ao verificar a organização das entidades permanentes do GTI percebemos a ausência do movimento das mulheres bem como outros movimentos sociais na participação das discussões, estudos e desenho da Política Nacional de Cuidados. O que vimos foi instituições públicas e Ministérios do Governo nesta empreitada, sem a presença das mulheres protagonistas da política. Acreditamos que o diálogo, possa – e deve – ter existido (especialmente através dos Ministérios das Mulheres, Igualdade Racial e dos Povos Indígenas).

A participação nos espaços dos conselhos e conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas para as mulheres foram fundamentais na discussão de pautas sobre o cuidado. De acordo com Faria *et al* (2011, p. 260), nos governos Lula, “as conferências tornaram-se a principal arena de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para a formulação de políticas públicas [...]”. A trajetória histórica das conferências nacionais realizadas no Brasil, desde sua primeira edição, em 1941, na era Vargas, até os dias atuais, tivera o maior destaque na década de 2000 (governos Lula e Dilma), onde as conferências ganharam maior relevância e aumentaram o quantitativo de edições realizadas. Outro ponto a ser destacado é a maior vinculação com os conselhos de políticas públicas, sendo, muitas vezes, a etapa pública de representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil (Gusso *et al*, 2024).

Houve também consultas públicas como forma de participação da sociedade civil. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e Cidadania promoveu a série de encontros “Ouvindo a Sociedade Civil” com representantes de instituições que cuidam da pauta da pessoa idosa para contribuir com a iniciativa, a pasta recebeu as sugestões com o objetivo de subsidiar a atuação do GTI para trabalhar a política (Brasil, 2022). Além disso, Governo Federal lançou em 2023 um formulário eletrônico para ouvir a sociedade sobre qual Política Nacional de Cuidados é necessária para que as tarefas como cuidar de crianças, dos enfermos e dos idosos não sejam dispendidas apenas para as mulheres, mas que sejam também de responsabilidade do Estado, da sociedade civil e da família (BRASIL, 2023). Destacamos que, nesse processo de consultas públicas, não foi possível identificar se essas ações foram bem expressivas e bem divulgadas para a população brasileira, haja vista que o público alvo possui limitações no que concerne ao acesso à internet, a computadores e celulares, o que seria necessário estratégias

para garantir essa participação. Mas, o certo é que na estruturação oficial do GTI esses movimentos não foram priorizados.

O resultado do GTI teve como fruto uma série de definições conceituais, objetivos e funcionalidades para a criação da Política Nacional de Cuidados e do Plano Nacional de Cuidados. Dentre as questões trabalhadas durante o funcionamento do grupo foram discutidas: 1) a definição do escopo da Política e do Plano Nacional de Cuidados; 2) a delimitação do problema público a ser enfrentado pela PNaC; 3) a definição dos sujeitos da política e de seus grupos prioritários, incluindo critérios de elegibilidade; e 4) o desenho dos objetivos, princípios e diretrizes da PNaC (Brasil, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

Neste GTI o cuidado foi definido como “um trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução da vida humana, da força de trabalho, das sociedades e da economia e garantia do bem-estar de todas as pessoas” (Brasil, Marco Conceitual da PNaC, 2023). Assim, foram compreendidas no rol do trabalho de cuidado tarefas como: a preparação de alimentos, a limpeza, gestão e organização da casa, bem como as atividades de cuidado e apoio às pessoas – como crianças pequenas e de colo, pessoas idosas ou pessoas com deficiência que dependem de pessoas para auxiliá-los nas tarefas básicas (banho, alimentar-se e vestir-se) e também as atividades da vida diária (fazer compras e gerenciar serviços e recursos) (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

Dessa forma, o trabalho de cuidado foi compreendido na sua dupla dimensão: remunerado e não remunerado, realizados tanto pelos familiares e responsáveis por este labor em relações fora do mercado de trabalho, quanto por profissionais que o realiza em troca de remuneração, como é o caso das trabalhadoras domésticas remuneradas, as babás, as cuidadoras (es) de pessoas idosas e com deficiência, profissionais da educação infantil, da saúde, entre outras.

Portanto, observamos que a análise do cuidado feita pelo GTI foi enriquecedora para o avanço da política e dos direitos humanos. A compreensão do cuidado na sua forma multidimensional é um passo para que possamos construir ações e serviços com uma melhor distribuição desse trabalho tão importante para a reprodução social, e que atualmente é depositada majoritariamente às mulheres - principais responsáveis pelo cuidado.

Outro ponto que merece destaque é o entendimento do cuidado como função social e como bem público. Desse modo,

A provisão de cuidados adequados e de qualidade não interessa apenas àquela pessoa que os recebe ou à sua família, já que, sem essa provisão, a sociedade, as instituições, as empresas e a economia simplesmente não funcionam (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023, p. 15).

Assim, o documento criado pelo GTI preconiza o cuidado não só como um direito de todos a cuidar, ser cuidado e ao autocuidado, mas também, o entende como um trabalho essencial para a manutenção da sociedade.

O trabalho de cuidados, portanto, gera benefícios para a sociedade que ultrapassam aqueles gerados para as pessoas que diretamente receberam o cuidado, produzindo também benefícios para a sua família, sua comunidade e para a sociedade de forma geral, que passa a contar com indivíduos mais integrados e aptos a desenvolver suas potencialidades. Isto faz o cuidado um bem público, ou seja, ele produz valor social e econômico que ultrapassa os benefícios individuais, sendo “essencial para realizar qualquer trabalho” (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023, p. 15).

Antes da PNaC ser inaugurada, o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, não eram reconhecidos legalmente como um trabalho. As atividades vitais para a manutenção da vida e para a reprodução social eram negligenciadas e renegadas, principalmente pela lógica de ser um recurso a ser provido exclusivamente no âmbito da família. Dessa forma, o cuidado era tratado no campo da individualidade, sem o compartilhamento de responsabilidade entre o Estado, a sociedade e as organizações não-governamentais.

Sendo assim, a Política Nacional de Cuidados traz um novo olhar sobre os cuidados no Brasil hoje, colocando-o na perspectiva de um direito social. Essa política coloca em evidência um trabalho que por muito tempo esteve “invisibilizado” na sociedade, incluindo-o na agenda governamental. O governo assume o compromisso em formular estratégias com o objetivo de superar as barreiras que este trabalho impõe aos indivíduos que dependem de cuidados e também os que cuidam. Nesse sentido, as principais beneficiadas devem ser as mulheres, sobretudo, as negras e mães solo - pilares da cadeia do cuidado (IBGE, 2019, Ribeiro, 2023).

Mas não basta existir a lei, é necessário o envolvimento e determinação para o envolvimento dos diferentes sujeitos que devem ser sensibilizados. É necessário também a criação de formas para dar concretude a esta política assim como o plano; formular ações, serviços bem como criar programas e benefícios que englobam a lógica do cuidado. Ou seja, construir um aparato legal para a execução de ações que fundamentam a política, seja por meio do Plano Nacional de

Cuidados, de uma Tipificação de Serviços, de uma Norma Operacional, entre outros mecanismos legais que torne a política mais robusta.

De acordo com o Marco Conceitual - e que vai aparecer na PNaC -, serão quatro tipos de atores institucionais responsáveis pela oferta de cuidados: 1) O Estado, por meio da garantia de direitos e efetivação de políticas públicas; 2) As famílias, por meio do trabalho não remunerado de cuidado e dos vínculos familiares; 3) O setor privado, por meio da oferta privada de serviços e pelas formas de organização do processo e das relações de trabalho remunerado; e 4) A comunidade e a sociedade civil organizada, por meio da oferta privada sem fins lucrativos de formas não remuneradas de trabalho de cuidado, das redes de solidariedade e das ações solidárias (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

Para atender às demandas que envolvem a desigualdade da execução do cuidado, o governo federal propõe por meio destes atores institucionais as possibilidades de uma nova organização social dos cuidados de maneira justa, sustentável e humana. O principal objetivo é promover maior igualdade na distribuição bem como a responsabilização da oferta dos cuidados em condição quadripartite: Estado, Setor Privado, Família e Comunidade. Tal responsabilidade deve ser vista com muita atenção para não recair em novos familismos.

No que se refere a dimensão do cuidado, o Marco Conceitual o institui como um direito humano universal. Dessa forma, determina que a política deverá viabilizar o acesso democrático e igualitário do cuidado na sua tripla dimensão: o direito a cuidar, receber cuidado e ao autocuidado. Isso significa que todas as pessoas terão direito ao cuidado.

Entretanto, para a implementação da política em seu início, foi adotada a metodologia do universalismo progressivo (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023), considerando a impossibilidade de garantir de forma imediata o pleno acesso às políticas de cuidados para todas as pessoas, por razões de restrições de recursos públicos e de capacidades institucionais. Logo, foram priorizados grupos sociais com maiores necessidades de atendimento inicial, para progressivamente, a política atender a totalidade da população (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

Figura 4: O universalismo progressivo na Política Nacional de Cuidados



Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil, 2023.

Essa abordagem compreende as formas multifacetadas da desigualdade social do Brasil que engloba os marcadores de gênero, raça, etnia, classe, idade, deficiências e o território bem como a forma como elas se entrecruzam na vida das pessoas (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023).

A abordagem do universalismo foi aplicada tanto para a compreensão do diagnóstico atual da organização do cuidado, quanto para a construção da Política Nacional de Cuidados com seus programas e ações voltados para a transformação dessa organização de cuidado marcada pela desigualdade.

Portanto, no processo de construção da política e do plano nacional de cuidados, foram utilizadas as estatísticas existentes do país e as pesquisas que envolvem a temática para reconhecer o público prioritário que será absorvido no primeiro momento de implementação da PNaC. Esse público são pessoas que estão sujeitas a maior e mais sistemática violação de direitos, seja o sujeito que cuida ou que é cuidado (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023). Assim, foram definidos os seguintes públicos prioritários:

- 1) Crianças e adolescentes (com especial atenção à primeira infância); 2) pessoas idosas que necessitam de cuidado e apoio para a realização das atividades básicas e instrumentais da vida diária; 3) pessoas com deficiência que necessitam de cuidado e apoio para a realização das atividades básicas e instrumentais da vida diária; 4) trabalhadoras/es não remuneradas do cuidado; 5) trabalhadoras/es remuneradas/os com responsabilidades de cuidado; e 6) trabalhadoras/es domésticas/os e do cuidado remunerado (BRASIL, Marco Conceitual da PNaC, 2023, p. 24).

Dessa forma, foram compreendidas as especificidades da população de modo a abranger primeiramente as pessoas que possuem maiores necessidades ao cuidado, e portanto, precisam ser atendidas pela política com prioridade.

A partir das determinações do que é o cuidado para a sociedade, quem são os atores institucionais envolvidos e o público alvo dessa política, serão construídas especificamente as ações, os serviços, os indicadores e os instrumentos no Plano Nacional de Cuidados. Além disso, também são estabelecidos os objetivos, as metas, os princípios, as diretrizes e o financiamento da política na lei nº 15.069 – A Política Nacional de Cuidados.

3.2 A CRIAÇÃO E ESTRUTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS

A Política Nacional de Cuidados do Brasil surge após um longo processo que envolveu o governo e a sociedade civil. O tema ganha força mediante os estudos sobre a economia do cuidado e os movimentos feministas, de mulheres negras, de pessoas com deficiência, entre outros. Esses grupos denunciavam a sobrecarga do trabalho de cuidado, principalmente, de mulheres negras e pardas, tornando necessária a discussão de políticas públicas que assegurassem o apoio nas tarefas de cuidado e o reconhecessem como um direito.

Conforme vimos no Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados, os esforços para a criação da PNaC ganharam impulso principalmente após 2023, sob o terceiro mandato do governo Lula e a atuação do Ministério das Mulheres, que coordenou a elaboração de uma estratégia nacional de cuidados. Essa estratégia visava criar uma Política Nacional de Cuidados, com ações integradas entre a União, Estados e Municípios. Após os resultados de diversas escutas, seminários e estudos do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-Cuidados) com a participação da sociedade civil, originou-se o texto da Política Nacional de Cuidados. A Lei nº 15.069/2024 que institui a política, foi sancionada em dezembro de 2024 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, reconhecendo o cuidado como um direito de todos e fundamental para a sociedade brasileira.

O cuidado como direito inserido na Política Nacional de Cuidados é desenhado por meio da compreensão da divisão sexual do trabalho e suas manifestações nas desigualdades de raça, classe, sexo, etnia, idade, território e

deficiência. Além disso, a política considerou a corresponsabilidade entre homens e mulheres pelos cuidados, de forma equitativa, contudo, não descreveu sobre a promoção de autonomia econômica das mulheres como meta da PNaC.

A PNaC define o cuidado como “trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas” (BRASIL, 2024, cap. III, art. 5º, inciso I) e determina que todas as pessoas têm o direito ao cuidado na sua forma geral (o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado).

Em seus objetivos a PNaC determina: i) a garantia do direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado; ii) a promoção de políticas públicas que garantam o acesso ao cuidado com qualidade para quem cuida e para quem é cuidado; iii) promover a implementação de ações pelo setor público que possibilitem a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades do cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado; iv) o incentivo à implementação de ações do setor privado e da sociedade civil, de forma a possibilitar a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades do cuidado e as responsabilidades familiares de cuidado; v) promover o trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado, de maneira a enfrentar a precarização e exploração do trabalho; vi) promover o reconhecimento, a redução e a distribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres; vii) promover o enfrentamento das múltiplas desigualdades estruturais no acesso ao direito ao cuidado, de modo a reconhecer a diversidade de quem cuida e de quem é cuidado, e; viii) promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado (BRASIL, 2024, cap. II, art. 4).

A PNaC transformou o conceito de cuidado na esfera política institucional ao dispor sobre a necessidade em construir ações que fomentem apoio no que se refere ao conflito entre o trabalho remunerado e as responsabilidades do cuidado, ao apontar o dever do poder público em criar políticas públicas que garantam um melhor acesso aos cuidados, a redução e distribuição do trabalho de cuidado não remunerado que atualmente é executado na sua grande maioria pelas mulheres, promovendo uma mudança na cultura que organiza o trabalho de cuidado e o

enfrentamento das desigualdades desse trabalho de forma a superar a precarização e exploração das trabalhadoras (es). Esses dispositivos trazem a marca do debate e da luta dos grupos sociais que por décadas denunciavam a desigualdade de gênero no mundo do trabalho, especificamente, o reprodutivo (doméstico e de cuidados), ampliando seus direitos e proteção.

Percebemos a intencionalidade da PNaC para tratar as demandas que envolvem os cuidados, a divisão sexual do trabalho e as desigualdades. O entendimento amplo sobre o cuidado merece destaque pois expressa-o - de forma clara e objetiva - como ação essencial para a produção e reprodução da vida em sociedade. A engenharia social do capitalismo tentou manter a todo o custo o trabalho reprodutivo (não remunerado) na esfera privada, sob responsabilidade exclusiva das famílias, especialmente as mulheres, desconsiderando-o como um trabalho (Federici, 2021). Evidentemente, a partir da compreensão ampliada do cuidado proposta na PNaC, o trato do trabalho de cuidado pela lógica patriarcal é alterado, garantindo sua importância e necessidade de transformação na organização social brasileira.

A corresponsabilidade entre homens e mulheres pelos cuidados prevista na PNaC é fundamental para combater a desigualdade de gênero no trabalho reprodutivo (doméstico e de cuidados), entendendo-o como um dos aspectos determinantes nas relações entre as famílias e sociedade.

A lei compreende as múltiplas desigualdades como “desigualdades sociais estruturadas em diversas dimensões de exclusão e subordinação com base em critérios de classe, sexo, raça, etnia, idade, território e deficiência que operam na estruturação e na reprodução das desigualdades sociais e da experiência de vida das pessoas e dos grupos sociais” (BRASIL, 2024, cap. III, art. 5º, inciso V). Essa dimensão é considerada para definir o público prioritário da PNaC.

Há também a determinação sobre a corresponsabilidade social pelos cuidados que abrange o Estado, as famílias, o setor privado e a sociedade civil (BRASIL, PNaC, 2024). Nessa abordagem, o Estado desempenha um papel fundamental na formulação e garantia de acesso às políticas públicas referente aos cuidados, dividindo essa responsabilidade que era exclusivamente das famílias. A participação da sociedade civil também será crucial na defesa dos direitos e no apoio complementar de forma democrática e cidadã. O setor privado será fulcral na oferta de melhores condições de trabalho, principalmente, no que tange ao conflito

entre o trabalho remunerado e as responsabilidades familiares, conforme mencionado anteriormente. De qualquer forma, reafirmamos que esta determinação não basta estar prevista na lei, é preciso criar mecanismos que fomentem a sua efetivação – o que demanda a estruturação de um plano concreto para sua implementação.

Se por um lado, os avanços na legislação apontam para o reconhecimento de direitos e trazem para a esfera pública temas como a desigualdade de gênero no trabalho e os cuidados, consolidando o cuidado como política social, por outro, a presença do Estado brasileiro na contraditória política econômica da ideologia neoliberal, desencadeia processos desarticuladores com a ideia de ampliação de direitos e de proteção social, sobretudo, por meio da insuficiência de financiamento para as políticas do campo social.

Sobre o financiamento, a PNaC apresenta como formas de custeio: i) dotações orçamentárias do financiamento geral da União atribuídas aos órgãos e entidades da administração pública federal participantes do Plano Nacional de Cuidados, observando a disponibilidade financeira e orçamentária; ii) fonte de recursos destinadas por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, observada a disponibilidade financeira e orçamentária; iii) recursos provenientes de doações, de qualquer natureza, feitas por pessoas físicas ou jurídicas, do País ou exterior; e iv) outras fontes de recursos nacionais ou internacionais, compatíveis com o disposto na legislação (BRASIL, 2024, cap. IX, art. 13). Com isso, o financiamento desta política nem está incluído nas despesas obrigatórias do orçamento público e nem determina aplicação de valor mínimo para a manutenção das ações e serviços.

Embora não seja o momento para aprofundar a discussão sobre o financiamento das políticas sociais, algumas dimensões são importantes a serem destacadas. Salvador (2012) afirma que a disputa pela ampliação e consolidação dos direitos sociais confronta as funções do fundo público, que são determinantes para o capitalismo, principalmente na medida em que envolve a apropriação de uma parcela significativa dos recursos do orçamento público. Para tanto, uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro, que ao longo da história favoreceu a concentração de capital, foi a vinculação de recursos para as áreas sociais. Hoje as principais vinculações existentes na Constituição Federal são:

a) aplicação de no mínimo 18% das receitas dos impostos para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino; b) as contribuições sociais elencadas no art. 195, que são exclusivas para o financiamento da seguridade social; c) o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde corrigidos anualmente pela variação nominal do PIB (EC 29); d) recursos aos estados e municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participações do Município (FPM); e) 60% da Contribuição PIS/Pasep são destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão-de-obra e 40% são repassadas ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico; f) a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) é destinada ao custeio de programas de infraestrutura (Salvador, 2012, p. 9).

Com isso, algumas das despesas que abrangem os direitos sociais como o seguro-desemprego, saúde e educação no orçamento público são obrigatórias, entretanto, há políticas sociais de regulamentação bem limitada, como é o caso da política de desenvolvimento urbano (Salvador, 2012). De acordo com Arretche (2010) embora os governos municipais recebam transferências para executar estas políticas, elas não são nem universais nem regulares, além disso, o gasto nestas políticas não é determinado constitucionalmente. Logo, a autora destaca a existência de dois tipos de políticas descentralizadas: a) reguladas: aquelas que a legislação e a supervisão federal colocam limites a autonomia decisória dos governos subnacionais, assegurando os gastos orçamentários obrigatórios e modalidades de execução das políticas; e b) não reguladas: que são aquelas nas quais a execução das políticas está associada à autonomia para tomar decisões dos governos locais. Arretche (2010) conclui que esta distinção analítica não é um atributo da política pública, e sim, um atributo da relação central-local. Segundo a autora, num cenário hipotético, no qual uma determinação constitucional obrigasse os estados e municípios a destinar 1% de suas receitas à habitação, essa área passaria a ser considerada uma política regulada. Da mesma forma, uma política federal que estabelecesse transferências periódicas e universais para a política de transporte nas regiões metropolitanas, relacionando essas transferências à implementação de determinados programas, transformaria essa em uma política regulada nos municípios integrantes dessa categoria.

Essas reflexões nos auxiliam a problematizar o fato de que a definição do tipo de política social será determinante para sua forma orçamentária, e consequentemente, as possibilidades de intervenção por meio de programas e serviços. É notável que a Política Nacional de Cuidados, nos termos de Arretche

(2010), é não regulada, ou seja, sem a vinculação de gastos e receitas, tornando-a nem universal e nem regular. Essa deficiência de custeio faz com que a política dependa do interesse do governante para a alocação orçamentária. Nesse sentido, há um risco de dificuldade de recursos orçamentários para esta área, haja vista que, a prioridade do gasto público gira em torno das regras institucionais, e sem fonte de financiamento, não há política que se sustente.

Na disputa política pelo o orçamento da PNaC, é apresentado na Comissão da Mulher o Projeto de Lei nº 2.947 de 2024 para financiar a Política com o Fundo do Pré-Sal. A deputada Sâmia Bomfim (Partido Socialismo e Liberdade/ SP) apresenta junto a outras, este Projeto que altera a Lei nº12.351³¹, de 22 de dezembro de 2010, para incluir a Política Nacional de Cuidados entre os programas e projetos beneficiados pelo Fundo Social. Na justificativa, o texto defende que o tema “Política de Cuidados” compreende uma ampla variedade de atividades, que abrangem desde tarefas domésticas, sejam elas remuneradas ou não, até os serviços oferecidos por cuidadoras e cuidadores de idosos e pessoas com deficiência, dessa forma, “a diversidade nas formas de cuidados reflete a complexidade e a importância do tema e do debate no sentido de garantir o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas em diferentes estágios e contextos” (Texto do PL nº 2.947/2024). Nesse sentido, ressaltam que a Política Nacional de Cuidados deverá contar com uma fonte segura de recursos para o seu desenvolvimento, e para isso, sugerem que o Fundo Social do pré-sal destine também recursos para esta política.

O PL foi despachado às Comissões de Defesa de Direitos da Mulher; Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões em regime ordinário de tramitação. O PL foi aprovado em duas Comissões: na Defesa de Direitos da Mulher e na Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, ambas com o parecer da relatora, deputada Laura Carneiro (Partido Social Democrático/RJ), e segue em tramitação, caso aprovado, seja por todas as Comissões ou pelo Plenário, passará por avaliação do Senado até seguir para a sanção presidencial.

³¹ Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

Centrando agora sobre as diretrizes direcionadas ao cuidado, a PNaC prevê a integralidade do cuidado, reconhecendo todas as suas dimensões; a transversalidade, a intersetorialidade, a consideração das múltiplas desigualdades e a interculturalidade das políticas públicas do cuidado. Temos a garantia da participação e do controle das políticas públicas de cuidados na formulação, implementação e no acompanhamento de suas ações, programas e projetos. A prática da intersetorialidade por meio da atuação permanente, integrada e articulada das políticas de saúde, assistência social, direitos humanos, educação, trabalho e renda, esporte e lazer, cultura, mobilidade, previdência social e demais políticas públicas que possibilitem o acesso ao cuidado ao longo da vida; a simultaneidade na oferta de serviços para quem cuida e quem é cuidado. Sobre o alcance da política, a formulação para acessibilidade em todas as dimensões; a territorialização e a descentralização dos serviços públicos ofertados, considerados os interesses de quem cuida e quem é cuidado; a articulação interfederativa; a formação continuada e permanente nos temas de cuidados para servidoras e servidores federais, estaduais e municipais atuantes da gestão de políticas públicas, prestadores de serviços da rede de serviços públicos e privados, trabalhadoras e trabalhadores de cuidados remunerados e não remunerados, incluídos os familiares e comunitários; e por fim, o reconhecimento e a valorização do trabalho de quem cuida e do cuidado como direito, com a promoção da corresponsabilização entre homens e mulheres, respeitada a diversidade dos cultural dos povos (BRASIL, 2024, cap. V, art. 7).

Notadamente, a PNaC é uma política de cunho social e de ampliação de direitos pois garante o direito ao cuidado para todas as pessoas salvaguardando o bem-estar, assim como, estabelece iniciativas que tratam o cuidado de maneira mais justa e sustentável, buscando equilibrar as responsabilidades e combater as desigualdades.

Conforme previsto pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), a definição do grupo prioritário na PNaC foram: i) crianças e adolescentes, com atenção especial à primeira infância; ii) pessoas idosas que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária; iii) pessoas com deficiência que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária; iv) trabalhadoras e trabalhadores remuneradas do cuidado e v) trabalhadoras e trabalhadores não remuneradas do cuidado. Todo esse público abrange grupos

sociais que possuem especificidades determinantes para a execução do cuidado e que podem ocasionar situações de vulnerabilidade e risco social. Para que possamos atender as múltiplas desigualdades de forma equânime, é preciso focalizar determinados grupos, reconhecendo as vulnerabilidades e necessidades estratégicas. A ampliação deste grupo prioritário poderá ser de forma progressiva, sendo consideradas as demandas de apoio e auxílio das trabalhadoras e trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado (BRASIL, 2024, cap. VI, art. 8).

Dessa forma, a maneira como a PNaC postula seus objetivos, definições, diretrizes e o seu público prioritário para a intervenção na questão dos cuidados expõe a categoria desta política pública, cujo objetivo é romper com as desigualdades estruturantes e suas intersecções. Se faz importante ressaltar também os princípios desta política que englobam:

I – respeito à dignidade e aos direitos humanos de quem recebe o cuidado e de quem cuida; II – universalismo progressivo e sensível às diferenças; III – equidade e não discriminação; IV – promoção da autonomia e da independência de pessoas; V – corresponsabilidade social entre homens e mulheres; VI – antirracismo; VII – antipacitismo; VIII – anti-idadismo; IX – interdependência entre as pessoas e entre quem cuida e quem é cuidado; X – direito à convivência familiar e comunitária; XI – parentalidade positiva; XII – valorização e respeito à vida, à cidadania, às habilidades e aos interesses das pessoas; e XIII – promoção do cuidado responsivo (BRASIL, 2024, cap. II, art. 4).

Dessa forma, um impulso em direção a garantia de acesso ao cuidado como um direito é o seu universalismo (ainda que progressivo). A adoção deste pilar garante que o direito ao cuidado não seja restrito a um grupo específico, mas sim, acessível a todas as pessoas que dele necessitem, independentemente de sua condição econômica, social ou regional. Essa determinação implica na criação de programas e serviços que atendam todas as fases da vida, desde a infância até a velhice, assim como, as pessoas com necessidades especiais que dependem de um suporte integral e permanente.

A política estabelece que o direito ao cuidado visa o respeito à vida, à dignidade, os direitos humanos como também o direito a convivência familiar e comunitária e a promoção à parentalidade responsiva. Todo esse conjunto de princípios são essenciais para a nova compreensão do cuidado adotada pelo Estado brasileiro.

Outro aspecto a ser destacado é a desigualdade racial. A partir dos estudos do GTI que formulou a PNaC, foi previsto que a maior parte da provisão de cuidados no Brasil é de responsabilidade das mulheres pretas e pardas, tanto no que se refere ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado exercido no âmbito da família quanto ao remunerado. Sendo assim, a inclusão do princípio antirracista na política visa enfrentar as barreiras que são historicamente marcadas pelo tripé da desigualdade de raça-classe-gênero.

A intersectorialidade é um outro ponto abordado pela Política Nacional de Cuidados. De acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu

A intersectorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social". Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (1997, p. 24).

Embora não esteja especificado como as demais políticas públicas serão articuladas e trabalhadas junto à PNaC, a lei prevê o princípio da intersectorialidade como forma de estruturação e execução da política. Segundo a PNaC, o governo federal deverá criar um Plano Nacional de Cuidados com ações, metas, indicadores e outros detalhes a serem executados pelos diversos setores governamentais como saúde, assistência social, trabalho, educação, previdência social, direitos humanos e políticas para as mulheres, considerando a complexidade das demandas que englobam os cuidados.

O artigo 9º da PNaC define que o plano deverá dispor, no mínimo, sobre: i) garantia de direitos e promoção de políticas públicas para a pessoa que necessita de cuidados e para as trabalhadoras e trabalhadores não remunerados do trabalho [...]; ii) estruturação de iniciativas de formação e de qualificação para trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado, inclusive estratégias de apoio ao exercício da parentalidade positiva; iii) fomento à adoção, pelos setores público e privado, de medidas que promovam a compatibilização entre o trabalho remunerado e as necessidades pessoais e familiares de cuidados; iv) promoção do trabalho decente para as trabalhadoras e trabalhadores do cuidado, incluídos a garantia de direitos trabalhistas e de proteção social [...]; v) estruturação de medidas para redução da sobrecarga de trabalho que recai sobre as famílias, em especial sobre as mulheres [...]; vi) políticas públicas para a transformação cultural, relativas à divisão racial, social e entre homens e mulheres do trabalho [...]; vii) estruturação de

iniciativas de formação destinadas a servidoras e servidores públicos, a prestadores de serviços de cuidados e à sociedade; e viii) aprimoramento contínuo de dados provenientes de estatísticas e de registros administrativos sobre o tema para subsidiar a Política Nacional de Cuidados e para reconhecer e mensurar o valor econômico e social do trabalho de cuidado não remunerado (BRASIL, 2024).

Concluindo este capítulo, gostaria de realçar que recentemente, foi inaugurado na prefeitura de Caruaru/PE a primeira lavanderia pública alinhada à PNaC. Em incentivo à aplicação da Política de Cuidados, a ministra das Mulheres, Marcia Lopes, inaugurou com recursos do ministério a unidade de Lavanderia Pública Dona Maria Eunice Albuquerque, localizada no Residencial Luiz Bezerra Torres em Caruaru/PE. Além dos insumos para lavagens, o espaço também fornece atividades formativas, principalmente com as temáticas de economia feminista e divisão sexual do trabalho, com incentivo à qualificação profissional. A lavanderia ocupa um espaço de 1,4 mil m² e recebeu um investimento de mais de R\$ 470 mil do governo federal para a equipagem além do custeio para as atividades formativas. O espaço tem capacidade para atender até 200 pessoas por dia. (BRASIL, 2025).

O Ministério das Mulheres firmou parceria para construir novas lavanderias públicas com o Governo do Piauí (2 lavanderias) e com a Prefeitura de Petrópolis/RJ (2 lavanderias) por meio do Edital 2/2023 representado pela Secretaria Nacional de Autonomia Econômica do MMULHERES. De acordo com a pasta, ainda há diálogos para firmar convênios com o Ceará e Bahia. Serão ao todo sete lavanderias coletivas previstas por esse edital (BRASIL, 2025). Iniciativas como essa podem apontar um importante caminho para o desenvolvimento da política nacional de cuidados, visando atender as diversas tarefas que o cuidado exige.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a analisar, sob a perspectiva crítica, a Política Nacional de Cuidados (PNaC), compreendendo-a como uma resposta histórica às desigualdades estruturais enraizadas na divisão sexual e racial do trabalho. A pesquisa demonstrou que o trabalho de cuidado, historicamente invisibilizado e atribuído às mulheres, sobretudo as mulheres negras e pardas, é categoria política central para a produção e reprodução da vida em sociedade.

A aprovação da PNaC representa uma conquista histórica no campo da cidadania e dos direitos humanos, sendo resultado de um longo processo de luta de movimentos sociais e feministas. Ao reconhecer o cuidado como um direito humano e social de todas as pessoas, a política pode romper com a lógica familista que, por décadas, sobrecarregou as famílias – e em particular as mulheres – com a responsabilidade exclusiva pelo bem-estar de seus membros. As trabalhadoras do cuidado não remunerado são alvo desta política, cujo objetivo será criar mecanismos que possam diminuir a sobrecarga que este trabalho impõe à elas, e para as trabalhadoras do cuidado remunerado, a política estabelece a formulação de estratégias que garantam sua valorização bem como melhores condições de trabalho.

A análise da PNaC revelou princípios fundamentais para a construção de uma sociedade mais equitativa. Destaca-se a concepção do cuidado como um direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado. A política avança ao estabelecer a corresponsabilidade entre Estado, Famílias, Setor Privado e Sociedade Civil, um passo significativo em direção a uma nova organização social do trabalho de cuidado. Além disso, a inclusão de pilares como o universalismo progressivo e o antirracismo demonstra a intenção da política de enfrentar as múltiplas desigualdades que afetam quem cuida e quem é cuidado.

No entanto, é crucial reconhecer que a aprovação da PNaC é apenas o ponto de partida. A efetivação de seus objetivos dependerá da sua implementação e da articulação intersetorial com as políticas públicas já existentes em áreas como saúde, educação, assistência social, trabalho, entre outras. O desafio será garantir que os princípios da lei sejam transformados em ações concretas, metas claras e orçamentos adequados, que serão definidos no futuro, seja no Plano Nacional de

Cuidados ou em outros ordenamentos jurídicos que subsidiem a organização da PNaC.

Em resumo, podemos considerar que a Política Nacional de Cuidados instituiu uma nova forma de tratar as responsabilidades do cuidado - em articulação com as demais políticas públicas - que vise o equilíbrio entre as diversas funções que as famílias assumem no cotidiano. O Estado se faz mais presente, garantindo formas de intervenção com os demais atores sociais para uma melhor distribuição das atividades de cuidado. Esse é o pontapé inicial para a concepção de serviços e programas que ofereçam ações de cuidado na política pública. Com o seu caráter social, as propostas da política oferecem uma alternativa para a vida dos brasileiros inseridos em um sistema de produção e reprodução social que desumaniza as relações sociais.

Contudo, é importante ressaltar que embora a PNaC seja um grande avanço no campo dos direitos, observamos algumas lacunas na sua estrutura. Verificamos a ausência de materialidade das ações a serem implementadas a partir dela, a lei não prevê quais serão as ações, os serviços, os programas e projetos a serem implementados no âmbito do cuidado, ainda sem definições. O que está por hora definido é que esse conjunto de ações deve ser elaborado por meio do Plano Nacional de Cuidados. Por ser uma política que possui como característica a multidimensionalidade é importante destrinchar técnica e intersetorialmente as atribuições das demais políticas (Saúde, Assistência Social, Educação, Trabalho, entre outras) que entrelaçam o campo dos cuidados, mas isso ficou para um outro momento³².

Outro ponto que destacamos é a fragilidade do financiamento da política. A PNaC não possui uma fonte de financiamento efetiva e segura, as dotações orçamentárias da União bem como dos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, possuem uma observância: que estes entes federativos tenham disponibilidade financeira e orçamentária. Assim, o financiamento dessa política não faz parte das despesas obrigatórias do orçamento público e também não se estabelece a aplicação de valor mínimo para a criação e manutenção de ações e serviços do âmbito do cuidado.

³² O plano foi aprovado recentemente e não foi alvo de análise nesta dissertação. Consideramos que sua análise pressupõe tempo e dedicação que extrapolam o tempo deste estudo. Mas, certamente será um tema para estudos futuros.

Em relação à intersectorialidade, consideramos que esta organização é primordial para que a política possa atender as demandas multifacetadas que envolvem o cuidado, por isso, trouxemos nesse estudo algumas políticas com práticas de cuidado que defendemos ser essenciais para a implementação da PNaC (mas que não anula a importância de outras políticas para este trabalho intersectorial). Além disso, a estratégia da transversalidade atuará de forma a integrar os diferentes temas para as ações que competem a PNaC.

Um aspecto fundamental é a corresponsabilidade social pelos cuidados. De acordo com a PNaC, esta responsabilidade será compartilhada de forma quadripartite: Estado, famílias, setor privado e sociedade civil. Ou seja, todo o acúmulo de atividades da vida diária que sustentam o cuidado, que antes era exclusividade privada, exercido majoritariamente pelas mulheres, sobretudo as negras e pardas, após a promulgação da política, deverá ser distribuído equitativamente na sociedade, inclusive sendo dever do Estado formular políticas de apoio e promoção do cuidado. Dessa maneira, temos a possibilidade de intervir em uma questão antiga das políticas sociais que é o familismo. Na PNaC, o trabalho de cuidados, remunerado e não remunerado, é assunto público cujo um dos objetivos será o enfrentamento das múltiplas desigualdades no acesso ao direito ao cuidado (BRASIL, 2024). Portanto, o poder público deve seguir os padrões estabelecidos e assim suspender a condução familista para a implementação da PNaC.

A política segue em processo de implementação. O plano, por exemplo, só foi instituído em 23 de julho de 2025 pelo Decreto nº 12.562. Falta, portanto, tempo para podermos ter uma avaliação da sua implementação. Pretendemos continuar esse estudo, e assim, acompanhar, monitorar e participar deste marco histórico que tornou o cuidado um direito universal. Ressaltamos que o acesso ao cuidado é parte fundamental das necessidades humanas que sustenta a produção e reprodução da vida, portanto, esse direito deve ser fortalecido para que possamos garantir o acesso de toda a população.

Diante da nova conjuntura, temos uma gama de possibilidades a serem instituídas via políticas públicas sob o olhar do cuidado como um direito, visando o enfrentamento das diversas expressões da questão social. Nesse caminho, o Estado deve ser o principal articulador e provedor de políticas públicas que fomentem a justa distribuição do trabalho de cuidado na sociedade. Para isso, é importante construir ações e serviços que apoiem as famílias, destacamos como intervenção: i)

maior oferta de matrículas em creches e escolas com horário integral; ii) maior oferta de instituições de longa permanência e centros-dia para o cuidado de idosos, enfermos e pessoas com necessidades especiais; iii) cuidadores profissionais que possam revezar a assistência ao familiar cuidador; iv) criação de restaurantes populares com vista à garantia do direito à alimentação bem como o combate a insegurança alimentar; entre outros (Silva, 2024).

Esperamos que este estudo abra caminhos para futuras pesquisas que poderão acompanhar a implementação da PNaC, avaliando seu impacto na vida das mulheres e na distribuição do trabalho de cuidado.

A luta continua para que o cuidado seja verdadeiramente valorizado, reduzido e redistribuído, superando a sobrecarga, o sofrimento e a exaustão que ainda marcam a realidade de milhões de brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. **A crise do neodesenvolvimentismo e as perspectivas do trabalho: o Brasil do século XXI**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª região, n. 53, 2018. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/182353/2018_alves_giovanni_crise_neodesenvolvimentismo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 21 de agosto de 2025.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº3, pp. 587 a 620, Rio de Janeiro, 2010.
- ÁVILA, M. B.; FERREIRA, V. (Org.). **Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres**. SOS Corpo, Recife, 2014.
- BARROCO, M. L. S. **Fundamentos éticos do serviço social**. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**- Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/8QQ0Gyz6x815V3u07yLJ.pdf>. Acesso em 10 jul 2022.
- BRASIL, **Decreto-Lei Nº 5.452 de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em: 12 de julho de 2025.
- BRASIL, **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 5 de junho de 2025.
- BRASIL, Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em: 20 de junho de 2025.
- BRASIL, Lei Nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em: 01 de julho de 2025.
- BRASIL, Lei Nº 15.069 de 24 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm#:~:text=L15069&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cuidados.&text=Art.,cuidados%2C%20consideradas%20as%20m%C3%BAltiplas%20desigualdades. Acesso em: 02 de agosto de 2025.
- BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Cartilha Direitos da Mulher Trabalhadora**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/mte-lanca-cartilha-com-orientacoes-sobre-direitos-da-mulher-trabalhadora/cartilha.direitosdamulhertrabalhadora.mte.pdf> Acesso em: 4 de julho de 2025.

BRASIL, Ministério das Mulheres. **Organizações Civis podem colaborar com a Política Nacional de Cuidados**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/organizacoes-civis-podem-colaborar-com-a-politica-nacional-de-cuidados?utm_source=chatgpt.com, atualizado em 01/11/2022. Acesso em 20 de agosto de 2025

BRASIL, Ministério das Mulheres. **Governo Federal lança consulta pública sobre Política Nacional de Cuidados**. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2023/outubro/governo-federal-lanca-consulta-publica-sobre-politica-nacional-de-cuidados?utm_source=chatgpt.com, publicado em 31/10/2023. Acesso em 20 de agosto de 2025.

BRASIL, Ministério das Mulheres, **Alinhada a Política Nacional de Cuidados, Caruaru inaugura primeira lavanderia pública equipada com recursos do Ministério das Mulheres**, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2025/junho/alinhada-a-politica-nacional-de-cuidados-caruaru-inaugura-primeira-lavanderia-publica-equipada-com-recursos-do-ministerio-das-mulheres#:~:text=A%20lavanderia%20p%C3%ABlica%20ocupa%20cerca,at%C3%A9%20200%20pessoas%20por%20dia>.

BRASIL, Discursos e Pronunciamentos, **DISCURSO do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em cerimônia alusiva ao Dia Internacional da Mulher**, 2023. Disponível em: [DISCURSO do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em cerimônia alusiva ao Dia Internacional das Mulheres — Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/discursos/presidente/2023/02230001.htm) Acesso em: 5 de agosto de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Projeto de Lei Nº2747/ 2024** (Da Sra. SÂMIA BOMFIM e outras) Altera o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para incluir a Política Nacional de Cuidados entre os programas e projetos beneficiados pelo Fundo Social. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2449804> Acesso em: 15 de agosto de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Trabalho, Previdência e Assistência. **Governo envia à Câmara a Convenção 156 da OIT, sobre a igualdade para homens e mulheres no trabalho**, 2023. Disponível em: [Governo envia à Câmara a Convenção 156 da OIT, sobre igualdade para homens e mulheres no trabalho - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2351176) Acesso em: 18 de agosto de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **MSC 85/2023**. Projetos de Lei e Outras Proposições. Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais, 2023. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2351176> Acesso em: 18 de agosto de 2025.

CARRASCO, C. et al. **Por uma economia não androcêntrica**: debates e propostas a partir da economia feminista. In: SILVEIRA, Maria Lúcia e Neuza Tito. Trabalho doméstico e de cuidados: por outro paradigma de sustentabilidade da vida humana. Sempre Viva Organização Feminista, São Paulo, 2008.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

D'ALESSANDRO, M. **Economia Feminista**. Buenos Aires: Sudamericana, 2016.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. Tradução Heci Regina Candiani. 1 ed. Boitempo. São Paulo, 2016.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Mulheres no mercado de trabalho**: desafios e desigualdades constantes. Boletim Especial Dia Internacional da Mulher, 8 de março, 2024.

FARIA, C. F., et al. **Conferências de Políticas Públicas**: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7, Brasília, janeiro – abril de 2012, pp. 249-284.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução: Coletivo Sycorax, São Paulo: Editora Elefante, 2019.

_____. **O patriarcado do salário**. Vol.1. Tradução: Heci Regina Candiani. Editora Boitempo, 2019.

_____. **Calibã e a Bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução: Coletivo Sycorax, São Paulo, 2017.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

FRASER, N. **Contradições entre capital e cuidado**. Princípios: Revista de Filosofia, v.27, n. 53, maio-agosto, Natal, 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afrolatinoamericano**. Rio de Janeiro: Zahor, 1988.

GUSSO, R. J., et al. **Conferências Nacionais e (des)democratização**: Uma análise da trajetória brasileira (1941-2022). Desigualdades e Justiça Climática: Desafios da ciência política no Sul Global, 14º encontro, Associação Brasileira de Ciência Política, UFBA, Salvador, 2024.

HIRATA, H. **O trabalho de cuidado**, comparando Brasil, França e Japão. Ensaio, SUR 24, vol. 13, nº 24, 53-64, 2016.

_____. **O desenvolvimento das políticas de cuidados em uma perspectiva comparada**: França, Brasil e Japão. Revista Políticas Públicas: Maranhão, p. 283-290, 2012.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Ed. 26°. São Paulo: Companhia de Letras, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Estudos e Pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica, n. 38, 3 Ed., 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

_____. **Estatísticas de gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Estudos e Pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica, n. 38, 2 Ed., 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

_____. **Indicadores sociais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html>. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

_____. **Outras formas de trabalho 2022**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, nº331(81)-094, ed. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102020_informativo.pdf Acesso em: 20 de novembro de 2024.

_____. **Contas Nacionais**. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais.html>. Acesso em: 23 de agosto de 2025.

_____. **Deslocamento para o Trabalho ou Estudo**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/professores/educa-atividades/21353-deslocamento-para-o-trabalho.html>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

IPEA. ODS. **Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. IPEA, 2018.

_____. **71% dos municípios não têm instituições para idosos**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/4506-71-dos-municipios-nao-tem-instituicoes-para-idosos> Acesso em: 2 de julho de 2025.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil**: a experiência de Fortaleza. In: PÉREZ, H. O. El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas. Unesco, p. 63-124, 1997.

KERGOAT, D. **Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo**. IN: Helena Hirata, Françoise Laborie, Hélène Le Doaré e Danièle Senotier (Orgs). Dicionário crítico do feminismo. Tradução: Miriam Nobre. São Paulo: Unesp, 2009.

_____. **DINÂMICA E CONSUBSTANCIALIDADE DAS RELAÇÕES SOCIAIS**. Tradução: Antônia Malta Campos. Novos estudos, 86, 2010.

_____. O cuidado e a imbricação das relações sociais. In ABREU, A. R. P., HIRATA, H., LOMBARDI, M. R. **Gênero e trabalho no Brasil e na França: perspectivas interseccionais**, 1 ed. São Paulo, Boitempo, 2016.

_____. **Le syllogisme de la constitution du sujet sexué féminin**. Le cas des ouvrières spécialisées. Travailler [1987] vol. 2, n. 6, p. 105-114, 2001.

LÊNIN, V. I., **O programa agrário da social democracia na primeira revolução russa de 1905-1907**. Rio de Janeiro: Vitória, 1954.

MARÇAL, K. **O lado invisível da economia: uma visão feminista**. São Paulo: Alaúde Editoriasl Ltda, 2017.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital; tradução Rubens Enderle, São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MELO, H. P. de, CONSIDERA, C. M., SABBATO, A. **Os afazeres domésticos contam**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp, v. 16, n. 3 (31), p. 435-454, dezembro de 2007.

MELO, H. P. de, MORANDI, L. **Mensurar o trabalho não pago no Brasil: uma proposta metodológica**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp, v. 30, n. 1 (71), p. 187-210, janeiro-abril, 2021.

MIOTO, C. R. T. **Família e Políticas Sociais**. In: BOSCHETTI, Elaine et al. [Org.] **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Trabalho social com famílias: entre as amarras do passado e os dilemas do presente**. In TEIXEIRA, Solange Maria. (org.). **Política de Assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel social, 2016.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINAYO, M. C. de S. et al. **Políticas de apoio aos idosos em situação de dependência: Europa e Brasil**. Revista Ciência e saúde coletiva. v. 26 n. 1. Rio de Janeiro, jan. 2021.

MOLINIER, P. **“O ódio e o amor, caixa preta do feminismo? Uma crítica da ética do Devotamento”**, em Psicologia em Revista, vol. 10, No. 16, p.227-242, 2004.

MORGANTE, M. M.; NADER, M. B. **O Patriarcado nos Estudos Feministas: um debate teórico**. Rio de Janeiro: ANPUH-RIO, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil**. Brasília: OIT; 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 21/08/2025.

OXFAM BRASIL. **Tempo de cuidar**: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. Documento informativo da Oxfam, janeiro de 2020.

PASSOS, R. G. **Teorias e filosofias do cuidado**: subsídios para o serviço social. Campinas: Papel Social, 2018.

_____. **Mulheres negras, sofrimento e cuidado colonial**. Revista em Pauta, Rio de Janeiro, nº45, v.18, 1º semestre de 2020, p. 116-129.

PEREIRA, O. **Sobre a mulher**. Marx, Engels e Lênin. Praxis. Coleção Bases 17; 1 ed. Global Editora, 1979.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, **Programa Maior Cuidado**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/assistencia-social/programa-maior-cuidado> Acesso em: 10 de maio de 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, **Programa Acompanhante para Idosos (PAI)**. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/atencao_basica/346091 Acesso em: 05 de maio de 2025.

RAGO, L. M. **Do cabaré ao lar**: uma utopia da cidade disciplinar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RAICHELLIS, R. **As atribuições e competências profissionais à luz da “nova” morfologia do trabalho**. Atribuições Privativas do Serviço Social em Questão, CFESS, vo. 2, Brasília, 2020.

RIBEIRO, T. **Mulheres negras na encruzilhada do cuidado**: Estudo sobre trabalho de cuidado e doméstico não remunerado. Tese de Doutorado. PUC Rio, Rio de Janeiro, 2023.

ROCHA-COUTINHO, M. L. **Tecendo por trás dos panos**: A mulher brasileira nas relações familiares. Editora Rocco, Rio de Janeiro, 1994.

SAFFIOTI, H. **Força de trabalho feminina no Brasil**: no interior das cifras*. Perspectivas, São Paulo, p. 95-141, 1985.

_____. **Gênero, Patriarcado e Violência**. Editora Expressão Popular. 2 ed. São Paulo, 2015.

_____. **A mulher na sociedade de classes**: mito e realidade. Editora Expressão Popular. 1 ed. São Paulo, 2013.

SANTOS, R. **“Nascem as rosas dentre os espinhos”**: a participação da mulher no movimento operário no Brasil e na Argentina. Uberlândia, MG, Caderno Espaço Feminino, v.28, n.1, Jan./Jun., 2015.

SALVADOR, E. **Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2012.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SIQUEIRA, C. B. de, BUSSINGUER, E. C. de A. **As ondas do feminismo e seu impacto no mercado de trabalho da mulher**. Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 9, n.1, p. 145-166, jan/jun 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/14977/8270> Acesso em: 20 de agosto de 2025.

SILVA, F. **A metamorfose do trabalho de cuidado**: contribuições para um debate político. Monografia (Especialização em Direitos Humanos, Gênero e Sexualidade). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ Fiocruz. Rio de Janeiro, 2022.

_____. **O trabalho de cuidado não remunerado no Brasil**. Seminário Internacional Fazendo Gênero 13, Florianópolis, 2024, ISSN, 2179-510 X.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, A. **As emoções do care**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2012.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, L. E. **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. Fundação Perseu Abramo, Editora Expressão Popular, 3. Ed., 2021.

TEIXEIRA, S. M. **Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência social**: a reatualização do familismo. In TEIXEIRA, Solange Maria. (org.). Política de Assistência social e temas correlatos. Campinas: Papel social, 2016.

WALDOW, V. R. **Atualização do cuidar**. Aquichan, 2008. Disponível em: <http://www.fhgv.com.br/home/wp-content/uploads/2015/01/Artigo-Atualizacao-do-cuidar.pdf> Acesso em 30 de set de 2024.

ANEXO 1: LEI Nº 15.069, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024

Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 15.069, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024

Institui a Política Nacional de Cuidados.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS**

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Cuidados, destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades.

§ 1º Todas as pessoas têm direito ao cuidado.

§ 2º O direito ao cuidado de que trata o *caput* deste artigo compreende o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado.

Art. 2º A Política Nacional de Cuidados é dever do Estado, compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências e atribuições, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir as suas políticas, em conformidade com o disposto nesta Lei.

Art. 3º A Política Nacional de Cuidados será implementada, de forma transversal e intersetorial, por meio do Plano Nacional de Cuidados.

CAPÍTULO II**DOS OBJETIVOS**

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Cuidados:

I - garantir o direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado;

II - promover políticas públicas que garantam o acesso ao cuidado com qualidade para quem cuida e para quem é cuidado;

III - promover a implementação de ações pelo setor público que possibilitem a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado;

IV - incentivar a implementação de ações do setor privado e da sociedade civil, de forma a possibilitar a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares de cuidado;

V - promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado, de maneira a enfrentar a precarização e a exploração do trabalho;

VI - promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres;

VII - promover o enfrentamento das múltiplas desigualdades estruturais no acesso ao direito ao cuidado, de modo a reconhecer a diversidade de quem cuida e de quem é cuidado; e

VIII - promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado.

CAPÍTULO III

DAS DEFINIÇÕES

Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - cuidado: trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas;

II - organização social do cuidado: forma como o Estado, as famílias, o setor privado e a sociedade civil se inter-relacionam para prover cuidado e forma pela qual os domicílios e os seus membros dele se beneficiam;

III - corresponsabilidade social pelos cuidados: compartilhamento de responsabilidades pelos atores sociais que possuem o dever ou a capacidade de prover cuidado, incluídos o Estado, as famílias, o setor privado e a sociedade civil;

IV - corresponsabilidade entre homens e mulheres pelos cuidados: compartilhamento de responsabilidades pelo cuidado, de forma equitativa, entre mulheres e homens;

V - múltiplas desigualdades: desigualdades sociais estruturadas em diversas dimensões de exclusão e de subordinação com base em critérios de classe, sexo, raça, etnia, idade, território e deficiência que operam na estruturação e na reprodução das desigualdades sociais e da experiência de vida das pessoas e dos grupos sociais;

VI - universalismo progressivo e sensível às diferenças: efetivação da garantia do direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, consideradas as desigualdades estruturais; e

VII - trabalhadoras e trabalhadores não remunerados do cuidado: pessoas que exercem o trabalho de cuidado nos domicílios, sem vínculo empregatício e sem obtenção de remuneração.

CAPÍTULO IV

DOS PRINCÍPIOS

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Cuidados:

I - respeito à dignidade e aos direitos humanos de quem recebe cuidado e de quem cuida;

II - universalismo progressivo e sensível às diferenças;

III - equidade e não discriminação;

IV - promoção da autonomia e da independência das pessoas;

V - corresponsabilidade social entre homens e mulheres;

VI - antirracismo;

VII - anticapacitismo;

VIII - anti-idadismo;

IX - interdependência entre as pessoas e entre quem cuida e quem é cuidado;

X - direito à convivência familiar e comunitária;

XI - parentalidade positiva;

XII - valorização e respeito à vida, à cidadania, às habilidades e aos interesses das pessoas; e

XIII - promoção do cuidado responsivo.

CAPÍTULO V

DAS DIRETRIZES

Art. 7º São diretrizes da Política Nacional de Cuidados:

I - a integralidade do cuidado;

II - a transversalidade, a intersetorialidade, a consideração das múltiplas desigualdades e a interculturalidade das políticas públicas de cuidados;

III - a garantia da participação e do controle social das políticas públicas de cuidados na formulação, na implementação e no acompanhamento de suas ações, programas e projetos;

IV - a atuação permanente, integrada e articulada das políticas públicas de saúde, assistência social, direitos humanos, educação, trabalho e renda, esporte, lazer, cultura, mobilidade, previdência social e demais políticas públicas que possibilitem o acesso ao cuidado ao longo da vida;

V - a simultaneidade na oferta dos serviços para quem cuida e para quem é cuidado, reconhecida a relação de interdependência entre ambos;

VI - a acessibilidade em todas as dimensões;

VII - a territorialização e a descentralização dos serviços públicos ofertados, considerados os interesses de quem cuida e de quem é cuidado;

VIII - a articulação interfederativa;

IX - a formação continuada e permanente nos temas de cuidados para:

a) servidoras e servidores federais, estaduais, distritais e municipais que atuem na gestão e na implementação de políticas públicas;

b) prestadores de serviços que atuem na rede de serviços públicos ou privados; e

c) trabalhadoras e trabalhadores do cuidado remunerados e não remunerados, incluídos os familiares e comunitários; e

X - o reconhecimento e a valorização do trabalho de quem cuida e do cuidado como direito, com a promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres, respeitada a diversidade cultural dos povos.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a integralidade do cuidado compreende o atendimento das demandas e das necessidades de cuidado das pessoas em todas as dimensões, como receptoras e provedoras do cuidado, considerados os contextos social, econômico, familiar, territorial e cultural em que estão inseridas.

CAPÍTULO VI

DO PÚBLICO PRIORITÁRIO

Art. 8º A Política Nacional de Cuidados terá como público prioritário:

I - crianças e adolescentes, com atenção especial à primeira infância;

II - pessoas idosas que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária;

III - pessoas com deficiência que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária;

IV - trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado; e

V - trabalhadoras e trabalhadores não remunerados do cuidado.

§ 1º As múltiplas desigualdades serão consideradas para definir o público prioritário da Política Nacional de Cuidados.

§ 2º A ampliação do público prioritário da Política Nacional de Cuidados poderá ser realizada de forma progressiva, consideradas as necessidades de apoio e de auxílio, as demandas das trabalhadoras e dos trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado e as novas demandas relativas ao cuidado.

CAPÍTULO VII

DO PLANO NACIONAL DE CUIDADOS

Art. 9º O Poder Executivo federal elaborará o Plano Nacional de Cuidados, na forma prevista em regulamento, no qual serão estabelecidos ações, metas, indicadores, instrumentos, período de vigência e de revisão, órgãos e entidades responsáveis. ([Regulamento](#))

§ 1º O Plano Nacional de Cuidados buscará a consecução de seus objetivos por meio de ações intersetoriais nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, cultura, esportes, mobilidade, previdência social, direitos humanos, políticas para as mulheres, políticas para a igualdade racial, políticas para os povos indígenas e para as comunidades tradicionais, desenvolvimento agrário e agricultura familiar, entre outras.

§ 2º O Plano Nacional de Cuidados disporá, no mínimo, sobre:

I - garantia de direitos e promoção de políticas públicas para a pessoa que necessita de cuidados e para as trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado, incluídos a criação, a ampliação, a qualificação e a integração de serviços de cuidado, os benefícios, a regulamentação e a fiscalização de serviços públicos e privados;

II - estruturação de iniciativas de formação e de qualificação para as trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado, inclusive estratégias de apoio ao exercício da parentalidade positiva;

III - fomento à adoção, pelos setores público e privado, de medidas que promovam a compatibilização entre o trabalho remunerado e as necessidades pessoais e familiares de cuidados;

IV - promoção do trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado, incluídos a garantia de direitos trabalhistas e de proteção social, o enfrentamento da precarização do trabalho e a estruturação de programas de formação e de qualificação profissional para essas trabalhadoras e esses trabalhadores;

V - estruturação de medidas para redução da sobrecarga de trabalho não remunerado que recai sobre as famílias, em especial sobre as mulheres, com a promoção da corresponsabilidade social e entre homens e mulheres;

VI - políticas públicas para a transformação cultural, relativas à divisão racial, social e entre homens e mulheres do trabalho, para o reconhecimento e a valorização de quem cuida e do cuidado como trabalho e direito, com a promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres;

VII - estruturação de iniciativas de formação destinadas a servidoras e servidores públicos, a prestadores de serviços de cuidados e à sociedade; e

VIII - aprimoramento contínuo de dados provenientes de estatísticas e de registros administrativos sobre o tema para subsidiar a gestão da Política Nacional de Cuidados e para reconhecer e mensurar o valor econômico e social do trabalho de cuidado não remunerado.

§ 3º O Plano Nacional de Cuidados será implementado por meio da atuação intersetorial, da articulação interfederativa e da integração entre as redes pública e privada de serviços, programas, projetos, ações, benefícios e equipamentos destinados à garantia do direito ao cuidado.

Art. 10. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multissetorial e intersetorial no atendimento dos direitos das pessoas que recebem e exercem o cuidado e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais de cuidados que articulem os diferentes setores.

CAPÍTULO VIII

DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Art. 11. O Poder Executivo federal disporá sobre a estrutura de governança do Plano Nacional de Cuidados, suas competências, seu funcionamento e sua composição, por meio de regulamento, observada a intersectorialidade, a articulação interfederativa, a participação e o controle social. ([Regulamento](#))

Parágrafo único. O Plano Nacional de Cuidados deverá ser implementado de forma descentralizada e articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 12. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão celebrar convênios ou instrumentos congêneres com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem as pessoas que precisam de cuidado.

Parágrafo único. As entidades públicas e privadas deverão atuar em estrita observância aos princípios, às diretrizes e aos objetivos que orientam a Política Nacional de Cuidados.

CAPÍTULO IX

DO FINANCIAMENTO

Art. 13. A Política Nacional de Cuidados será custeada por:

I - dotações orçamentárias do orçamento geral da União consignadas aos órgãos e às entidades da administração pública federal participantes do Plano Nacional de Cuidados, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;

II - fontes de recursos destinadas por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;

III - recursos provenientes de doações, de qualquer natureza, feitas por pessoas físicas ou jurídicas, do País ou do exterior; e

IV - outras fontes de recursos nacionais ou internacionais, compatíveis com o disposto na legislação.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2024; 203^a da Independência e 136^a da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Wellington Barroso de Araujo Dias
Macaé Maria Evaristo dos Santos
Esther Dweck
Aparecida Gonçalves
Simone Nassar Tebet
Swedenberger do Nascimento Barbosa
Luiz Marinho

Fonte: BRASIL, Lei nº 15.069 de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm

ANEXO 2: DECRETO FEDERAL: Nº 12.562, DE 23 DE JULHO DE 2025

Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 12.562, DE 23 DE JULHO DE 2025

Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 9º e no art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o [art. 9º](#) e o [art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024](#), que institui o Plano Nacional de Cuidados.

Art. 2º O Plano Nacional de Cuidados tem por finalidade garantir o direito ao cuidado, por meio de políticas públicas que fomentem a corresponsabilização social e entre homens e mulheres no que se refere à provisão de cuidados.

Parágrafo único. O Plano Nacional de Cuidados é um instrumento de planejamento estratégico e intersetorial, que será detalhado por meio de portaria conjunta do Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, da Ministra de Estado das Mulheres e da Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, e conterá:

- I - as ações e as entregas a serem ofertadas à população;
- II - as metas;
- III - os instrumentos de implementação;
- IV - o período de vigência; e
- V - os órgãos e as entidades responsáveis ou parceiros pela execução das ações.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

- I - direito ao cuidado - o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado; e
- II - corresponsabilização social da provisão de cuidados - o compartilhamento das responsabilidades entre o Estado, a família, o setor privado e a sociedade civil.

Art. 4º São princípios do Plano Nacional de Cuidados:

I - respeito à dignidade e aos direitos humanos de quem recebe cuidado e de quem cuida;

II - universalismo progressivo e sensível às diferenças;

III - equidade e não discriminação;

IV - promoção da autonomia e da independência das pessoas;

V - corresponsabilidade social e entre homens e mulheres;

VI - antirracismo;

VII - anticapacitismo;

VIII - anti-idadismo;

IX - interdependência entre as pessoas e entre quem cuida e quem é cuidado;

X - direito à convivência familiar e comunitária;

XI - parentalidade positiva;

XII - valorização e respeito à vida, à cidadania, às habilidades e aos interesses das pessoas; e

XIII - promoção do cuidado responsivo.

Art. 5º São diretrizes do Plano Nacional de Cuidados:

I - a integralidade do cuidado;

II - a transversalidade, a intersetorialidade, a consideração das múltiplas desigualdades e a interculturalidade das políticas públicas de cuidados;

III - a garantia da participação e do controle social das políticas públicas de cuidado na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de suas ações, seus programas e seus projetos;

IV - a atuação permanente, integrada e articulada das políticas públicas de saúde, assistência social, direitos humanos, educação, trabalho e renda, esporte, lazer, cultura, mobilidade, previdência social e demais políticas públicas que possibilitem o acesso ao cuidado ao longo da vida;

V - a simultaneidade na oferta dos serviços para quem cuida e para quem é cuidado, reconhecida a relação de interdependência entre ambos;

VI - a acessibilidade em todas as suas dimensões;

VII - a territorialização e a descentralização dos serviços públicos ofertados, considerados os interesses de quem cuida e de quem é cuidado;

VIII - a articulação entre entes federativos;

IX - a formação continuada e permanente nos temas de cuidado para:

a) servidoras e servidores federais, estaduais, distritais e municipais que atuem na gestão e na implementação de políticas públicas;

b) prestadores de serviços que atuem na rede de serviços públicos ou privados; e

c) trabalhadoras e trabalhadores do cuidado remunerados e não remunerados, incluídos os familiares e comunitários; e

X - o reconhecimento e a valorização do trabalho de quem cuida e do cuidado como direito, com a promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres, respeitada a diversidade cultural dos povos.

Art. 6º São objetivos do Plano Nacional de Cuidados:

I - promover políticas públicas que garantam o acesso ao direito ao cuidado com qualidade, para quem necessita de cuidados e para quem cuida, de forma remunerada ou não remunerada, reconhecida a interdependência entre ambos;

II - fomentar a adoção, pelos setores público e privado, de medidas que promovam a compatibilização entre o trabalho remunerado e as necessidades pessoais e familiares de cuidados;

III - promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos e do cuidado remunerados, incluídos:

a) a garantia de direitos trabalhistas e de proteção social;

b) a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva;

c) a eliminação da discriminação no emprego e na ocupação profissional;

d) a saúde e a segurança no trabalho;

e) a prevenção e a erradicação do trabalho infantil e de todas as formas de trabalho análogo ao escravo;

f) o enfrentamento da precarização do trabalho; e

g) a estruturação de programas de formação e de qualificação profissional;

IV - estruturar as medidas para promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição da carga de trabalho não remunerado, realizado especialmente pelas mulheres no âmbito da família;

V - promover políticas públicas para a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado, com vistas:

a) ao reconhecimento do cuidado como uma necessidade, um trabalho e um direito de todas as pessoas;

b) à valorização das trabalhadoras e dos trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado;

c) à desnaturalização de atitudes e comportamentos que atribuem exclusivamente às mulheres as responsabilidades pelo trabalho de cuidado; e

d) à promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados;

VI - estruturar iniciativas de formação continuada e permanente nos temas de cuidados para:

a) servidoras e servidores federais, estaduais, distritais e municipais, e outros colaboradores que atuem na gestão e na implementação de políticas públicas;

b) prestadores de serviços que atuem na rede de serviços públicos ou privados; e

c) trabalhadoras e trabalhadores do cuidado, remuneradas e não remuneradas, incluídos os familiares e comunitários;

VII - promover o aprimoramento contínuo de dados provenientes de estatísticas e de registros administrativos sobre o tema dos cuidados, para subsidiar a gestão do Plano Nacional de Cuidados e para reconhecer e mensurar o valor econômico e social do trabalho de cuidado não remunerado; e

VIII - promover o enfrentamento da desigualdade entre homens e mulheres nas relações de cuidado.

Art. 7º São públicos prioritários do Plano Nacional de Cuidados:

I - crianças e adolescentes, com atenção especial à primeira infância;

II - pessoas idosas que necessitem de cuidado e apoio para as atividades básicas e instrumentais da vida diária;

III - pessoas com deficiência que necessitem de cuidado e apoio para as atividades básicas e instrumentais da vida diária;

IV - trabalhadoras e trabalhadores do cuidado remunerados, em trabalho doméstico ou não;

V - trabalhadoras e trabalhadores remunerados que acumulem responsabilidades familiares de cuidado; e

VI - trabalhadoras e trabalhadores não remunerados do cuidado.

§ 1º Os processos de implementação, de monitoramento e de avaliação do Plano Nacional de Cuidados considerarão a perspectiva da interseccionalidade, compreendida como a intersecção de diversas dimensões de desigualdades, exclusão e subordinação com base em critérios de classe, sexo, raça, etnia, idade, território e deficiência.

§ 2º A ampliação dos públicos prioritários poderá ser realizada de forma progressiva, consideradas as necessidades de cuidado e de apoio, as demandas das trabalhadoras e dos trabalhadores remunerados e não remunerados do cuidado e as novas demandas relativas ao cuidado que respondam às necessidades locais.

Art. 8º São eixos do Plano Nacional de Cuidados:

I - garantia de direitos e promoção de políticas para quem necessita de cuidados e para quem cuida de forma não remunerada;

II - compatibilização entre o trabalho remunerado, a educação e as necessidades familiares de cuidados;

III - trabalho decente para trabalhadoras domésticas e do cuidado remunerado;

IV - reconhecimento e valorização do trabalho de cuidado e transformação cultural com vistas a uma organização social dos cuidados mais justa e equitativa; e

V - governança e gestão do Plano Nacional de Cuidados.

Art. 9º Ficam instituídas as seguintes instâncias de governança do Plano Nacional de Cuidados:

I - Comitê Estratégico do Plano Nacional de Cuidados; e

II - Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados.

Parágrafo único. São fundamentos da estrutura de governança do Plano Nacional de Cuidados a articulação intersetorial, a participação social e a articulação entre entes federativos.

Art. 10. O Comitê Estratégico do Plano Nacional de Cuidados e o Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados terão sua coordenação exercida pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em articulação com o Ministério das Mulheres e com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em articulação com o Ministério das Mulheres e com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania a validação das revisões do Plano Nacional de Cuidados e dos relatórios e a coordenação da estrutura de governança, garantidos o seu funcionamento e o compartilhamento de informações.

§ 2º A Secretaria-Executiva do Comitê Estratégico e do Comitê Gestor será exercida pela Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, cujo titular fará a designação dos membros desses Comitês.

Art. 11. Ao Comitê Estratégico do Plano Nacional de Cuidados, instância intersetorial, participativa e federativa, compete:

I - propor as prioridades anuais para a implementação do Plano Nacional de Cuidados; e

II - acompanhar a execução do Plano Nacional de Cuidados.

§ 1º O Comitê Estratégico tem caráter consultivo e propositivo.

§ 2º O Comitê Estratégico se reunirá, em caráter ordinário, duas vezes ao ano e, em caráter extraordinário, quando houver convocação da Secretaria-Executiva, com quórum de reunião e aprovação de maioria simples.

§ 3º O Comitê Estratégico será composto paritariamente por representantes de Governo e da sociedade civil.

§ 4º O Governo será representado por:

I - um titular e um suplente indicados pelo titular de cada um dos seguintes órgãos:

a) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que o coordenará;

- b) Ministério das Mulheres;
- c) Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;
- d) Casa Civil da Presidência da República;
- e) Ministério das Cidades;
- f) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- g) Ministério da Cultura;
- h) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- i) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;
- j) Ministério da Educação;
- k) Ministério do Esporte;
- l) Ministério da Fazenda;
- m) Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;
- n) Ministério da Igualdade Racial;
- o) Ministério do Planejamento e Orçamento;
- p) Ministério dos Povos Indígenas;
- q) Ministério da Previdência Social;
- r) Ministério da Saúde;
- s) Ministério do Trabalho e Emprego; e
- t) Secretaria-Geral da Presidência da República; e

II - quatro titulares e quatro suplentes representantes de consórcios estaduais e associações de Municípios com assento no Conselho da Federação, indicados pelo seu Secretário-Executivo, após consulta à Secretaria Técnica do Conselho da Federação.

§ 5º A sociedade civil terá vinte e quatro representantes, selecionados por meio de procedimento próprio, conforme o disposto no § 7º.

§ 6º As representações da sociedade civil, paritárias às do Poder Público, terão mandato de três anos.

§ 7º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome disporá sobre o procedimento de seleção dos representantes da sociedade civil.

§ 8º Os membros do Comitê Estratégico que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por videoconferência, e os membros que se encontrarem em outros entes federativos poderão participar da reunião por meio de videoconferência.

Art. 12. Ao Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados, instância técnico-gerencial, compete:

I - promover a intersetorialidade; e

II - gerenciar, articular, monitorar e avaliar as ações do Plano Nacional de Cuidados.

§ 1º O Comitê Gestor se reunirá, em caráter ordinário, a cada três meses e, em caráter extraordinário, quando houver convocação da Secretaria-Executiva, com quórum de reunião e aprovação de maioria simples.

§ 2º O Comitê Gestor será composto por um titular e um suplente indicados pelo titular de cada um dos seguintes órgãos:

a) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que o coordenará;

b) Ministério das Mulheres;

c) Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;

d) Casa Civil da Presidência da República;

e) Ministério das Cidades;

f) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

g) Ministério da Cultura;

h) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;

i) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;

j) Ministério da Educação;

k) Ministério do Esporte;

l) Ministério da Fazenda;

m) Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

n) Ministério da Igualdade Racial;

o) Ministério do Planejamento e Orçamento;

p) Ministério dos Povos Indígenas;

q) Ministério da Previdência Social;

- r) Ministério da Saúde;
- s) Ministério do Trabalho e Emprego; e
- t) Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 3º Ao final de cada exercício, o Comitê Gestor enviará relatório sobre as ações do Plano Nacional de Cuidados para informar e subsidiar as decisões do Comitê Estratégico.

§ 4º O Comitê Gestor poderá criar câmaras técnicas auxiliares temporárias com o objetivo de aprofundar as discussões específicas e subsidiar sua atuação e a do Comitê Estratégico.

§ 5º A composição das câmaras técnicas dependerá do tema a ser tratado e incluirá pessoas convidadas de notório saber e representantes da sociedade civil.

§ 6º As câmaras técnicas serão compostas por, no máximo, dez membros.

§ 7º As câmaras técnicas estarão limitadas a, no máximo, quatro em funcionamento simultâneo.

§ 8º As câmaras técnicas terão duração máxima de doze meses.

§ 9º Cada câmara técnica deverá submeter relatório final de seus trabalhos ao Comitê Gestor para apreciação.

§ 10. Os membros do Comitê Gestor e das câmaras técnicas que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por videoconferência, e os membros que se encontrarem em outros entes federativos poderão participar da reunião por meio de videoconferência.

Art. 13. O Plano Nacional de Cuidados será avaliado pelo Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados, que elaborará proposta de revisão, após consulta ao Comitê Estratégico do Plano Nacional de Cuidados, concomitantemente aos ciclos de elaboração do Plano Plurianual da União, e submetido à análise da coordenação do Plano.

Parágrafo único. O Comitê Gestor poderá atualizar anualmente, de forma incremental, as ações previstas no Plano Nacional de Cuidados, com a devida publicação em sítios eletrônicos oficiais do Governo federal.

Art. 14. A participação nas instâncias de governança do Plano Nacional de Cuidados será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 15. O Plano Nacional de Cuidados será implementado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma descentralizada e articulada, na forma do disposto no art. 17.

Art. 16. São competências da União, no âmbito do Plano Nacional de Cuidados:

I - fomentar a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios que conduzam à efetivação dos objetivos, das ações e das metas do Plano Nacional de Cuidados;

II - assessorar tecnicamente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na:

a) formulação e implementação de políticas e planos de cuidados estaduais, municipais e distritais;

b) implementação de serviços, programas, projetos e benefícios que conduzam à efetivação dos objetivos, das diretrizes, das ações e das metas do Plano Nacional de Cuidados; e

c) realização do monitoramento, da avaliação e da revisão das ações dos seus respectivos planos de cuidados;

III - criar e implementar instrumentos e mecanismos de adesão dos entes federativos ao Plano Nacional de Cuidados;

IV - produzir e disseminar conhecimentos, diagnósticos e indicadores sobre cuidados;

V - garantir o funcionamento da sua estrutura de governança, assegurada a participação social e federativa;

VI - firmar parcerias estratégicas com organizações da sociedade civil, empresas e organismos internacionais para a implementação do Plano Nacional de Cuidados;

VII - definir fluxos intersetoriais e entre entes federativos para a implementação do Plano Nacional de Cuidados;

VIII - editar normas complementares necessárias à implementação do Plano Nacional de Cuidados; e

IX - apoiar financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conforme o disposto em legislação específica.

Art. 17. A participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá por meio de adesão voluntária ao Plano Nacional de Cuidados.

Parágrafo único. O termo de adesão ao Plano Nacional de Cuidados conterá as diretrizes para a elaboração e a implementação dos planos de cuidados estaduais, municipais e distrital.

Art. 18. O Plano Nacional de Cuidados será custeado por:

I - dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União consignadas aos órgãos e às entidades da administração pública federal participantes, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;

II - fontes de recursos destinadas por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;

III - recursos provenientes de doações, de qualquer natureza, feitas por pessoas físicas ou jurídicas, do País ou do exterior; e

IV - outras fontes de recursos nacionais ou internacionais, compatíveis com o disposto na legislação.

Art. 19. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de julho de 2025; 204º da Independência e 137º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Wellington Barroso de Araujo Dias
Macaé Maria Evaristo dos Santos
Márcia Helena Carvalho Lopes

Fonte: BRASIL, Decreto nº 12.562 de 23 de julho de 2025. Regulamenta o artigo 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm