

PROBLEMATIZAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS: FLUXOS, ARENAS POLÍTICAS E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E APROVAÇÃO

CRITICAL REFLECTIONS ON THE NATIONAL CARE POLICY: STREAMS, POLICY ARENAS, AND THE FORMULATION AND APPROVAL PROCESS

Maria Luiza Lopes da Conceição¹

Rachel Gouveia Passos²

Resumo: O artigo analisa o processo de formulação da Política Nacional de Cuidados (PNC), aprovada em 2024, com base na teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon. A pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, identifica como fatores estruturais, conjunturais e políticos, como a pandemia, pressões internacionais e atuação de atores-chave, convergiram para incluir o cuidado na agenda pública. Mostra avanços, como o reconhecimento do cuidado como trabalho e o antirracismo, e limites, como linguagem binária, ausência de controle social permanente e desafios de financiamento. A PNC expressa disputas simbólicas e materiais na relação Estado-sociedade.

Palavras-chave: Política Nacional de Cuidados, Política Pública, Gênero, Interseccionalidade, Cuidado.

Abstract: This article analyzes the formulation process of the National Care Policy (PNC), approved in Brazil in 2024, based on Kingdon's multiple streams theory. The qualitative research, grounded in bibliographic review and document analysis, identifies how structural, contextual, and political factors such as the pandemic, international pressures, and the actions of key actors converged to include care in the public agenda. It highlights advances such as the recognition of care as work and antiracism, as well as limits related to binary language, lack of permanent social control, and financing challenges. The PNC reveals symbolic and material disputes within State-society relations.

Keywords: National Care Policy, Public Policy, Gender, Intersectionality, Care.



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

1 Doutoranda em Política Social - Universidade Federal Fluminense; E-mail: mluizalopessoso@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1958-444X>.

2 Doutora em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP; Professora Adjunta - Universidade Federal do Rio de Janeiro; Email: rachel.gouveia@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2267-0200>.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o processo decisório que envolveu a formulação da Política Nacional de Cuidados (PNC), destacando os percursos envolvidos na sua entrada para a agenda pública nacional. A PNC, recentemente aprovada, tem como meta principal estabelecer um sistema de cuidados integral com ambiciosos objetivos na direção de garantir o direito ao cuidado, promovendo acesso, valorização do trabalho de cuidado e redução das desigualdades, com a participação do Estado, setor privado e sociedade (Brasil, 2024). A formulação dessa política envolveu interações complexas entre iniciativas internacionais e nacionais, o que torna essencial compreender as etapas e os fatores que influenciaram suas decisões e estruturação.

O contexto da Política Nacional de Cuidados (PNC) reflete desafios históricos relacionados à divisão desigual do trabalho de cuidado, tradicionalmente atribuído às mulheres e marcado por profundas desigualdades de gênero, raça e classe (Civiletti, 1991; Federici, 2019). O cuidado é um conceito polissêmico, tensionado por dualidades como proteção e controle, esfera privada e pública, trabalho remunerado e não remunerado, afeto e exploração (Federici, 2019). Quando compreendido no interior do processo de reprodução social, o cuidado pode ser entendido como parte fundamental da produção e reprodução da vida em sociedade (Arruza; Batthacharya, 2020). Por isso, o cuidado e a reprodução social situam-se no centro de disputas e processos políticos (Fonseca; Marre; Rifiotis, 2021). Nesse cenário, a formulação da PNC representa uma oportunidade significativa para a institucionalização do cuidado como direito e como política pública comprometida com a redução das desigualdades estruturais.

A pesquisa foi conduzida por meio de uma revisão bibliográfica e análise documental, abrangendo o período inicial de desenvolvimento da PNC e as discussões que a fundamentaram. Para subsidiar essa análise utilizou-se como referencial teórico o campo da Avaliação e Análise de Formulação de Políticas. O estudo também se aproximou de debates feministas, especialmente aqueles conduzidos por mulheres negras e latino-americanas, que oferecem reflexões fundamentais sobre a interseccionalidade entre gênero, raça e classe na análise do cuidado.

A análise documental seguiu as etapas sugeridas por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), como a organização e classificação dos documentos,

permitindo uma compreensão mais estruturada dos dados extraídos das fontes primárias e garantindo a sistematização das informações relevantes. A análise incluiu documentos públicos e governamentais como relatórios de conferências, projetos de lei relacionadas ao cuidado, e documentos internacionais sobre o tema.

A escolha do tema se justifica pela necessidade de investigar o processo de formação da agenda da Política Nacional de Cuidados, compreendendo como e em que momento essa temática se tornou relevante para o governo e foi integrada à sua agenda. Nesse sentido, explorar o conceito de ‘contexto’ na pesquisa documental, conforme Cellard (2008 *apud* Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009), pode enriquecer a compreensão das condições históricas e sociais que permitiram a formulação da PNC, destacando as circunstâncias específicas que influenciaram sua emergência como política pública. Por se tratar de uma política em fase de estruturação, poucas pesquisas foram identificadas em publicações específicas sobre sua formulação. Nesse sentido, este artigo é parte de um esforço inaugural na construção teórica sobre a análise da formulação da Política Nacional de Cuidados no Brasil, sendo fruto das reflexões da pesquisa de doutoramento.

1 Teoria dos fluxos: Análise e formulação da Política Nacional de Cuidado

A análise da formulação de políticas públicas, como a PNC, é um campo permeado por poucas consensualidades, contudo, é possível identificar contribuições valiosas mesmo em métodos e abordagens de investigação distintos. Estruturamos a discussão com base nas contribuições teóricas sobre análise e formulação de políticas públicas, combinando análise de como a PNC entrou na agenda e como os fluxos e arenas políticas moldaram a tomada de decisão. Assim, conforme Rua (2009), sustentamos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Essas ações não são neutras ou meramente técnicas, mas combinam um conjunto de elementos que propiciam sua elaboração (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Recorremos a Kingdon (2003 *apud* Capella, 2006) para compreender de que maneira certas ideias conseguem entrar na agenda dos formuladores de políticas públicas e se consolidar como propostas governamentais. A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e interesse dos formuladores de políticas. No entanto,

em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*). Rua (2009, p.67) contribui sinalizando que “a formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas”.

A aplicação da teoria dos fluxos, conforme proposto por Kingdon (2003 *apud* Capella, 2006), à formulação da Política Nacional de Cuidados (PNC) permite reconhecer como as questões relacionadas ao cuidado passaram a ser amplamente visíveis e a demandar ações governamentais. Na teoria de fluxos, segundo Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da conexão entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*), o que torna possível a oportunidade de mudanças (*Windows*).

No primeiro fluxo, o de problemas, os elementos de Indicadores; Crises; Eventos focalizadores e Feedback de ações devem ser percebidos. Vejamos, no caso do cuidado, embora as desigualdades no exercício do trabalho de cuidado sejam historicamente estruturais em uma sociedade marcada por relações de gênero e classe, e tenham sido denunciadas por teóricas feministas como Civiletti (1991) e Federici (2019), fatores recentes ampliaram a visibilidade dessas questões e reforçaram sua centralidade na agenda pública. Apesar de a desigualdade de gênero no cuidado ser um elemento fundante desde o Brasil escravocrata, sua naturalização como “estado de coisas” (Rua, 2009) começou a ser desafiada mais sistematicamente na direção de uma proposta de intervenção política no Brasil em 2019. Isso ocorre com o avanço de debates políticos e acadêmicos que problematizaram essas desigualdades no contexto contemporâneo.

Conforme sinalizado, entre os elementos destacados por Kingdon estão os indicadores sociais e econômicos os quais desempenham um papel fundamental na construção do problema (Capella, 2006). Nesse sentido, estudos, como os da PNAD (2019) e do Ipea, evidenciaram o alto índice de sobrecarga de trabalho de cuidado não remunerado exercido por mulheres, especialmente, negras e de baixa renda. Esses dados demonstram como o trabalho doméstico e de cuidado reflete desigualdades estruturais de gênero, raça e classe, revelando uma distribuição injusta de responsabilidades no âmbito familiar e social.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) de 2022, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE) aponta que mulheres dedicam em média 21,3 horas semanais para tarefas domésticos e/ou cuidado, enquanto os homens investem apenas 11,7 horas nesses tipos de atividade. Essa discrepância torna-se ainda mais acentuada quando se levam em conta as interseccionalidades de raça e vulnerabilidade socioeconômica (Pnad, 2022).

Ainda no fluxo de problemas, outro elemento identificado por Kingdon é a crise e eventos marcantes (Capella, 2006). No caso da PNC, a crise foi representada pela pandemia da COVID-19. Esse evento intensificou o que alguns denominam “crise de cuidado”, evidenciando o déficit de suporte institucional, público e familiar para o cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência (Onu mulheres, Cepal, 2021). Durante a pandemia, tornou-se ainda mais visível a sobrecarga enfrentada pelas famílias, especialmente pelas mulheres, que assumiram a maior parte das responsabilidades de cuidado, reforçando a necessidade urgente de políticas públicas integradas nessa área.

Como destaca Pereira e Pereira (2021), a crise intensificada pela pandemia não foi criada exclusivamente por ela, nem se encerra com seu fim. Trata-se de uma manifestação das desigualdades estruturais de uma sociedade de classe, cujas bases foram evidenciadas de forma mais nítida sob as condições impostas pela pandemia. Nesse sentido, a pandemia atuou como um catalisador, trazendo à tona as contradições sociais e lacunas históricas em políticas públicas de cuidado.

O conceito de “crise do cuidado”, frequentemente utilizado por organismos internacionais como a ONU Mulheres, é problematizado por Guimarães (2024), que propõe uma leitura situada na realidade brasileira e latino-americana. Para a autora, essa crise não se limita ao aumento da demanda por cuidado — decorrente do envelhecimento populacional ou da maior inserção das mulheres no mercado de trabalho —, mas deve ser compreendida como expressão de uma longa crise da reprodução social. Tal crise decorre da histórica delegação às mulheres da responsabilidade quase exclusiva pelo cuidado, num contexto de profunda desigualdade de gênero, classe e raça, além da fragilidade das políticas públicas e da naturalização da ausência do Estado nesse campo.

Por fim, o *feedback* das ações governamentais, apontado por Kingdon (Capella, 2006), também é um aspecto relevante para a formulação da PNC. A ausência histórica de políticas públicas integradas de cuidado no Brasil, combinada com a fragmentação das iniciativas existentes, como creches e serviços para idosos, foi percebida como uma lacuna nas políticas sociais. No relatório da ONU Mulheres e da CEPAL (2021), diversos países

latino-americanos foram mencionados por suas experiências e iniciativas no campo das políticas de cuidado, enquanto o Brasil não foi sequer citado. Essa ausência evidencia a fragilidade da atuação nacional nesse tema e reforça a necessidade de uma abordagem mais ampla e articulada, que integre diferentes setores e responda às demandas de cuidado de forma equitativa e sustentável.

O segundo fluxo de Kingdon, as *policy streams*, são o conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas, ou '*what to do ideas*'. Refere-se ao conjunto de propostas, ideias e alternativas que emergem para solucionar os problemas identificados. No caso da Política Nacional de Cuidados (PNC), pode-se destacar que as propostas surgiram a partir de três elementos principais: as experiências internacionais, as produções acadêmicas e o debate público.

Na América Latina, o Sistema Nacional Integrado de Cuidados do Uruguai foi frequentemente citado como uma possibilidade a inspirar o Brasil. Essa influência é evidente pela referência a esse exemplo em documentos e produções importantes, como no texto de parecer da Comissão de direitos humanos e legislação participativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.791, de 2019 (Brasil, 2024) e no documento 'Rumo à construção de sistemas integrais de cuidados na América Latina e no Caribe' (Onu Mulheres, Cepal, 2021).

No campo acadêmico, especialmente nos estudos feministas, houve avanços teóricos significativos na denúncia das desigualdades de gênero, raça e classe relacionadas ao trabalho de cuidado. Estudos na perspectiva econômica, por exemplo, evidenciam como a remuneração do trabalho de cuidado poderia impactar o PIB (Melo, Morandi, 2021). Estudos tradicionais como Folbre, (2009) também apresentam elementos de como as políticas nacionais de cuidado podem contribuir tanto social quanto economicamente para o desenvolvimento dos países, especialmente na América Latina

No Brasil, Passos (2020) contribui para pensar o cuidado a partir da história nacional. A autora demarca como o cuidado no Brasil tem origem no trabalho de cuidado não remunerado exercidos por mulheres negras escravizadas desde o Brasil colônia. O "cuidado colonial" como a pesquisadora denomina, é o resultado dessa exploração de mulheres, em destaque, de mulheres negras, que naturaliza o trabalho invisibilizado, mau-remunerado e precarizado.

Núcleos de pesquisa, tanto no Brasil quanto em outros países, também têm desempenhado um papel importante nesse processo. Um exemplo é o desenvolvimento de estudos brasileiros, internacionais e comparados no âmbito do projeto Who Cares, do Cebrap. Além disso, a ampliação das

discussões promovidas pelo Grupo de Trabalho de Cuidados da Clacso e pela Fundación Médife têm contribuído significativamente para a construção e a difusão das concepções e dos enfoques sobre o cuidado na América Latina.

Finalmente, o terceiro fluxo (Capella, 2006) refere-se às condições políticas e institucionais que viabilizam a inserção de determinados problemas e soluções na agenda governamental. No caso da formulação da Política Nacional de Cuidados (PNC), destacam-se três aspectos principais: as mudanças no contexto político, o papel dos atores-chave e coalizões, e a influência de pressões regionais e internacionais.

As mudanças no contexto político constituem um elemento fundamental para facilitar a entrada da política de cuidados no debate público federal. A ascensão do governo Lula, com características progressistas e um compromisso manifesto com pautas voltadas à igualdade de gênero e ao combate à pobreza, abriu uma janela de oportunidade (*Windows*) para a inclusão da política de cuidados na agenda pública. Essa janela de oportunidade, no modelo de Rua (2009), corresponde à estrutura de oportunidades formada por recursos de poder e regras do jogo favoráveis à mobilização de atores.

No debate público, é possível citar os Fóruns e as Conferências Nacionais de Assistência Social e de Direitos das Mulheres como espaços relevantes de discussão sobre o cuidado. Güezmes García, Bidegain Ponte e Scuro (2023) destacam que as Conferências Regionais sobre a Mulher na América Latina, promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), têm incorporado de forma crescente o cuidado como eixo estratégico das agendas de políticas públicas e garantia de direitos. Um marco importante desse processo foi o Compromisso de Buenos Aires, firmado durante a XV Conferência Regional sobre a Mulher na América Latina e no Caribe, que recomenda expressamente a adoção de marcos normativos para garantir o direito ao cuidado por meio da implementação de políticas e sistemas integrais, com atenção às perspectivas de gênero, interseccionalidade, interculturalidade e direitos humanos (Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2022).

Outro exemplo significativo foi o I Seminário de Cuidado do Mercosul, realizado em novembro de 2023, durante a presidência pro tempore do Brasil no bloco. O evento reuniu representantes de governos, da sociedade civil e de organismos internacionais, como a ONU Mulheres, para debater propostas regionais voltadas à institucionalização do cuidado como direito e como política pública. Como resultado do seminário, foi criado a Comissão Técnica de Cuidados (CTC), com objetivos, dentre outros, de monitorar o estado das políticas de cuidado e propor melhorias para ampliar seu alcance.

Isso evidencia como as condições políticas e institucionais são determinantes para o avanço da agenda do cuidado na região.

Adicionalmente, a pressão internacional e regional exerceu influência significativa na construção da PNC. A adesão do Brasil a pactos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), e o papel ativo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) na promoção de políticas de cuidado na região foram fatores decisivos. Esses compromissos fortaleceram o contexto político favorável à criação e implementação de uma política nacional voltada ao cuidado, alinhada às diretrizes globais e regionais de desenvolvimento sustentável.

2 Por que tentativas anteriores não decolaram?

À medida que Kingdon contribui para indicar os aspectos que possibilitam que assuntos e temas específicos entrem na agenda pública, ele também facilita a análise do porque outras tentativas não decolaram. Vale ressaltar que a primeira proposta de lei sobre a Política Nacional de Cuidados foi o Projeto de Lei nº 2.029/2015, de autoria da deputada Cristiane Brasil (PTB³). O projeto justificava-se pelo envelhecimento populacional e pela necessidade de políticas de cuidado voltadas a esse e outros grupos prioritários.

O projeto de Lei centralizava as ações e serviços àqueles que necessitam de cuidados: seja pessoas idosas, crianças, pessoas com deficiência ou pessoas em recuperação do estado de saúde, por exemplo. Todavia, não aborda acerca das pessoas que realizam esse cuidado, de forma remunerada ou não remunerada. Brasil. A justificativa ressaltava que a política buscava “garantir uma melhor distribuição, entre famílias, mercado, Estado e terceiro setor, das responsabilidades que a dependência traz para as sociedades contemporâneas” (Brasil, 2015). Embora tente avançar na construção de uma política de cuidado, o projeto carecia de um diagnóstico crítico sobre as desigualdades que estruturam quem realiza e quem recebe cuidado.

Sobre isso, outra característica marcante do projeto inicial era a neutralidade racial que imprimia ao cuidado. Desconhecendo e invisibilizando o cuidado como atividade historicamente destinado as mulheres negras no Brasil. O conceitua o cuidado como: “Em um sentido amplo, cuidado implica apoiar e ajudar o outro, promover seu bem-estar, evitar o sofrimento e o

³ O Partido dos Trabalhadores Brasileiros em 2023 se tornou o Partido de Renovação Democrática (PRD)

perigo desnecessários..." (Brasil, 2015, sp). Nesse sentido o cuidado no projeto de lei fica limitado a uma conceituação simplista e acrítica.

O projeto de lei foi arquivado ao final da legislatura, e, para usar os termos de Kingdon (Capella, 2006), o processo de abertura da “janela de oportunidade” não parecia oportuno à época. Além disso, como argumenta Rua (2009), arenas redistributivas, como as relacionadas à Política Nacional de Cuidados (PNC), são marcadas por conflitos intensos, pois deixam claro quem ganha e quem perde com a implementação da política. Essa característica contribuiu para o arquivamento da proposta, dado o cenário político pouco favorável naquele momento.

Para olharmos mais de perto aquele contexto vale recorrer ao conceito de fluxo do problema de Kingdon a fim de compreender por que o projeto de lei não avançou. Para o autor um problema não é simplesmente um evento ou questão objetiva; ele envolve elementos interpretativos e sociais. Como Kingdon (2003, apud Capella 2006, p.109-110) explica, “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção”. Assim, a forma como o problema é definido e articulado pode concentrar a atenção dos formuladores de política ou, ao contrário, limitar sua entrada na agenda política.

No caso do PL de 2015, a justificativa apresentada carecia de um vínculo mais direto com as pautas centrais das arenas políticas nacionais. O problema foi definido de maneira genérica e pouco conectada às demandas concretas de grupos afetados, como mulheres e pessoas negras. Essa abordagem diluiu o impacto do problema no competitivo processo de *agenda-setting* (Capella, 2006).

Além disso, o contexto político internacional e regional também desempenhou um papel importante. Em 2015, a América Latina ainda não havia avançado sistematicamente na construção de Políticas Nacionais de Cuidado (Onu Mulheres, Cepal, 2021). Já no Brasil adesivos com montagem da então presidente de teor sexistas e machistas viralizavam. Ao final do ano, foi realizado o acolhimento do presidente da Câmara para o pedido de julgamento da presidente da república Dilma Rousseff.

Em maio de 2016 ocorreu a IV Conferencia Nacional de Políticas para Mulheres, no discurso de Dilma, a presidenta reforçava sua percepção de que o cenário político não era favorável para as mulheres, mesmo a presidente: “A história ainda vai dizer quanto de violência contra a mulher, quanto de preconceito contra a mulher tem nesse processo de impeachment golpista” (Brasil, 2017, p. 11). A conjuntura internacional de ausência de políticas públicas efetivas de cuidado e o cenário político nacional de um processo de

neoconservadorismo do período (Pereira; Pereira, 2021) contribuíram para a não aprovação da lei.

Em 2019, a deputada Leandre dal Ponte (PSD) reapresentou a proposta quase integralmente, por meio do Projeto de Lei nº 5.791/2019. No entanto, o período da presidência de Jair Bolsonaro foi caracterizado por poucos avanços e até retrocessos no debate sobre gênero e cuidados. Um exemplo disso pode ser observado em uma entrevista concedida por Jair Bolsonaro ao jornal *Zero Hora*, na qual afirmou que homens e mulheres não deveriam receber os mesmos salários porque as mulheres engravidam, alegando que a licença-maternidade obrigatória prejudica a produtividade no trabalho (Brasil de fato, 2022). Tal posicionamento evidencia como discursos podem operar como instrumentos do que Morgan e Roberts (2012) chamam de **governança reprodutiva** ao mobilizar argumentos econômicos e morais para justificar desigualdades de gênero no mundo do trabalho e desresponsabilizar o Estado diante das necessidades sociais associadas ao cuidado.

Para Carlos, Pereira e Rodrigues (2025, p.17), na gestão de Bolsonaro há um desmonte nas políticas públicas. Para os autores, a análise das políticas nesse período:

confirmam uma redução sistemática da intensidade formal das políticas para mulheres, afetando as capacidades administrativas e as capacidades procedimentais para enforcement. Mas não só. As mudanças na política também afetaram a sua intensidade substancial promovendo o aprofundamento do desmonte, cujo nível da intervenção governamental altera o escopo ou conteúdo normativo da política e o seu público-alvo. Tal processo foi tangenciado pela substituição da transversalidade de gênero pela transversalidade da família, ancorado em disputa narrativa e simbólica sobre os sentidos das políticas para as mulheres. A exclusão da transversalidade de gênero como eixo estruturante, da interseccionalidade com raça e classe e da intersetorialidade com segurança, trabalho, saúde e educação, transfigurou o escopo e o público-alvo das políticas.

O contexto político desfavorável, com regras do jogo marcadas por uma presidência que não priorizava pautas progressistas, dificultou o avanço das preferências dos atores que defendiam a política de cuidados. Assim, a falta de prioridade governamental e o fortalecimento de discursos conservadores contribuíram para a estagnação da proposta durante esse período.

3 A Política Nacional de Cuidados: Limites e possibilidades

Nos anos seguintes, o debate sobre o cuidado ganhou amplitude.

Logo no primeiro ano do governo Lula, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar a proposta da Política Nacional de Cuidados e do respectivo Plano Nacional (Brasil, 2023, 2024). Além de representantes de diversos ministérios, o GTI conta com a participação de instituições estratégicas como o IBGE, a Fiocruz e o IPEA, bem como convidados permanentes, entre eles a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Congemas, o Fonseas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a UNICEF. A Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) também participou dos debates, por meio da Câmara Técnica de Trabalho Doméstico Remunerado (CT-TDR). Já a participação popular deu-se por meio da realização de consulta pública.

Em 2024, o Projeto de Lei nº 5.791/2019 foi atualizado e passou a tramitar com nova numeração, como Projeto de Lei nº 2.762/2024. Após aprovação em instâncias governamentais estratégicas, esse projeto foi sancionado como a Lei nº 14.461/2024, em 24 de dezembro do mesmo ano. Uma mudança importante em relação às versões anteriores, como as propostas de 2015 e 2019, foi a ampliação do escopo dos serviços contemplados. Enquanto as versões anteriores focavam prioritariamente nos serviços públicos de cuidado formal, como creches e instituições de longa permanência para idosos, a versão de 2024 busca integrar também os cuidados informais, tradicionalmente realizados por mulheres no âmbito familiar, às políticas públicas (BRASIL, 2015; 2019; 2024).

A evolução da construção da PNC, entre o projeto inicial de 2015 e a sua aprovação em 2024, reflete não apenas uma mudança nas prioridades políticas, mas também no entendimento do papel do cuidado na sociedade e das desigualdades que o atravessam. No projeto de 2015, a PNC apresentava um viés mais tecnocrático e genérico, sem abordar explicitamente as desigualdades estruturais que atravessam o cuidado. O texto não trazia um diagnóstico crítico das dinâmicas de gênero e raça que moldam quem cuida e quem é cuidado. Por outro lado, a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui a PNC, representa um marco de avanço nas políticas de cuidado no Brasil. Ela incorpora princípios e objetivos que estão explicitamente em um campo mais progressista. Entre suas principais características estão:

- 1. Reconhecimento das Múltiplas Desigualdades:** ○ Art. 4º, VII, estabelece como objetivo “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.” Essa inclusão explica as desigualdades baseadas em classe, sexo, raça, etnia e outros fatores, reconhecendo a interseccionalidade

(ainda que sem utilizar o termo) como central na formulação de políticas públicas. O Art. 5º, V, reforça essa ideia ao definir múltiplas desigualdades como aquelas “estruturadas em diversas dimensões de exclusão e subordinação”.

2. **Justiça de Gênero e Redistribuição do Trabalho de Cuidado:** A lei reconhece a sobrecarga histórica imposta às mulheres pelo trabalho de cuidado. O Art. 4º, VI, estabelece a promoção do “reconhecimento, redução e redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres.” Além disso, o Art. 5º, IV, reforça a “corresponsabilidade entre homens e mulheres pelos cuidados,” desafiando o modelo patriarcal e promovendo uma distribuição equitativa.
3. **Enfoque Antirracista, Anticapacitista e Anti-idadista:** Uma das inovações mais significativas é a inclusão de princípios como antirracismo, anticapacitismo e anti-idadismo (Art. 6º, VI, VII e VIII). Essa abordagem amplia o entendimento das desigualdades no cuidado, considerando as diversas formas de discriminação que afetam tanto quem cuida quanto quem recebe cuidado.
4. **Valorização do Trabalho Decente no Cuidado:** O Art. 4º, V, propõe “promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado, de maneira a enfrentar a precarização e a exploração do trabalho.” Essa medida visa garantir direitos trabalhistas, proteção social e condições dignas para os profissionais do cuidado.
5. **Mudança Cultural:** A lei também busca alterar padrões culturais enraizados que naturalizam o trabalho de cuidado como responsabilidade exclusiva das mulheres. O Art. 4º, VIII, estabelece como objetivo “promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado,” enquanto o Art. 7º, VI, vincula essa mudança à divisão racial e social do trabalho.
6. **Cuidado como trabalho:** O art. 5º 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”;

Apesar dos avanços que representa, a Lei também apresenta limites e contradições relevantes. A começar pela redação que, ao propor a “igualdade entre homens e mulheres”, adota uma linguagem binária, que invisibiliza pessoas trans, não binárias e outras identidades de gênero (Brasil, 2024). Essa lógica é reforçada em outras partes do texto, que seguem tratando a questão

a partir do marcador “sexo”, e não de “gênero”⁴. Nesse sentido, o estudo de Nicoli e Ramos (2024) evidencia como o acesso aos serviços de cuidado e o cuidado afetivo ocorre de forma desigual para pessoas LGBTQIAPN+. Nesse sentido, nota-se um alheamento da Lei em relação às diversidades de gênero e sexualidade.

Além disso, a Política Nacional de Cuidados adota o princípio do universalismo progressivo como eixo estruturante, propondo que o cuidado seja implementado de forma gradual, a partir da definição de grupos prioritários. Embora essa diretriz represente um avanço ao reconhecer desigualdades históricas no acesso ao cuidado, ela exige atenção crítica. A CEPAL (2021), ao apontar a universalidade como princípio norteador das políticas de cuidado na América Latina, alerta para a necessidade de garantir tanto o acesso quanto a qualidade dos serviços. Nessa perspectiva, o direcionamento de ações para grupos específicos pode ser uma estratégia operacional legítima, mas não deve substituir a lógica universalista como princípio estruturante da política. Assim, a articulação entre políticas que considerem as singularidades de grupos mais vulnerabilizados e a garantia do direito universal ao cuidado deve ser constantemente tensionada. O risco, como aponta a literatura, é que o “progressivo” se converta em postergação indefinida, resultando na consolidação de sistemas focalizados e na negação prática da universalidade prometida (Fleury, 2008).

A definição ampla dos sujeitos do cuidado, que inclui tanto trabalhadores remunerados quanto aqueles que exercem cuidado de forma não remunerada, embora avance no reconhecimento da diversidade de experiências, carrega um risco político importante: ao tentar contemplar todos, pode diluir a responsabilização do Estado e abrir espaço para a inércia. A política, assim, opera em um limiar ambíguo entre o “todo mundo” e o “ninguém”, onde a universalidade declarada pode esvaziar a efetividade prática.

Outra fragilidade refere-se a não participação de instrumentos formais de controle social para a formulação da Lei, ainda que mecanismos alternativos como a implementação de seções de comentários, como consultas públicas, tenham sido criados, não há registro de participação permanente de conselhos de direito e movimentos sociais na formulação. A participação popular no Brasil esteve ao lado da formação das mais importantes legislações de proteção social. Essa participação não só foi importante para impulsionar a criação das Leis, mas para o próprio processo de legitimização (Fleury, 2008).

4 Conforme exposto por Luana Pinheiro durante o III Colóquio do Who Cares, parte das limitações da redação da Lei Nacional de Cuidados pode ser atribuída às correlações de forças no Congresso Nacional, especialmente à composição conservadora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no momento da tramitação da proposta.

No que tange à representação, não se identificou interlocução direta com grupos feministas organizados durante a formulação da Lei. Embora o processo tenha dialogado com debates latino-americanos relevantes, com a participação de representantes governamentais como Lais Abramo e Luana Pinheiro em eventos como o congresso da CLACSO, do CEBRAP e no seminário *Care that Matters, Matters of Care: Overcoming Inequalities through Care Policies*, outras formas de representatividade, em especial de movimentos sociais, não foram identificadas.

Nesse sentido, vale destacar que a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) foi convidada a participar de debates ao longo do processo de elaboração da Lei, conforme sinalizado anteriormente. No entanto, há manifestações da categoria quanto à exclusão de suas especificidades na elaboração e redação final do texto legal (*Colóquio Internacional Cuidado, Direitos e Desigualdades, 2025; Care that Matters, Matters of Care: Overcoming Inequalities through Care Policies, 2025*). Essa ausência é especialmente relevante considerando que, conforme identificado por Guimarães e Pinheiros (2023), as trabalhadoras domésticas representam aproximadamente 25% do contingente envolvido com o cuidado no Brasil.

Um dos maiores desafios da PNC será a territorialização. Criada no âmbito da União, a política precisará ser articulada com os entes federativos para alcançar efetivamente os diferentes territórios — com suas especificidades culturais, étnicas, geográficas e institucionais. A experiência latino-americana mostra que os sistemas de cuidado mais robustos são aqueles enraizados em articulações com os movimentos feministas, que reconhecem e integram as dimensões de raça e classe de forma mais profunda e politizada.

Outro ponto-chave será a qualidade da política e seus indicadores. A implementação da PNC exigirá instrumentos de monitoramento e avaliação, que articulem dimensões quantitativas (como cobertura e acesso) e qualitativas (como percepção do cuidado, reconhecimento do trabalho e mudanças culturais). A criação desses indicadores é um convite à academia, que pode contribuir na produção de conhecimento, na análise crítica e na proposição de ajustes.

A temática do cuidado exige atenção especial, pois mobiliza diferentes grupos de interesse, cujas perspectivas nem sempre convergem politicamente. A tentativa anterior de aprovação da Lei Nacional de Cuidados, por exemplo, foi liderada por representantes da direita, vinculados a setores politicamente conservadores (Brasil, 2015, 2019). Ao mesmo tempo, o cuidado — frequentemente associado à maternidade e à performatividade de um ideal “feminino” — tem ganhado destaque nas redes sociais, onde

mulheres compartilham suas rotinas e reflexões, muitas vezes em tom de humor, abordando os desafios do cotidiano materno. Contudo, o discurso neomaternoalista presente nos *mommy blogs*, como denominam Batthyány *et al.* (2025), tende a apresentar baixo engajamento político e pouca crítica à divisão sexual do trabalho, contribuindo para a naturalização da associação entre cuidado e mulheres.

Vale destacar que, conforme argumentam Lascoumes e Le Galès (2012), as legislações e os movimentos políticos espelham a forma como a ação pública, representada por seus instrumentos, traduz escolhas políticas e valores ideológicos. No caso da Política Nacional de Cuidados (PNC), a adoção de princípios como o antirracismo e a redistribuição do cuidado não constitui apenas uma decisão técnica, mas reflete um posicionamento político que busca enfrentar desigualdades históricas.

Considerando que a sociedade é dinâmica, as legislações também não são estáticas: estão sujeitas a disputas, revisões e reinterpretações “que podem implicar em um redirecionamento radical de sentido” (Fonseca; Marre; Rifiotis, 2021, p. 13). O cuidado, enquanto campo em disputa, como vimos ao longo desta análise, insere a Política Nacional de Cuidados (PNC) em uma arena potencialmente conflitiva. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que a adoção de uma política de cuidados orientada por uma perspectiva de gênero e justiça social tende a enfrentar resistências, justamente por confrontar expectativas culturais profundamente enraizadas sobre o papel das mulheres e a divisão tradicional do trabalho entre os gêneros.

A aprovação da PNC implicará a elaboração do Plano Nacional de Cuidados, o qual deverá conter as estratégias concretas para sua efetivação. Assim, as reflexões apresentadas neste artigo contribuem como ponto de partida para compreender que a construção e implementação do Plano também serão marcadas por disputas nas arenas políticas e dependerão da existência de janelas de oportunidade que poderão torná-lo mais ou menos abrangente, a depender das correlações de força em curso.

Considerações finais

A análise da construção da Política Nacional de Cuidados (PNC) evidencia como diferentes fatores estruturais, contextuais e políticos convergiram para viabilizar sua formulação. A pandemia da COVID-19 atuou como catalisador desse processo, ao escancarar as lacunas na proteção social e a centralidade do cuidado na manutenção da vida. Atores-chave, evidências acadêmicas e

o aprendizado internacional contribuíram para moldar soluções concretas, enquanto o apoio político e a pressão social criaram as condições necessárias para que o cuidado fosse finalmente reconhecido como uma prioridade na agenda pública brasileira.

A rapidez entre a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial e a aprovação da Lei em 2024 evidencia que o cuidado é uma temática que transita entre arenas distintas — técnicas, políticas e sociais. Um exemplo eloquente disso é a temática referente a licença paternidade. Em 2020 a Central Única dos Trabalhadores (CUT) impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 20, o qual solicitava ao Supremo Tribunal Federal (STF) a fixação de um prazo para regulamentar o direito a licença-paternidade. O Projeto de Lei foi inicialmente proposto por Jorge Kajuru (PSB) em 2023 e a PL foi aprovado com redação revista pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa de presidência de Damares Alves⁵ (Republicanos) (Agência Senado, 2024). Esses elementos demonstram como o cuidado trata-se de uma categoria política em disputa.

Outro exemplo dessa ambivalência é o cuidado concebido como dever legal punitivo, previsto no Estatuto da Pessoa Idosa. Em determinadas situações, filhos sem vínculo afetivo com seus pais são obrigados judicialmente a realizar visitas a Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Essa perspectiva revela uma concepção formalista e coercitiva do cuidado, que ignora suas dimensões relacionais, éticas e afetivas — e que pode se tornar perversa em contextos marcados por abandono, violência ou rompimento de vínculos.

A PNC de 2024 representa, nesse cenário, um avanço expressivo em relação a versões anteriores, ao incorporar princípios e instrumentos comprometidos com o enfrentamento das desigualdades estruturais de gênero, raça, classe e geração. Essa transformação reflete um amadurecimento do debate político. Contudo, em relação a participação social, o estudo não identificou a interlocução da Política com grupos feministas organizados. Reconhece-se que essa é uma lacuna do estudo, que não teve como foco aprofundar esse aspecto, mas que representa um importante caminho para futuras pesquisas.

Por fim, apesar da presença de discurso sobre gênero e raça nos debates científicos brasileiros sobre cuidado, esse debate ainda é predominantemente produzido por mulheres brancas. Mesmo quando aborda as intersecções de

⁵ Damares Alves assumiu o cargo de ministra da mulher, família e direitos humanos no governo de Bolsonaro. Em declaração pública e polêmica assumiu frases como: “meninas vestem rosa e meninos vestem azul” e “o estado é laico, mas a ministra é terrivelmente cristã” (G1, 2019).

gênero, raça e classe, há pouca diversidade nas vozes que permeiam esses espaços (*Colóquio Internacional Cuidado, Direitos e Desigualdades, 2025; Care that Matters, Matters of Care: Overcoming Inequalities through Care Policies, 2025*).

As contribuições analisadas demonstram que os instrumentos de política pública não são neutros: são carregados de valores, representações e implicações políticas. No caso da PNC, permitiram identificar como diferentes dispositivos moldam as relações entre Estado e sociedade no campo do cuidado, revelando tanto avanços quanto tensões em torno de sua institucionalização.

Referências

ARRUZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi. **Teoria de la Reproducción Social:** Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, n. 16, p. 37-69, 22 mar. 2020.

BATTHYÁNY, Karina et al. **Neomaterialismos:** redistribución de los cuidados en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.762, de 2024. **Institui a Política Nacional de Cuidados.** Brasília, 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. **Institui a Política Nacional de Cuidados.** Presidência da República, Brasília, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados.** Brasília: MDS, [2024].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial – Política Nacional de Cuidados.** Brasília: MDS, [2024].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **I Seminário do Mercosul sobre Políticas e Sistemas de Cuidado:** Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social. Evento transmitido ao vivo em 8 nov. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.029, de 2015. **Institui a Política Nacional de Cuidados e dá outras providências.** Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.791, de 2019. **Institui a Política Nacional de**

Cuidados e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Relatório final da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.** Processo SEI nº 08000.053438/2017-59. Brasília, 2017.

BRASIL DE FATO. **Veja nove vezes em que Bolsonaro atacou os direitos das mulheres.** Brasil de Fato, 08 mar. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 109-132, 2006.

CARLOS, Euzeneia; PEREIRA, Matheus Mazzilli; RODRIGUES, Cristiano. **Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro:** políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 124, 2025.

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **III Colóquio Internacional “Cuidado, direitos e desigualdades” – Manhã.** São Paulo, 15 abr. 2025. Evento transmitido online.

CIVILETTI, Maria Virgínia Prata. **O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista.** Cadernos de Pesquisa, n. 76, p. 31–40, 1991.

CLACSO – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais. **Políticas del cuidado en América Latina y el Caribe:** estado de situación. In: FORO “Miradas críticas sobre el cuidado, la igualdad de género y la justicia social”, 10 jun. 2024, Bogotá, Colômbia. Sessão: Eje 8 – Derechos, violencias e igualdad de género.

CONFERÊNCIA REGIONAL SOBRE A MULHER DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. **Compromisso de Buenos Aires.** XV Conferência Regional sobre a Mulher na América Latina e Caribe, 2022.

FEDERICI, Silvia. **O patriarcado do salário:** notas sobre Marx, gênero e feminismo. São Paulo: Boitempo, 2019.

FLEURY, S. **Reforma do estado, seguridade social e saúde no Brasil.** In: MATTA, G. C.; LIMA, J. C. F. (Org.). *Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008, p. 49-87.

FOLBRE, Nancy. **The invisible heart:** economics and family values. New York: The New Press, 2009.

FONSECA, Claudia; MARRE, Diana; RIFIOTIS, Fernanda. **Governança**

reprodutiva: um assunto de suma relevância política. *Horizontes Antropológicos*, v. 27, n. 61, p. 7-46, 2021.

G1. **Em vídeo, Damares Alves diz que ‘nova era’ começou no Brasil:** ‘Meninos vestem azul e meninas vestem rosa’. G1, 3 jan. 2019.

GUIMARÃES, Nadya. **A “crise do cuidado” e os cuidados na crise:** refletindo a partir da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Sociais*, v. 10, n. 3, p. 120-137, 2024.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; PINHEIRO, Luana Simões. **The halo of care:** Measuring paid care work in Brazil. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap, 2023. (Coleção Documentos de Trabalho, n. 2).

GÜEZMES GARCÍA, Ana; BIDEGAIN PONTE, Nicole; SCURO, María Lucía. **Gender equality and the care society.** *CEPAL Review*, n. 141, p. 165–178, dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. **A ação Pública abordada por seus instrumentos.** *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 20-44, jul./dez. 2012.

MELO, Ana; MORANDI, Cláudia. **O impacto econômico da remuneração do trabalho de cuidado no Brasil.** *Revista de Economia e Política Social*, v. 3, n. 1, p. 75-90, 2021.

MORGAN, L. M.; ROBERTS, E. F. S. **Reproductive governance in Latin America.** *Anthropology & Medicine*, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 241-254, 2012.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá; RAMOS, Marcelo Maciel. **Cuidado queer:** pensar o cuidado a partir das histórias de vida de pessoas LGBT+ idosas em Belo Horizonte, Brasil. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap, 2024. (Coleção Documentos de Trabalho, n. 6).

ONU MULHERES; CEPAL. **Rumo à construção de sistemas integrais de cuidados na América Latina e no Caribe.** Santiago: ONU Mulheres, 2021.

PASSOS, Rachel Gouveia. **Mulheres negras, sofrimento e Cuidado colonial.** *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 45, v. 18, p. 116–129, 2020.

PEREIRA, C. P.; PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Cobiça capitalista, pandemia e o futuro da política social.** *Argumentum*, v. 13, n. 1, p. 40–65, 2021.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

RUA, Maria das Dores. **Políticas públicas como resultado da atividade política:** um estudo sobre arenas e fluxos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 59–78, 2009.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental:** pistas teóricas e metodológicas. *Revista brasileira de História & Ciências Sociais*, ano 1, v. 1, 2009.

Recebido em julho de 2025.

Aprovado em novembro de 2025.