

POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS E A CRISE DA REPRODUÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ENTRE O RECONHECIMENTO DO DIREITO E A GESTÃO DAS DESIGUALDADES

National Care Policy and the crisis of social reproduction in Brazil: between rights recognition and the management of inequalities

Paula Proença de Figueiredo Coutinho*
Universidade Federal Fluminense

Neusa Cavalcante Lima**
Universidade Federal Fluminense

Resumo

A Política Nacional de Cuidados (PNaC), instituída pela Lei n.º 15.069/2024, foi analisada à luz da Teoria da Reprodução Social (TRS), com o intuito de compreender o cuidado como dimensão estrutural da reprodução da vida no capitalismo. A relevância do estudo reside na centralidade atribuída ao trabalho não remunerado do cuidado, majoritariamente realizado por mulheres, na sustentação da economia e vida social, e que é historicamente invisibilizado e desvalorizado. Fundamentada no materialismo histórico-dialético, a pesquisa qualitativa teve caracteres bibliográfico e documental, e como principais fontes o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial de Cuidados (Brasil, 2024) e a Lei que institui a PNaC. A análise permitiu concluir que, apesar de operar nos limites da lógica neoliberal, a política representa um avanço, ao reconhecer o cuidado como direito e responsabilidade compartilhada. À luz da TRS, a PNaC aparece como resposta estatal à crise da reprodução social, mas sem romper com as contradições estruturais que a produzem, como a divisão sexual-racial do trabalho, o subfinanciamento e a subordinação da vida à acumulação de capital.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Cuidados. Teoria da Reprodução Social. Trabalho não remunerado do cuidado. Cuidado. Serviço Social.

Abstract

The National Care Policy (PNaC), established by Law No. 15,069/2024, was analyzed through the lens of Social Reproduction Theory (SRT), with the aim of understanding care as a structural dimension of the reproduction of life under capitalism. The relevance of the study lies in the centrality of unpaid care work, predominantly carried out by women, to sustaining the economy and social life, despite being historically invisibilized and devalued. Grounded in historical-dialectical materialism, this qualitative research adopted bibliographic and documentary approaches, drawing primarily on the Report of the Interministerial Working Group on Care (Brazil, 2024) and the law establishing the PNaC. The analysis

concluded that, although operating within the limits of neoliberal logic, the policy represents an important advance by recognizing care as a right and a shared responsibility. From the perspective of SRT, the PNaC emerges as a state response to the crisis of social reproduction, albeit without overcoming the structural contradictions that produce it, such as the sexual-racial division of labor, underfunding, and the subordination of life to capital accumulation.

KEYWORDS: National Care Policy. Social Reproduction Theory. Unpaid care work. Care. Social Work.

Introdução

O debate sobre o cuidado tem adquirido centralidade nos últimos anos, especialmente diante da intensa crise da reprodução social. Ao mesmo tempo, ganha maior difusão, no Brasil, o debate feminista-marxista, com base na Teoria da Reprodução Social (TRS), no qual a crise do cuidado ganha relevância como temática. Longe de se restringir à esfera privada, o cuidado tem sido progressivamente politizado como questão pública, revelando sua importância para a sustentação da vida, ainda que historicamente apropriado e invisibilizado no interior das dinâmicas capitalistas. Nesse sentido, a recém instituída Política Nacional de Cuidados (PNaC) mostra a entrada do cuidado na agenda brasileira como política pública.

Este artigo fundamenta-se na TRS, que compreende o trabalho não remunerado do cuidado como um dos elementos centrais para a sustentação da vida e reprodução das relações sociais no capitalismo. Tal abordagem apoia-se nas contribuições de autoras da TRS, como Lise Vogel (2022 [1983]; 2023 [2013]), Tithi Bhattacharya (2019; 2023[2017]), Cinzia Arruzza (2019) e Nancy Fraser (2019; 2023), complementadas por autoras brasileiras, como Camila Carduz Rocha (2022) e Rhaysa Ruas (2025), fundamentais para a leitura da TRS no contexto brasileiro.

1 O Cuidado como Política Pública

1.1 Diagnóstico e proposições: o GTI-Cuidados

A incorporação do tema dos cuidados na agenda de políticas públicas, no Brasil, é recente, como evidenciado pela aprovação da PNaC, em 2024. A virada institucional desse cenário deu-se a partir de 2023, com o início do terceiro mandato do governo Lula, quando a instância federal assumiu o compromisso de elaborar a PNaC.

Como primeira medida, foram criadas duas estruturas específicas, na administração pública: a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), e a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Política de Cuidados, no âmbito do Ministério das Mulheres (Brasil, 2024).

Essa inflexão, consolida-se com o Decreto n.º 11.460, de 30 de março de 2023, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaboração da Política e do Plano Nacional de Cuidados (GTI-Cuidados), com a participação da sociedade civil¹. A criação do GTI-Cuidados responde a uma demanda histórica de movimentos sociais, em especial “dos movimentos de mulheres e movimentos feministas”, que há tempos reivindicam o “reconhecimento e a valorização do trabalho de quem cuida” (Brasil, 2024, p. 8).

A formulação da PNaC não se explica apenas por fatores internos, mas também se inscreve em um cenário internacional². Desde os anos 2000, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) têm promovido esse reconhecimento. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU e o Compromisso de Buenos Aires, aprovados pela Cepal, em 2022, reforçam a necessidade de corresponsabilização social para a construção da “sociedade dos cuidados” (Brasil, 2024, p. 32). Esses marcos influenciaram a formulação brasileira e situam a PNaC dentro de uma tendência global de universalização do direito ao cuidado.

No ano seguinte, em 2024, é publicado o relatório elaborado pelo GTI-Cuidados, segundo o qual, embora o Brasil tenha chegado “atrasado a essa agenda”, em comparação a outros países latino-americanos, que já haviam instituído sistemas nacionais de cuidados, a proposta surge “com força e vontade política para transformar em realidade uma Política Nacional de Cuidados” (Brasil, 2024, p. 8). Ainda, o Grupo apontou que a construção da política deveria ser “um esforço que envolva diferentes setores governamentais (no âmbito federal e nas esferas subnacionais), bem como a sociedade civil e outras esferas do Estado, como os poderes Legislativo e Judiciário” (Brasil, 2024, p. 14).

Nesse contexto, o relatório do GTI- Cuidados defende que:

é preciso entender como dever do Estado a garantia do acesso igualitário ao direito ao cuidado, tanto no que diz respeito ao direito a cuidar, quanto a ser cuidado e ao autocuidado. Só assim poderemos caminhar em direção à redução da pobreza e das desigualdades estruturais que caracterizam a sociedade brasileira, para a garantia do bem-estar das pessoas, para o avanço

¹ O decreto estabeleceu que o GTI-Cuidados seria composto por 20 ministérios e 3 entidades convidadas permanentes: a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); além de contar com a participação de organismos internacionais, como a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres); Organização Internacional do Trabalho (OIT); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

² O documento (Brasil, 2024) menciona que, enquanto o Brasil começou a construir sua Política Nacional de Cuidados, em 2023, muitos países da América Latina e Caribe, como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai, já possuem políticas ou sistemas nacionais de cuidados mais avançados, ou estão em processo de desenvolvimento. Esses países têm debatido o tema de forma mais organizada, no âmbito governamental, servindo como referência para o Brasil. O relatório destaca que o Brasil busca aprender com essas experiências, entendendo os avanços, desafios enfrentados e as soluções encontradas.

na construção de uma sociedade livre, justa e solidária e para o desenvolvimento sustentável do país, tal qual preconizado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2024, p. 9).

Trata-se de importante mudança de paradigma, na concepção de cidadania, no país, ao posicionar o cuidado no mesmo patamar de outros direitos historicamente reconhecidos, como Saúde, Educação e Assistência Social. Como registra o documento, a missão da PNaC e do Plano Nacional de Cuidados é “aprimorar os serviços já existentes, fazendo com que passem a incorporar a ‘lente dos cuidados’; e suprir as lacunas de ofertas identificadas, seja com a expansão dos serviços e políticas já existentes, seja com a criação e oferta de novas ações” (Brasil, 2024, p. 8).

Para compreender o significado da inflexão na agenda pública, parte-se da definição de cuidado, conforme define o GTI:

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 das economias e à garantia do bem-estar de todas as pessoas. [...] trabalhos como a preparação de alimentos, a limpeza, a gestão e a organização da casa, bem como das atividades de apoio e auxílio às pessoas – como bebês e crianças pequenas, pessoas idosas ou pessoas com deficiência – que dependem de terceiros para a realização de atividades básicas e instrumentais da vida diária (BRASIL, 2024, p. 29).

Trata-se, portanto, de um trabalho essencial, que se materializa em diferentes formas: pode ser *remunerado* – quando exercido em profissões como a de trabalhadores domésticos, cuidadores de idosos, babás, educadores infantis, profissionais de saúde e de enfermagem –, ou *não remunerado* – quando exercido no interior das famílias sem contrapartida financeira (Brasil, 2024).

O documento distingue também o *cuidado direto*, caracterizado pela “interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado”, e o *cuidado indireto*, que se refere às atividades fundamentais à reprodução da vida cotidiana, como preparar alimentos, limpar, organizar o espaço doméstico, etc. E ressalta, também, a *recorrência* como seu elemento definidor – destacando os aspectos cotidiano e repetitivo –, indispensável à reprodução da vida (Brasil, 2024, p. 30).

Essa concepção converge com a literatura da TRS que analisa o trabalho reprodutivo como base do capitalismo e seu reconhecimento como atividade invisibilizada e desigualmente distribuída, sobretudo entre as mulheres (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019). Essa perspectiva é evidenciada na configuração, citada no próprio relatório, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), que indicam ser, o trabalho doméstico remunerado, a maior categoria de provisão de cuidados no Brasil; que mais de 90% de seus trabalhadores são mulheres e, dentre elas, 61% são negras (Pnad-

C, 2022 *apud* Brasil, 2024, p. 47), mostrando como a organização social do cuidado perpetua hierarquias estruturais.

O relatório também apresenta o cuidado como *função social e bem público*, destacando que seus efeitos extrapolam os âmbitos individual e familiar, gerando benefícios para toda a sociedade. Conforme explicado no documento,

A provisão de cuidados adequados e de qualidade não interessa apenas àquela pessoa que o recebe, ou à sua família [...]. Essa compreensão – de que o trabalho de cuidados gera benefícios para a sociedade que ultrapassam aqueles gerados para as pessoas que diretamente recebem o cuidado – é precisamente o que o define como um bem público (Brasil, 2024, p. 32).

Essa formulação desloca o cuidado da esfera privada para um compromisso público, reconhecendo sua centralidade para a garantia dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de políticas públicas que promovam o acesso universal, a redução das desigualdades e a corresponsabilização social por sua provisão (Brasil, 2024).

Além disso, ao destacar a relevância econômica do cuidado, o relatório apresenta dados da Cepal que estimam que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado pode equivaler de 20% a 30% do Produto Interno Bruto (PIB) nos países que o mensuram, e que as mulheres respondem por cerca de 75% desse valor (Cepal, 2022 *apud* Brasil, 2024).

O GTI-Cuidados insere-se no debate internacional recuperando o Consenso de Buenos Aires (2022), documento aprovado na XV Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (CRM). Esse consenso coloca o cuidado no centro da vida e das práticas democráticas, com base na corresponsabilização; na sustentabilidade da vida e do planeta; e na garantia do direito ao cuidado em suas três dimensões: a cuidar, a ser cuidado e ao autocuidado” (Brasil, 2024, p. 36).

Essa perspectiva amplia o entendimento do cuidado, visto como responsabilidade familiar e atividade da natureza feminina, colocando-o como direito social que demanda a reorganização das políticas públicas e relações sociais. A corresponsabilização implica o compartilhamento equitativo das responsabilidades entre Estado, famílias, setor privado e comunidade, para reduzir a sobrecarga historicamente concentrada nas mulheres (Brasil, 2024).

Além disso, o paradigma da sustentabilidade da vida e do planeta orienta para políticas que integram o cuidado como elemento fundamental da reprodução social, da dinâmica econômica e preservação ambiental, o que reafirma seu papel crucial e inegociável no funcionamento da sociedade. Ao garantir o direito ao cuidado, incluindo o autocuidado, representa não apenas a reivindicação de justiça social e reconhecimento, mas a estratégia para promover o desenvolvimento sustentável e a igualdade de gênero (Brasil, 2024).

Essa análise permite verificar que o marco conceitual sobre o cuidado proposto no Relatório, ao defini-lo como trabalho indispensável à vida e reconhecer sua dimensão de bem público, de fato dialoga com as proposições desenvolvidas pela perspectiva da TRS. No entanto, esse reconhecimento não elimina as contradições que marcam sua organização dentro do capitalismo.

Conforme desenvolvido por Fraser (2023), a chamada “crise do cuidado” é apreendida como manifestação empírica de uma crise mais ampla de reprodução social, própria do capitalismo contemporâneo³. Ao recolocar o trabalho reprodutivo como condição indispensável da existência da cultura, economia e organização política, a autora mostra a contradição estrutural de um sistema que depende da reprodução da vida, mas, simultaneamente, a desvaloriza e fragiliza, por meio da apropriação não remunerada do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho.

No contexto do capitalismo financeiro globalizado, com a organização social centrada na “família de dois salários”, apresenta-se, segundo a análise de Fraser (2023), a partir da década de 1980, uma nova reorganização da reprodução social. Com o avanço do neoliberalismo, ocorreu um desmonte dos sistemas públicos de bem-estar, enquanto mais mulheres passaram a integrar o mercado de trabalho. Essa mudança gerou uma contradição: o capital continua dependendo da reprodução da força de trabalho, mas retira os recursos e as instituições que a sustentavam, ampliando a sua condição de precariedade.

Com isso, as famílias, sobretudo as mulheres, passaram a acumular responsabilidades relacionadas à sustentação da vida, sem apoio público suficiente, e, assim, o capitalismo financeiro não apenas não resolve essa contradição, como a intensifica: transforma a reprodução social em mercadoria para alguns e em sobrecarga para outros – aprofundando ainda mais as desigualdades.

Assim, a crise do cuidado revela-se como um eixo estruturante das políticas contemporâneas, ao provocar respostas institucionais pelo Estado, ainda que parciais, como

³ Ao analisar as transformações recentes, no centro do capitalismo, a autora mostra que, ao longo da história, podemos identificar três grandes períodos históricos, ou “regimes”, que representam diferentes formas de funcionamento do capitalismo em relação à produção e à reprodução social: no período do capitalismo liberal concorrencial do século XIX, por exemplo, apoiava-se na figura da dona de casa burguesa como responsável pelo cuidado, já no período do capitalismo regulado pelo Estado, no século XX, houve uma relativa institucionalização da reprodução social, por meio de políticas públicas e direitos sociais, ainda que sustentados pela divisão sexual do trabalho, e o terceiro regime, no contexto do capitalismo financeiro, no mundo globalizado, no contexto contemporâneo. “Esse regime transferiu a manufatura para regiões de baixos salários, recrutou mulheres para a força de trabalho remunerado e promoveu o desinvestimento estatal e corporativo do bem-estar social [...] O resultado, em meio a crescente desigualdade, é uma organização dualizada de reprodução social, mercantilizada para quem pode pagar, e privada para quem não pode – tudo encoberto pelo ideal mais moderno da ‘família de dois assalariados’” (Fraser, 2023, p. 51-52).

a expansão de creches e, mais recentemente, a formulação da PNaC. Contudo, tais medidas, embora importantes, não eliminam a contradição de fundo: a participação feminina no mercado de trabalho pode ser, ao mesmo tempo, um avanço contra a opressão às mulheres e uma nova forma de exploração dentro do neoliberalismo, “ao mesmo tempo é uma engrenagem da aguda crise de reprodução social” (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019, p. 112).

Fraser (2023) amplia o horizonte de sua crítica ao mostrar que as lutas sociais mais urgentes da atualidade não estão apenas no campo da produção econômica, mas também na reprodução social. A autora destaca uma diversidade de movimentos que reivindicam o direito à moradia, saúde, segurança alimentar, renda básica, aos serviços públicos, a condições dignas de trabalho, em setores historicamente desvalorizados. Todas essas reivindicações, embora distintas, compartilham de uma demanda comum: reorganizar a relação entre produção e reprodução.

A autora chama essas lutas de “lutas de fronteira” (Fraser, 2023, p. 66-67). Isso significa reconhecer que os conflitos em torno do cuidado, do tempo de vida, do acesso a direitos sociais e do devido reconhecimento do trabalho reprodutivo estão estruturalmente ligados à dinâmica do capitalismo contemporâneo. Na visão de Fraser, essas lutas respondem diretamente à crise da reprodução social agravada pelo regime neoliberal e financeirizado.

Como afirmam Rocha *et al.* (2022, p. 14), “a tarefa de produzir e reproduzir, biológica, cotidiana e geracionalmente, a vida e, por consequência, a mercadoria força de trabalho, é um trabalho [...] imprescindível para a acumulação e expansão capitalistas”. Reconhecer esse papel é condição necessária para enfrentar a desvalorização estrutural do trabalho de cuidado e situá-lo como parte constitutiva da reprodução social.

O diagnóstico do GTI-Cuidados (Brasil, 2024) confirma que transformações demográficas – envelhecimento populacional, redução do número de pessoas por família – e a crescente inserção feminina no mercado de trabalho intensificam essa crise em que, segundo Rocha (2022), as mulheres não só precisam trabalhar para sustentar suas famílias, mas também carregam a maior parte do trabalho doméstico e de cuidado, o que resulta em jornadas duplas ou triplas de trabalho.

Essa realidade revela como o capitalismo brasileiro sustenta-se em uma dupla opressão: de um lado, o trabalho não remunerado das mulheres dentro das famílias; de outro, o trabalho mal remunerado de mulheres no serviço doméstico e os serviços mercantilizados relativos ao cuidado.

Nesse sentido, a institucionalização da PNaC apresenta uma dimensão ambígua e contraditória. Pode ser compreendida como avanço político e simbólico: ao inscrever o trabalho de cuidado na agenda estatal, confere visibilidade a uma atividade historicamente

invisibilizada; legítimas reivindicações por reconhecimento e valorização; e abre espaço para políticas públicas estruturadas – como creches, por exemplo.

Por outro lado, essa institucionalização também carrega limites. Ao reconhecer o cuidado como direito e prever a sua redistribuição, o Estado atua nos marcos de uma lógica que não rompe com as bases materiais da exploração reprodutiva, mas as administra. Citando Bhattacharya, Rocha (2022) destaca que, quando entra em crise, o capitalismo se reorganiza globalmente, explorando ainda mais os trabalhadores precarizados, especialmente mulheres racializadas e migrantes. Essa “crise da reprodução social no geral, associada à crise do capital, [é] uma expressão das próprias contradições essenciais do capitalismo imperialista e neoliberal [...] impossível de ser superada com reformas e políticas sociais” (Rocha, 2022, p. 150-151).

Finalmente, o diagnóstico do GTI aponta para a necessidade de conceber a PNaC como política pública transformadora e não apenas um pacote de medidas assistenciais. A PNaC deve articular universalidade, financiamento público e medidas que enfrentem a divisão sexual-racial do trabalho, incluindo instrumentos de regulação do mercado de trabalho do cuidado, a profissionalização, o financiamento federal e mecanismos de participação social (Brasil, 2024). Isso significa que a política só será capaz de mitigar a crise do cuidado se combinar reconhecimento de direitos com mudanças estruturais na provisão, financiamento e regulação do cuidado em suas três dimensões.

1.2 A Política Nacional de Cuidados (PNaC)

A sanção da Lei n.º 15.069/2024 institui a PNaC e representa um marco histórico com reconhecimento, pelo Estado brasileiro, do cuidado como direito social e campo de ação estatal, estabelecendo objetivos, princípios e diretrizes, superando sua naturalização como responsabilidade privada das famílias e, nelas, das mulheres. Trata-se de processo que institucionaliza uma pauta historicamente invisibilizada, fortemente vinculada às lutas feministas e aos movimentos de trabalhadoras domésticas e cuidadoras (Brasil, 2024).

Dentre os objetivos previstos no Art. 4º (Brasil, 2024), destacam-se, para esta análise: garantir o direito ao cuidado (inciso I); promover a [...] compatibilização entre o trabalho remunerado (inciso III); promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado (inciso VI); e promover o enfrentamento das múltiplas desigualdades estruturais (inciso VII).

O objetivo de “garantir o direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas”, (Art. 4º, I), expressa o esforço de consolidar o cuidado como direito universal. Contudo, a oferta de serviços, como creches,

escolas, saúde e apoio a pessoas idosas, prevista pela política, carece de garantia explícita de universalidade.

A contradição está entre a necessidade de o capital expandir a produção de valor (lucro) e a capacidade da sociedade em garantir a reprodução da vida humana, especialmente da força de trabalho, que é a mercadoria fundamental para a produção de valor. Quando essa contradição se intensifica, a crise se manifesta, pois o capital perde a capacidade de sustentar sua própria expansão (Fraser, 2023). Assim, a expansão de serviços públicos de cuidado, embora constitua condição necessária à reprodução social, pode ser vista como “manobra” para mitigar a contradição, sem dismantelar a lógica que a produz.

A lei propõe “promover a implementação de ações [...] que possibilitem a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado” (Art. 4º, III). Tal objetivo representa um avanço ao reconhecer que as necessidades de cuidado constituem questão pública e não apenas responsabilidade privada das famílias. Entretanto, como destaca Vogel (2022), mesmo com avanços, as mulheres continuam carregando responsabilidades extras, além do trabalho remunerado, ainda são as principais responsáveis pelas tarefas domésticas e pelos cuidados familiares.

Ao enfrentar “as múltiplas desigualdades estruturais no acesso ao direito ao cuidado” (Art. 4º, VII), a PNaC precisa considerar que tais desigualdades não são efeitos secundários da vida social. Nessa direção, o objetivo de “promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres” (Art. 4º, VI) representa um avanço ao atribuir visibilidade a atividades historicamente naturalizadas. Contudo, à luz da TRS, é necessário enfrentar as formas pelas quais o capital se apropria da reprodução da vida como condição de sua própria reprodução (Vogel, 2022).

Nesses termos, as respostas institucionais tendem a administrar, e não a superar, a crise da reprodução social. Fraser (2023) é categórica ao afirmar que soluções tradicionais baseadas em reformas políticas ou sociais são insuficientes para superá-la. Assim, embora a PNaC represente um avanço político-institucional, suas respostas permanecem inscritas nos marcos de uma lógica que busca apenas acomodar a reprodução social às necessidades do capital, sem transformar a base material da exploração do trabalho reprodutivo.

Avançando para os princípios que orientam a PNaC, a Lei estabelece, em seu Art. 6º, um conjunto amplo de valores que fundamentam a política, dentre eles: dignidade; universalismo progressivo e sensível às diferenças; equidade; corresponsabilização social entre homens e mulheres; antirracismo; anticapacitismo; anti-idadismo; interdependência entre as pessoas e entre quem cuida e quem é cuidado; direito à convivência; e sustentabilidade da vida. Esses princípios indicam que o cuidado é compreendido como

direito universal, devendo ser garantido a todas as pessoas ao longo do curso da vida, em sua diversidade e múltiplas necessidades.

Essa perspectiva enfatiza o caráter indispensável do trabalho reprodutivo para a promoção da cultura, economia e organização política, no entanto, colocam-se os limites para o enfrentamento da desvalorização do trabalho do cuidado e o contexto da crise do cuidado (Fraser, 2023).

Essa ponderação expressa-se no contexto brasileiro, marcado pela sobrecarga das mulheres pobres e negras, que sustentam tanto o cuidado não remunerado em suas famílias quanto o cuidado remunerado em outros lares. Como observam Rocha *et al.*, apoiando-se em Gonzales (1984), o racismo no Brasil historicamente relegou as mulheres negras aos postos mais precarizados e invisibilizados, em especial no trabalho doméstico e de cuidado. A abordagem sobre as peculiaridades da realidade brasileira insere-se na leitura de Fraser (2023), que aponta a dualização da reprodução social no capitalismo financeirizado, em que o cuidado é mercantilizado para quem pode pagar e sobrecarrega quem não pode, o que reforça hierarquias de classe e raça.

Ao adotar a corresponsabilidade social entre homens e mulheres como princípio (Art. 6º, V), a PNaC rompe com a tradição histórica de delegar às mulheres a responsabilidade pelo cuidado e a naturalização da divisão sexual do trabalho e contribui para reconhecer a sobrecarga feminina como um problema público. Dialoga, portanto, com a crítica à forma privada da reprodução social, historicamente sustentada pelo trabalho das mulheres (Vogel, 2022; Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019).

Finalmente, quanto às diretrizes da política (Brasil, 2024), que definem os eixos de operacionalização, destacam-se a integralidade do cuidado, a intersetorialidade, a participação e o controle social, a territorialização e a corresponsabilização (Art. 7º). Esses eixos expressam o esforço de constituir o cuidado como política pública, de forma a garantir que seja abordado de maneira ampla, rompendo com a fragmentação das ações estatais e estabelecendo a atuação permanente, integrada e articulada das políticas públicas, como: Saúde, Educação, Assistência, Previdência, Direitos Humanos, Esporte, dentre outras.

A política estabelece que o cuidado deve ser compreendido como um fenômeno *integral*, o que significa reconhecer a multiplicidade de necessidades envolvidas e assegurar respostas articuladas entre diferentes áreas do Estado (*intersectorialidade*), presente em todas as políticas públicas (*transversalidade*). Isso somado “à consideração das múltiplas desigualdades e à interculturalidade das políticas públicas de cuidados” (Brasil, 2024, Art. 7º, I e II).

Essas diretrizes têm interface com as críticas feministas à forma como o capitalismo organiza e precariza o trabalho reprodutivo. Como afirma Bhattacharya (2019, p. 79), “a reprodução social é o terreno onde se decidem as condições de existência da classe

trabalhadora, e é precisamente aí que o capital busca reduzir custos, transferindo responsabilidades e aprofundando desigualdades”. Nesse sentido, a diretriz relativa ao “reconhecimento e à valorização do trabalho de quem cuida e do cuidado como direito” aproxima-se, também, dessa crítica, ao afirmar que esse trabalho deve ser objeto de políticas públicas que garantam tempo, suporte e serviços adequados.

Elementos centrais são a participação e o controle social⁴, que dialogam com as pautas feministas de tornar o cuidado visível e politizável. Para Arruzza, Bhattacharya e Fraser (2019, p. 52),

o capitalismo estabeleceu outros modelos, notadamente “modernos”, de sexismo, sustentados pelas novas estruturas institucionais. Seu movimento fundamental foi separar a produção de pessoas da obtenção de lucro, atribuir o primeiro trabalho às mulheres e subordiná-lo ao segundo.

Nesse sentido, ao incorporar o debate sobre o cuidado ao campo participação social, a política reconhece a importância de que vozes historicamente marginalizadas atuem como sujeitos políticos na formulação, implementação e no monitoramento das ações de cuidado. Tal diretriz também se expressa na estrutura de governança prevista pela política, que determina a observância da participação e do controle social na implementação do Plano Nacional de Cuidados (Brasil, 2024).

Ainda, articulada à demanda para a produção de dados sobre cuidado, mostra o que, na TRS, é colocada como questão central, isto é, sobre a invisibilização do trabalho reprodutivo, que, ao ser publicizada, contribui para a compreensão do processo de apropriação gratuita pelo capital (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019).

A territorialização, por sua vez, reconhece que o cuidado é atravessado por desigualdades regionais, raciais, de classe, geração e deficiência, o que remete à compreensão da diferenciação da força de trabalho, na qual grupos específicos são desvalorizados pelo racismo, sexismo e outras formas de opressão.

Ao analisar os eixos que organizam a PNaC, é possível identificar os limites estruturais que a atravessam como um todo, especialmente em relação ao financiamento, ao papel do setor privado e aos desafios de sua implementação.

Esses limites evidenciam a tese de Fraser (2023) de que a crise do cuidado é estrutural, e não conjuntural, isto é, toda forma de capitalismo carrega, em sua lógica interna,

⁴ Segundo o relatório do GTI-Cuidados, a participação e o controle social “são entendidos como o direito da sociedade civil de tomar parte e influenciar nos processos de formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas de cuidado, bem como o exercício do controle social na oferta de serviços e de informações sobre o tema. Inclui também garantir o reconhecimento dos saberes e das diferentes práticas relativas ao cuidado existentes na sociedade brasileira, assim como das experiências dos movimentos e organizações sociais” (Brasil, 2024, p. 128).

a tendência a desestabilizar a reprodução da vida, ainda que em graus e expressões distintas. Desse modo, mesmo políticas inovadoras, como a PNaC, inserem-se em um campo de disputa no qual a reprodução da vida segue subordinada à lógica da acumulação.

Ainda assim, a PNaC representa um avanço histórico: ao reconhecer o cuidado como direito, ao propor a redistribuição das responsabilidades e ao nomear explicitamente o racismo e o sexismo como estruturas a enfrentar; inscreve, na agenda estatal, uma pauta fruto das lutas feministas, antirracistas e das trabalhadoras do cuidado. Trata-se de um espaço estratégico de disputa que pode tanto consolidar direitos e fortalecer serviços públicos, se orientada pela desmercantilização e valorização do cuidado; quanto, contraditoriamente, restringir-se a um dispositivo simbólico, mantendo a sobrecarga racializada e a lógica capitalista de exploração da vida.

Nesse sentido, como observa Ruas (2025), deve-se reconhecer a reprodução social como terreno privilegiado de luta de classes, pois nela se expressam as tensões entre exploração, opressão e resistência.

Embora se reconheçam esses avanços, os limites persistem. O primeiro refere-se ao financiamento: a lei prevê múltiplas fontes (União, estados, municípios, cooperação internacional), mas condiciona a execução à “disponibilidade financeira e orçamentária” (Brasil, 2024, Art. 13º, I). Na prática, isso subordina a efetivação dos direitos às restrições fiscais.

Verifica-se o que Fraser (2023, p. 62) denomina “centralidade da dívida”: a dívida pública e o ajuste fiscal tornam-se instrumentos de pressão sobre os governos para reduzir investimentos em políticas sociais, inclusive “exigindo o desinvestimento público na reprodução social” [...] o que gera “uma configuração ainda mais perversa, na qual a emancipação se une à mercantilização para minar a proteção social”.

Outro limite importante é a ambiguidade quanto ao papel do setor privado. Embora a Lei n.º 15.069/2024 defina o cuidado como “bem público” (Brasil, 2024, p. 32) e reconheça o setor privado como ator de “corresponsabilidade” na sua provisão, a legislação, em seu desenho normativo, não especifica mecanismos concretos de regulação. Essa lacuna abre espaço para interpretações que podem diluir o dever primordial do Estado e favorecer lógicas mercantis neoliberais. Esse ponto é problemático, pois revela a tensão entre o discurso de universalidade e a realidade de um Estado que, pressionado por políticas fiscais restritivas, transfere responsabilidades ao setor privado, sem dispor de instrumentos efetivos para conter a mercantilização⁵ da reprodução social e se coloca como um desafio para a sua normatização.

⁵ No livro *Marxismo e a Opressão às Mulheres: Rumo a uma Teoria Unitária*, o GE-TRS, com base em Ferguson (2020), traz a ideia de que o capitalismo funciona como processo contínuo de subsunção, ou seja, apropriação e controle das condições de vida em seu conjunto, expandindo a lógica da

A efetividade da PNaC depende de sua materialização, exigindo condições concretas de financiamento público, provisão estatal e direta de serviços, redistribuição do tempo de cuidado e atenção à intersectorialidade. Sem isso, a política corre o risco de reduzir-se com implementação desigual, precária, ou restrita.

Nesse sentido, ter por base de análise a perspectiva da TRS permite apreender a PNaC não apenas como uma solução definitiva, mas um campo estratégico de luta, no qual os limites do possível, como a submissão à “disponibilidade orçamentária” e a inclusão contraditória do “setor privado” como corresponsável, são impostos pela própria estrutura que a política busca, contraditoriamente, regular.

Nesse contexto, a publicação do Plano Nacional de Cuidados, em 2025, regulamentado pelo Decreto n.º 12.562/2025, representa um desdobramento no processo de institucionalização da PNaC. Se, em 2024, a Lei n.º 15.069 estabeleceu princípios, objetivos e diretrizes, com o Plano, explicitam-se os mecanismos de governança, a articulação interfederativa e os instrumentos de implementação da política⁶.

Considerações Finais

No presente artigo, foi analisada a PNaC, instituída pela Lei n.º 15.069/2024, a partir da TRS, compreendendo o cuidado – especialmente o trabalho não remunerado – como elemento estruturante da reprodução social da vida e da força de trabalho no capitalismo. Essa perspectiva permitiu mostrar que o cuidado constitui um trabalho socialmente necessário à reprodução do capital, historicamente desvalorizado, invisibilizado e naturalizado como atribuição privada e feminina, expressando a forma historicamente desigual como o capital organiza a reprodução social.

A análise permitiu demonstrar que, embora a PNaC represente um avanço político e normativo no reconhecimento do cuidado como direito social e dever do Estado, a política permanece condicionada pelos limites de um Estado neoliberal, operando como resposta à crise da reprodução social. Assim, mais do que uma ruptura com as bases materiais da desigualdade, a política expressa a tentativa de administrar uma contradição estrutural do capitalismo: o fato de que a reprodução da vida é condição indispensável para a acumulação, mas é simultaneamente precarizada, transferida para as famílias e sustentada pelo trabalho

mercantilização para todas as dimensões da vida cotidiana. Assim, atividades, relações e aspectos da experiência humana, que antes não eram mercantilizados, passam progressivamente a ser moldado pela lógica do lucro e da mercadoria.

⁶ Embora o Plano Nacional de Cuidados, de 2025, represente um desdobramento fundamental para a materialização da PNaC, sua análise não constitui objeto deste artigo, sendo prevista para investigação futura, à medida que sua implementação se consolide e permita a observação de seus desdobramentos.

gratuito das mulheres, especialmente negras e pobres. Sua efetividade dependerá da correlação de forças políticas e da superação dos “constrangimentos fiscais” que limitam a ampliação dos direitos sociais.

A redistribuição do cuidado entre Estado, famílias, homens e mulheres implica não apenas a reorganização das tarefas cotidianas, mas a transformação das relações sociais fundadas na divisão sexual-racial do trabalho, que estruturam a vida social. Romper com a naturalização do cuidado como dever feminino supõe também reconstruir as relações entre homens e mulheres sob novas bases éticas e simbólicas, nas quais o cuidado seja entendido como uma responsabilidade compartilhada e expressão da própria condição humana em geral. Essa mudança não é apenas prática, mas civilizatória: significa deslocar o cuidado do campo da obrigação para o campo da cidadania e do direito.

A recente promulgação da Lei n.º 15.069/2024, bem como a instituição do Plano Nacional de Cuidados, pelo Decreto n.º 12.562/2025, ainda não permitem a observação de seus desdobramentos concretos. Entretanto, a articulação entre o referencial teórico da TRS e os documentos oficiais aqui utilizados, constitui uma base sólida e necessária para futuras investigações sobre a implementação da política e suas implicações para a redistribuição do cuidado.

Cabe destacar que a TRS constitui campos teórico e político bastante recentes, especialmente no Brasil. Ainda que suas formulações tenham ganhado maior visibilidade nos últimos anos, trata-se de uma abordagem em construção, que demanda aprofundamento e articulação com a realidade brasileira. Nesse sentido, há vasto potencial para o desenvolvimento de pesquisas que explorem suas categorias na análise das políticas públicas, contribuindo para adensar o debate sobre a reprodução social no contexto brasileiro.

Assim, ao concluir este percurso, compreende-se que o trabalho não remunerado do cuidado não é um tema secundário, mas o coração pulsante das contradições capitalistas. Reconhecê-lo como tal é condição fundamental para reconhecer os mecanismos que sustentam a reprodução da vida e, simultaneamente, a acumulação de capital. Que este trabalho possa contribuir, ainda que modestamente, para o fortalecimento das reflexões e lutas em torno da valorização do cuidado, e da construção de uma sociedade em que a (re)produção da vida, e não a acumulação de capital, seja o princípio organizador da existência humana e da própria possibilidade de futuro.

Referências

ARRUZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%: um manifesto**. São Paulo: Boitempo, 2019.

BHATTACHARYA, Tithi. Introdução: mapeando a teoria da reprodução social. *In*: BHATTACHARYA, Tithi. (Org.). **Teoria da reprodução social**: remapear a classe, recentralizar a opressão. Tradução de Juliana Penna. São Paulo: Elefante, 2023. p. 17–42.

BRASIL. Decreto n.º 11.460, de 30 de março de 2023. Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar a proposta da Política Nacional de Cuidados e a proposta do Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11460.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 12.562, de 24 de julho de 2025. Regulamenta o Art. 9º e o Art. 11 da Lei n.º 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Política nacional de cuidados**: relatório do grupo de trabalho interministerial (GTI-Cuidados). Brasília, DF, 2024.

FRASER, Nancy. Crise do cuidado? Sobre as contradições sociorreprodutivas do capitalismo contemporâneo. *In*: BHATTACHARYA, Tithi (Org.). **Teoria da reprodução social**: remapeamento de classe, recentralização da opressão. Tradução de Juliana Penna. São Paulo: Elefante, 2023. p. 45–64.

ROCHA, Camila Carduz. Apresentação das tradutoras. *In*: VOGEL, Lise. **Marxismo e a opressão às mulheres**: rumo a uma teoria unitária. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

ROCHA, Camila Carduz. Pandemia da Covid-19 e divisão social do trabalho na (re)produção capitalista na atualidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 148–172, jan./jun. 2022.

RUAS, Rhaysa. **Minicurso sobre a teoria da reprodução social com Rhaysa Ruas** – Aula 1. Usina Editorial. YouTube, 1º out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3TeveqQBye8>. Acesso em: 1º out. 2025.

RUAS, Rhaysa. **Minicurso sobre a teoria da reprodução social com Rhaysa Ruas** – Aula 2. Usina Editorial. YouTube, 2 out. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4W1Q1qTfaJY>. Acesso em: 2 out. 2025.

VOGEL, Lise. **Marxismo e a opressão às mulheres**: rumo a uma teoria unitária / Lise Vogel; tradução da Equipe de Tradução do Grupo de Estudos sobre Teoria da Reprodução Social (GE-TRS): Camila Carduz Rocha... [et al.]. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

VOGEL, Lise. Prefácio. In: BHATTACHARYA, Tithi (Org.). **Teoria da reprodução social:** remapeamento de classe, recentralização da opressão. Tradução de Juliana Penna. São Paulo: Elefante, 2023. p. 13–15.

NOTAS

***Paula Proença de Figueiredo Coutinho**

Bacharel em Serviço Social
E-mail: paulapfc13@gmail.com

****Neusa Cavalcante Lima**

Doutora em Serviço Social
E-mail: neusalima@id.uff.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0436-0519>

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES:

Não se aplica

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY)4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Ana Claudia de Jesus Barreto

HISTÓRICO

Recebido em: 12-05-2026 – Aprovado em: 25-06-2026 – Publicado em: 30-06-2026.