



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Eixo O trabalho não pago das mulheres nas famílias e a organização
social dos cuidados**

**Política Nacional De Cuidados: notas sobre concepção e os
dilemas de sua implementação**

Andréa de Sousa Gama¹
Giselle Lavinias Monnerat²
Samara Silva Costa³

Resumo: O trabalho analisa a Política Nacional de Cuidados (PNC) e os desafios de sua implementação. Trata-se de marco na trajetória das políticas públicas, visto que objetiva a ampliação de direitos sociais em contexto de agravamento da questão social e reiteração do familismo e do trabalho não pago das mulheres. Utilizamos a metodologia de análise bibliográfica e documental dos marcos conceituais da PNC, bem como da legislação disponível. Identificamos que a PNC e seu respectivo Plano, apesar de avançarem na politização do trabalho doméstico e de cuidados realizado em grande medida pelas famílias, apresenta contradições em termos da sua concepção de gênero; da visão de direito universal e dos dilemas na gestão intersetorial e seu financiamento.

Palavras-chave: Política Nacional de Cuidados; Gênero; Trabalho; Intersectorialidade.

Abstract: The paper analyzes the National Care Policy (PNC) and the challenges of its implementation. It is a milestone in the history of public policy, as it aims to expand social rights in a context of worsening social issues and the reiteration of familism and unpaid work by women. We used a bibliographic and documentary analysis methodology of the conceptual frameworks of the PNC, as well as the available legislation. We identified that the PNC and its respective Plan, despite advancing in the politicization of domestic and care work carried out largely by families, present contradictions in terms of their conception of gender; the vision of universal rights and the dilemmas in intersectoral management and its financing.

Keywords: National Care Policy; Gender; Work; Intersectorality.

¹ Professora associada da FSS/UERJ, doutora em Saúde Coletiva (ENSP/Fiocruz), Membro permanente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UERJ, andreasgama@gmail.com

² Professora associada da FSS/UERJ, doutora em Saúde Coletiva (ENSP/Fiocruz), lavinamonnerat@hotmail.com

³ Estudante, bolsista FAPERJ/UERJ, graduanda em Serviço Social pela FSS/UERJ, samaraslvst@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

No início do governo Lula em 2023, através do Decreto nº 11.460/23, foi instituído um grupo de trabalho interministerial (GTI) para elaborar a Política Nacional de Cuidados (PNC). Participaram do GTI cerca de 20 ministérios, sendo que a coordenação ficou sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Cuidados e Família e do Ministério das Mulheres (MM), especificamente através da Secretaria de Autonomia Econômica e Política de Cuidados. As reuniões do GTI- Cuidados ocorreram em 2023 e foram produzidos dois documentos: Marco Conceitual da Política de Cuidados e o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. O objetivo desse grupo foi realizar diagnóstico sobre o modo de organização das ações de cuidados no país, identificando programas, políticas e iniciativas existentes como subsídio para construção da Política Nacional de Cuidados e para o Plano Nacional de Cuidados. No esteio deste processo, foi aprovada a Lei 15.069 de 23/12/24 de criação da referida política no país. O Plano Nacional de Cuidados foi estabelecido pelo Decreto número 12.562, de 23 de julho de 2025 e pela Portaria Conjunta MDS/MMULHERES/MDHC número 35, de 11 de dezembro de 2025, está previsto para os anos de 2026 a 2027 e visa eminentemente

a garantia de direitos e promoção de políticas para quem necessita de cuidados e para quem cuida de forma não remunerada; a compatibilização entre o trabalho remunerado, a educação e as necessidades familiares de cuidado; o trabalho decente para trabalhadoras domésticas e do cuidado remunerado; o reconhecimento e valorização do trabalho de cuidado e transformação cultural com vistas a uma organização social dos cuidados mais justa e equitativa e as ações de governança e gestão do Plano Nacional de Cuidados. (BRASIL, 2025)

Este artigo objetiva apresentar os resultados da etapa de análise documental e bibliográfica do projeto de pesquisa intitulado “Política Nacional de Cuidados: o que há de novo no reino das políticas sociais?”, com foco na análise teórica da concepção de cuidado inscrita na PNC, de seu desenho operacional, assim como a tematização de possíveis desafios do processo de implementação previsto no Plano Nacional de Cuidados. A análise documental está baseada nos marcos conceituais produzidos pelo GTI- Cuidados e na legislação pertinente ao objeto de estudo aqui apresentado, assim como no Plano Nacional de Cuidados, lançado em dezembro de 2025.

Definimos três eixos de análise, quais sejam: 1) concepção de cuidado, direitos e sujeitos da política; 2) concepção sobre a distribuição de responsabilidade do trabalho de cuidado e provisão de serviços; 3) gestão intersetorial e financiamento.



2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Concepção de cuidado, direitos e sujeitos da política

O Marco Conceitual da Política de Cuidados e o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial trazem um diagnóstico sobre as ações de cuidado no país, apresentando discussões sobre a concepção de cuidado, a organização social do cuidado, a crise dos cuidados e a indicação sobre prioridades para a construção de programas e políticas de cuidado no país.

O diagnóstico elaborado demarca um cenário em que a oferta de cuidados é incapaz de prover todas as necessidades de indivíduos e famílias, além de evidenciar as iniquidades de classe, gênero e raça. Também constata que não temos um sistema de proteção social que considere a função do poder público na oferta de serviços e ações de cuidados de modo a retirar das famílias, das mais vulneráveis, sobretudo, a responsabilidade das funções de reprodução social, conformando a denominada crise de cuidados (FRASER, 2020). Assim, a PNC deve ter a tarefa de diminuir o tempo de trabalho reprodutivo das mulheres via ações públicas e privadas e também estimular a divisão de cuidados com os homens. Nesta linha de raciocínio, é consensual dentre os idealizadores da PNC a compreensão de que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado das mulheres rouba oportunidades de inserção no mercado de trabalho e de autonomia pessoal e social. Essa perspectiva está em consonância com os debates feministas sobre o cuidado e o lugar social das mulheres e das famílias nessa provisão. (FONTOURA, 2023; GAMA, 2014; HIRATA, 2011)

O debate sobre o Cuidado entra na agenda pública tecido por diversos movimentos sociais, sobretudo o feminista, em prol da igualdade de gênero, que sempre teve como pauta, dentre outras questões, a defesa da ampliação das políticas públicas e sociais de modo a impactar as ações e atividades de cuidado que incidem na esfera da reprodução social. O fato da concepção de cuidado da PNC estar em consonância com uma ótica feminista propicia a politização do tema a partir de uma dimensão ética e humana, assim como a abordagem do cuidado como trabalho invisibilizado e gratuito e objeto de políticas sociais, visando a desnaturalização generificada e racializada que marca as atividades de reprodução social da vida.

De acordo com o Marco Conceitual, um dos principais obstáculos da formulação da PNC tem relação direta com as inúmeras concepções de cuidado presentes em nossa sociedade e nas diversas áreas de políticas sociais. Entretanto, fica notório o esforço empreendido pelos formuladores para acordar uma definição de cuidado que se traduza em norte orientador da implementação da referida política. Sobre este ponto, os documentos oficiais afirmam que o cuidado é um



[...] trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e reprodução da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e das economias e à garantia do bem-estar de todas as pessoas [...] (BRASIL, 2024, p. 8).

Nesta perspectiva, se observa nos documentos oficiais, o reconhecimento de que o cuidado é uma necessidade e um direito de todos, porém na forma histórica de sua constituição a responsabilidade recai desproporcionalmente sobre as famílias e, em especial, sobre as mulheres, demarcando características familistas e de desigualdade de classe, gênero e raça no desenvolvimento do trabalho de cuidado entre nós. Isto exige urgência em transformar o cuidado em objeto de política pública.

Interessante notar que os documentos oficiais do GTI-Cuidados e o Projeto de Lei da PNC - PL 2762/2024 - comportam visões críticas sobre a crise dos cuidados e conseqüentemente traçam uma dada concepção de cuidado das políticas sociais articulada ao debate de gênero, raça e classe, portanto interseccional. Nesta direção, quando analisamos o PL 2762/2024 vemos que era um texto explícito em usar "gênero" e "interseccionalidade", enquanto a Lei sancionada substituiu os termos mencionados por "corresponsabilidade entre homens e mulheres" e "múltiplas desigualdades", respectivamente. Essa mudança não é neutra. É forçoso reconhecer que tal fato se conecta ao contexto político brasileiro: a pressão de bancadas religiosas e neoconservadoras que veem "gênero" como uma "ideologia". A substituição parece uma concessão a esses grupos para que se pudesse conformar, do ponto de vista legal, as ações de cuidados como política pública. Quais podem ser as conseqüências das alterações na lei sancionada para a compreensão, por parte dos diferentes sujeitos responsáveis pela implementação da PNC, de seus princípios e diretrizes? Como essa mudança semântica reflete disputas de poder e pode enfraquecer o enfrentamento das desigualdades estruturais e interseccionais? Acreditamos que mapear as mudanças discursivas e suas implicações políticas é crucial para compreendermos as forças e disputas políticas em torno da PNC, frente ao risco de que possa reforçar o familismo inerente às políticas sociais brasileiras (HORST; et al., 2020). Nesse sentido, é fundamental destacar que uma das dimensões da política de cuidados é a transformação cultural. Essa dimensão abrange ações com potencial transformador no campo da cultura, por meio de programas educacionais e campanhas de comunicação voltadas à resignificação dos sentidos atribuídos à divisão sexual do trabalho — uma estrutura que impacta negativamente as mulheres, em especial as mulheres negras, no Brasil.

Outro aspecto fundamental a ser destacado é o deslocamento na construção de políticas públicas da centralidade no âmbito do trabalho remunerado para o âmbito do trabalho do cuidado não pago, com maior ou menor articulação na sua relação indissociável, a ser melhor analisada com o decorrer da implementação do Plano Nacional. Uma característica fundamental da organização da produção/reprodução capitalista é que desde o seu início ela se torna uma questão de Estado, seja pelas ameaças à reprodução cotidiana da força de trabalho pelas condições de exploração de homens, mulheres e crianças, formatando a



regulamentação da jornada de trabalho e expulsando em grande medida mulheres e crianças do âmbito da produção, seja através da intervenção crescente na família e em diferentes esferas que fixam as condições sociais da reprodução (saúde, habitação, educação, etc). Partimos de uma postura que inter-relaciona o vínculo indissolúvel entre sistema produtivo e estruturas familiares, caracterizado nesse projeto como um conflito entre trabalho assalariado e trabalho doméstico e de cuidados não pagos. O exame sobre trabalho, família e políticas sociais demonstra a complexidade dos sistemas de exploração, subordinação e das formas de proteção, numa dialética de inclusão e exclusão de muitas nuances, desenvolvendo novas traduções sobre as relações entre o trabalho, a família e o Estado. Nas economias capitalistas, o assalariamento é insuficiente para produzir bem-estar. Independentemente de suas capacidades produtivas, os indivíduos necessitam consumir tanto mercadorias quanto bens e serviços que não podem ser obtidos no mercado, requerendo a existência de mecanismos de redistribuição atuando na sociedade. Nesse modo de produção, há instituições fundamentais para o funcionamento desses mecanismos: o Estado e a família. Fruto do processo de desenvolvimento capitalista, os indivíduos além de acessarem o mercado de trabalho para garantir seu bem-estar dependem também das políticas sociais e da solidariedade familiar para atender suas necessidades.

Na América Latina, as principais mudanças nas políticas sociais foram produto do descentramento da provisão e dos recursos institucionais do Estado para o mercado e as famílias e no interior das famílias para as mulheres. Assim, a atenção em saúde, educação e seguridade social foram privatizadas, coexistindo um setor público— habitualmente com recursos insuficientes para cobrir a população demandante, junto com um setor privado de alto custo. A baixa cobertura desses serviços para o conjunto da população deixa nas mãos dos indivíduos e suas famílias a busca de soluções para os problemas de enfermidade, desemprego, deficiências física e mental de seus integrantes. No contexto do trabalho do cuidado não remunerado que se realiza nas famílias, esse recurso é tão essencial para o bem-estar das sociedades, como o trabalho remunerado. Entretanto, a capacidade das famílias em absorver a proteção social dos seus membros chegou a um limite funcional e normativo. (ARRIAGADA, 2007). Funcional, porque a demanda de tempo e cuidados necessários para satisfazer essas exigências impediria, por exemplo, a adequada incorporação da mulher no mercado de trabalho, a necessária provisão de cuidados básicos intrafamiliares e a criação de condições básicas de convivência, necessárias para o cumprimento das funções familiares atuais. Normativo, porque esta situação impediria o cumprimento pleno de direitos dos membros da família, como a igualdade entre homens e mulheres e o direito ao cuidado de crianças e idosos. Não basta, então, “fortalecer a família” para que cumpra melhor sua função frente à desregulamentação da proteção social pública na região. (ARRIAGADA, 2007).

Em termos gerais, a partir da década de 1980, vemos uma inflexão das políticas direcionadas ao trabalho para as políticas relacionadas aos cuidados. Houve mudanças



importantes no escopo da assistência prestada aos dependentes, no bojo do processo de reestruturação do Estado Social na Europa e contemporaneamente na América Latina. São diversos os mecanismos institucionais desenvolvidos nas duas últimas décadas que procuram repassar para as famílias, para o mercado e/ou para o Terceiro Setor o trabalho de assistência às pessoas idosas, crianças e outros dependentes, através da diminuição da oferta pública, da pulverização e precarização do emprego de serviços de proximidade, da transferência de benefícios em serviço para benefícios em dinheiro, entre outras medidas. Esse deslocamento do debate e das políticas de emprego para políticas de família e para as famílias (GAMA, 2014) também tem ressonância nos documentos internacionais que reforçam a necessidade de políticas de cuidado com recorte focalizado naqueles mais dependentes, mesmo dando visibilidade para as protagonistas do exercício desse trabalho (MACHARET, 2025). O que queremos dizer aqui é que a perspectiva do cuidado também necessita ser tematizada no bojo das relações entre trabalho remunerado, políticas sociais com tendência universalizante, gratuita e desfamiliarizante sem necessariamente reforçar o discurso dos organismos multilaterais de foco naqueles mais dependentes de cuidados, na era da crise dos cuidados. Essa é uma crise da sociabilidade capitalista que se apresenta nas relações e condições de trabalho, assim como no âmbito da reprodução social - retração do Estado, conservadorismo que tende a reforçar o papel das famílias e forte tensão na prestação do trabalho do cuidado.

No que se refere aos sujeitos da política de cuidados, é notável a existência de uma contradição na PNC, corporificada, também, pelo Plano. Apesar de constar que o cuidado é um direito de todos os indivíduos, na compreensão e escolha do público prioritário é utilizado a categoria do “*universalismo progressivo e sensível às diferenças*”. Tal perspectiva pode ser motivo de futuras inquietações, pois serão beneficiados com a PNC alguns grupos prioritários, os mais socioeconomicamente vulneráveis e dependentes, predominando a incerteza do acesso ao cuidado para o restante da sociedade, visto que o alcance dessa totalidade será progressivo a depender de dotação orçamentária específica. Dentro desta visão de universalidade progressiva está previsto na lei que cria a PNC, os seguintes públicos prioritários: crianças e adolescentes (com especial atenção à primeira infância); pessoas idosas e pessoas com deficiência que necessitam de cuidado e apoio para a realização das atividades básicas e instrumentais da vida diária; trabalhadoras(es) remuneradas(os) com responsabilidades de cuidado; trabalhadoras (es) domésticas(os) e do cuidado remuneradas(os).

As políticas focalizadas em grupos prioritários, a saber, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiências seguem uma trajetória de continuísmo do familismo, tal como observamos na conformação da política de assistência social brasileira (SANTOS, 2017). Esta perspectiva aparece agora na PNC adensada pela categoria da dependência, que requer, ainda, muitos debates quanto ao seu caráter. Deste modo, podemos indagar se as ações estarão concentradas em pessoas em situação de dependência e em risco



pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados? A definição da dependência seguirá protocolos biomédicos? Adotará critérios de elegibilidade como renda familiar? E ainda para as situações de dependência de longa duração prevalecerá a responsabilidade de provisão dividida entre Estado e famílias? Vale assinalar que na maior parte dos documentos analisados não estão explícitas as atribuições de famílias, Estado, mercado e sociedade civil.

Nessa direção, o Plano Nacional de Cuidados referenda esses grupos prioritários, porém a maior parte das suas ações está concentrada na população idosa e pessoas com deficiências, ampliando e priorizando as ações de atendimento domiciliar, particularmente, a partir da criação de protocolos integrados entre o SUAS e o SUS, com proeminência das ações vinculadas à política de assistência social. Há um foco importante em programas sociais já existentes. Algo a se avaliar em pesquisas futuras são as mudanças na tipificação de serviços no que se refere à ideia e necessidade de incluir a dimensão do cuidado como direito e como trabalho nas normativas e orientação para a equipe técnica do SUAS. Sem dúvida, que existe um potencial importante de visibilização social do trabalho doméstico e de cuidados realizado pelas mulheres a ser incorporado pela política de assistência social, fortemente assentada no familismo, mas já como pauta de análise em futuras investigações.

Nesse primeiro momento, há um grau não desprezível de concentração da provisão de cuidados nas e através das famílias. Ademais, verifica-se uma contradição entre a concentração inicial em serviços de atendimento domiciliar e o objetivo de capacitação de trabalhadoras não remuneradas do cuidado, de periferia, em cursos de empreendedorismo e acesso ao microcrédito produtivo. Mesmo que os serviços fossem desfamiliarizados a perspectiva do empreendedorismo em uma população altamente pauperizada corre o risco de repetir as dificuldades das ações de inclusão produtiva do SUAS.

2.2 Concepção sobre a distribuição de responsabilidades do trabalho de cuidado e provisão de serviços

Segundo o Marco Conceitual, a PNC tem como objetivo central a elaboração de uma nova organização social dos cuidados, baseada na corresponsabilização social e de gênero. Essa reorganização se faz necessária devido ao atual cenário brasileiro que aponta para uma crise dos cuidados e para uma organização social dos cuidados com um forte caráter familista. Para que o propósito da política se efetive, é necessário que haja a intersectorialidade dos serviços já existentes, como o SUS, o Ministério da Educação, com destaque para a política de educação infantil, o SUAS, entre outros, assim como a criação de ações baseadas nas necessidades sociais, visando alcançar aqueles que cuidam e que necessitam de cuidados.



Analisando o Plano Nacional constatamos a intenção de incorporar a perspectiva do cuidado nas diretrizes e instrumentos de políticas setoriais, a partir de uma cartilha de orientações voltada à internalização da Política Nacional de Cuidados pelos conselhos nacionais afins. O protagonismo dessa produção é da Secretaria-Geral da Presidência da República - SG em parceria com o Ministério das Mulheres e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS. Aqui, cabe, também, registro do protagonismo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social explícito no Plano e em suas principais ações, trazendo o debate do cuidado para o interior dessa política social. Constata-se que a criação de novos programas e projetos se dá mediante a criação de projetos pilotos no país, deixando para os entes federativos a priorização ou não dessa política.

Consideramos um eixo importante na provisão de serviços a atenção dada ao objetivo de promover o “trabalho decente para trabalhadoras domésticas e do cuidado remunerado”. Historicamente, o emprego doméstico e, mais recentemente, as trabalhadoras remuneradas do cuidado expressam o racismo em que está assentado esse trabalho no país. De fato, implementar ações para essas trabalhadoras é fundamental e essas se expressam com o protagonismo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). No entanto, o desafio ainda a ser enfrentado se refere à regulamentação da profissão de cuidadora, objetivo abortado pelo governo Bolsonaro pelo veto integral ao Projeto de Lei que tinha esta finalidade. Sem a plena garantia de direitos trabalhistas em equiparação com os/as demais trabalhadores do país, a relevância das ações previstas, principalmente em termos de valorização e fiscalização, esbarra no limite do enfrentamento da histórica subordinação social dessas trabalhadoras.

Outro ponto de destaque foi a ênfase para a mudança cultural através da promoção de ações que visam o reconhecimento e a valorização de quem cuida e do cuidado como trabalho e como direito, tendo como objetivo a corresponsabilização de gênero, principalmente naquelas relacionadas ao exercício da paternidade responsiva e no compartilhamento do cuidado. A despeito desse importante objetivo, as ações previstas são tímidas e inespecíficas. Dúvidas são suscitadas se ações territoriais não devem ser também mais adensadas por ações institucionais nas diversas políticas sociais setoriais.

Chama a atenção a concentração de ações de compatibilização entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares direcionados às mães e naquelas em formação profissional em diversos níveis e modalidades e trabalhadoras do setor público. No tocante à escolarização, visam a permanência e conclusão dos seus processos formativos. As cuidotecas, espaços de monitoria e recreação infantil para mães estudantes e trabalhadoras em períodos que excedem a jornada escolar, noite, fins de semana, férias são uma boa iniciativa, mas com um caráter maternalista e concentrada no setor público, que têm direitos relacionados ampliados em comparação ao restantes das/os trabalhadoras (GAMA, 2014). As menções ao setor privado são restritas às ações já existentes e direcionadas a eventos formativos e de capacitação ou de prêmios de incentivos à boas práticas.



É notório que não se consegue disseminar políticas e programas para o conjunto das/os trabalhadoras/es com responsabilidades familiares para além do período infantil, mas como uma demanda que perpassa toda a vida laboral das/os trabalhadoras e neutros para gênero. Esse item reforça o dito anteriormente acerca do esvaziamento das demandas de cuidado como um direito relacionado ao trabalho remunerado. Um único objetivo que está direcionado à essa crítica é a ampliação e criação de licenças trabalhistas para cuidar, uma demanda urgente e necessária, como pode ser visualizado pelos debates em torno da ampliação da licença paternidade e da criação da licença parental no país (GAMA, OLIVEIRA, HENRIQUES, 2022; GAMA, COSTA, ROCHA, 2024). Muitas dessas ações citadas pelo Plano não tem metas mencionadas, parcerias interministeriais e cofinanciamento federal fragilizando ainda mais tais objetivos.

É importante problematizar a perspectiva de corresponsabilização social entre famílias, comunidades, Estado e setor privado na provisão da Política Nacional de Cuidados, especialmente em um país caracterizado por desigualdades estruturais e políticas sociais historicamente marcadas pelo familismo. No cenário de capitalismo neoliberal, no qual a lógica mercantil prevalece, é preciso indagar se essa divisão de responsabilidades não tende, na prática, a manter sobre as famílias, as mais vulneráveis, o ônus maior do cuidado. Torna-se necessário colocar em questão a noção de corresponsabilização, interrogando sua concepção e seus efeitos práticos, que podem levar à conformação tanto do cuidado como direito quanto legitimar sua privatização e precarização.

2.3. Gestão intersetorial e financiamento

A intersetorialidade é definida como uma das diretrizes da PNC. A menção à intersetorialidade está presente no relatório do GTI-Cuidados, no Marco Conceitual, no Plano Nacional de Cuidados e na legislação pertinente, como uma dimensão gerencial favorecedora da sinergia entre diversas políticas públicas e sociais nos três níveis de governo. Entre elas, incluem-se: saúde, assistência social, direitos humanos, educação, trabalho e renda, esporte, lazer, cultura, mobilidade, previdência social, políticas para as mulheres, políticas de igualdade racial, políticas para os povos indígenas e comunidades tradicionais, desenvolvimento agrário e agricultura familiar, entre outras que garantam o acesso ao cuidado. A preocupação com a ação intersetorial também se expressou na ampla composição do GTI-Cuidados, que incluiu diferentes áreas do executivo federal e que buscou incorporar mecanismos de participação social ao processo.

Chama a atenção a ausência de definição de intersetorialidade e de problematizações acerca de sua implementação no principal documento que trata de sua formulação, o denominado Marco Conceitual da PNC. Aqui a intersetorialidade é tratada sem o estatuto



teórico merecido, a despeito da literatura atual reconhecer a polissemia que envolve tal conceito. A falta deste debate, e da consequente indefinição de um entendimento comum que possa ser incorporado às inúmeras áreas de política sociais e públicas executoras da PNC, dá a dimensão dos futuros desafios de operacionalização da política em questão.

As legislações posteriores, como o Decreto nº 12.562/2025 e o Plano Nacional de Cuidados, também não se dedicam a esclarecer o que é a intersectorialidade para a política de cuidados. Sobre este aspecto, os idealizadores da PNC definem que a denominada “governança” das ações do Plano se apoia nos pilares da intersectorialidade, participação social e articulação entre entes da federação. Essas três dimensões são, inequivocamente, constitutivas da perspectiva de uma gestão estruturada na lógica do Estado descentralizado, interfederativo e democrático, temáticas complexas e negligenciadas na formulação da Política de Cuidados.

O referido decreto prevê a criação de duas instâncias colegiadas para a gestão intersectorial das ações do Plano Nacional de Cuidados, quais sejam: Comitê Estratégico e o Comitê Gestor. O Comitê Estratégico tem o objetivo de acompanhar a execução do Plano, podendo sugerir prioridades de ação, numa perspectiva meramente propositiva e consultiva. Sua composição - que se pretende paritária - inclui vinte e quatro (24) representantes da sociedade civil, além dos vinte (20) ministérios, consórcios estaduais e associações de municípios envolvidos na política, com mandato de três anos. Um ponto de indagação é sobre a definição de que a seleção dos representantes da sociedade civil será realizada pelo MDS, chamando a atenção para a falta de detalhamento acerca dos critérios de escolha de tais representantes. Sinaliza-se também a ausência de menção à possibilidade de participação das organizações da sociedade civil que, de acordo com os documentos oficiais, contribuíram para a formulação da PNC. Não se nota, assim, a perspectiva de inclusão, no Comitê Estratégico, de entidades da sociedade civil que possuem um histórico de luta e reivindicação pela ampliação dos direitos das mulheres e pela pauta feminista, cujos legados fundamentam a concepção de cuidado como trabalho e direito integrado à Política Nacional de Cuidados.

Já o Comitê Gestor do Plano Nacional de Cuidados é uma instância técnico-gerencial, composta por todos os ministérios, com responsabilidade de promover a intersectorialidade e gerenciar, monitorar e avaliar as ações do Plano Nacional de Cuidados. Esse Comitê poderá criar câmaras técnicas auxiliares temporárias, com participação de convidados da academia e da sociedade civil, para subsidiar sua atuação e a do Comitê Estratégico. Tem também a atribuição de avaliar o Plano Nacional, em diálogo com o Comitê Estratégico, e de propor à coordenação do Plano novas ações e revisões das ações previstas.

Com efeito, este desenho de gestão não apresenta proposta de instâncias colegiadas interfederativas que propicie a ampla participação na gestão de Estados, municípios que são atores centrais na implementação de políticas descentralizadas e integradas.



No Plano Nacional de Cuidados, a palavra intersectorialidade é mencionada apenas em um subtítulo do eixo ‘governança e gestão’. O conteúdo desse eixo não define as estratégias e mecanismos de gestão intersectorial e prioriza elencar um conjunto de ações relacionadas à capacitação, no tema dos cuidados, para servidores públicos, prestadores de serviços e sociedade civil. Faz parte, também, deste eixo a proposta de investimento em pesquisas que favoreçam a elaboração de diagnósticos sobre a organização social dos cuidados e incentivem a formulação de indicadores para monitorar e avaliar a implementação da política no país. O foco principal da gestão recai, então, sobre a capacitação da PNC e a produção de informação para o monitoramento da política. Não há dúvida de que tais aspectos são cruciais para o sucesso das ações de cuidados no país, entretanto a efetivação da gestão intersectorial demanda a definição de mecanismos de coordenação e planejamento estratégico para o desenvolvimento de objetos de intervenção comuns e transversal a diversas políticas públicas.

Na perspectiva da implementação descentralizada da PNC, é forçoso reconhecer que o desafio da ação intersectorial será notável dado que haverá necessidade de, ao mesmo tempo, promover a concertação de interesses entre as diversas instituições de políticas públicas e sociais e sociedade civil presentes em cada um dos três níveis de governo, assim como no âmbito do pacto federativo. Com efeito, a gestão intersectorial, dentre outros imperativos políticos e organizacionais, exige a estruturação de um arranjo institucional com capacidade de promover o diálogo, comunicação e decisão entre as instituições participantes e os diversos sujeitos envolvidos. Outro aspecto central da gestão intersectorial, e ausente no Plano, é a implementação de mecanismos de indução — financeira, técnica e política — que incentivem estados e municípios a aderirem à política de cuidados, garantindo sua presença em todo o território nacional. Todos os elementos mencionados são atributos da gestão intersectorial e até o momento não foram tratados adequadamente nos documentos e regulamentações disponíveis, o que pode significar a persistência de dificuldades na direção de construir uma nova cultura organizacional no campo das políticas sociais

Para além das fragilidades mencionadas, Monnerat e Souza (2011) evidenciam que os dissensos e os desafios práticos na gestão intersectorial são significativos. Isso se deve, principalmente, à histórica fragmentação do Estado, às diferentes culturas institucionais entre as áreas setoriais, à lógica de competição por recursos, às disputas de poder e conhecimento, e à influência da competitividade eleitoral que permeia o Estado e as arenas das políticas públicas e sociais.

Em relação ao financiamento, embora a lei que institui a PNC preveja fontes diversificadas — como recursos orçamentários, doações e apoio internacional —, chama atenção a ausência de uma dotação orçamentária específica para sua execução. Nesses termos, a alocação de recursos públicos, em todas as esferas de governo, está condicionada à disponibilidade orçamentária. Com efeito, a dependência de recursos incertos, como reiterado no Plano Nacional de Cuidados, expõe a política a um alto grau de vulnerabilidade. A análise



do referido documento evidencia a ausência do debate sobre o tema do financiamento da implementação das estratégias de cuidado no país, mencionando apenas a presença de cofinanciamento federal em algumas poucas ações.

É de se imaginar que a falta de sustentabilidade financeira é ameaça efetiva à implementação da PNC como um direito social. Ademais, a construção de uma arquitetura institucional intersetorial exige, de forma imprescindível, um modelo de financiamento também intersetorial — ou seja, que não dependa exclusivamente dos orçamentos das políticas setoriais envolvidas na PNC e dos entes subnacionais.

O debate sobre o financiamento é central para a consolidação de políticas públicas baseadas nos princípios da seguridade social. O subfinanciamento e o desmonte orçamentário do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS), esteios da política de cuidados, são exemplos históricos do modo como a política social tem sido subordinada à lógica de ajuste fiscal permanente. Essa lógica tem dificultado, desde a Constituição de 1988, a plena realização dos direitos sociais garantidos em lei.

Tudo indica que o sucesso da PNC dependerá da vontade política para priorizar recursos orçamentários e definir mecanismos ágeis e criativos de gestão intersetorial.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso reconhecer que a PNC é um marco histórico. Há avanços significativos ao conceber o cuidado como trabalho e como direito. Neste aspecto, um ponto preocupante é a mudança da abordagem de gênero e interseccionalidade que se verifica na lei sancionada. Tal alteração pode provocar interpretações dissonantes em relação ao debate teórico da PNC que está calcado na perspectiva da interseccionalidade de gênero, raça e classe. A eliminação dos termos gênero e interseccionalidade demonstra a resistência neoconservadora do legislativo, e de parcela da sociedade, com as pautas feministas e direcionadas à justiça social.

Observamos que ainda não está definida a forma como se dará, na prática, a divisão de responsabilidades ou a corresponsabilização com as famílias, setor privado, sociedade civil e comunidade na provisão de serviços, que deverá ser transversal e intersetorial. Este aspecto carece de maior detalhamento operacional, com intuito de avaliarmos se a referida provisão se encaminhará na direção do rompimento com o familismo, construindo, de fato, a esperada responsabilização do Estado.

Os documentos produzidos pelo GTI-Cuidados sobre a gestão intersetorial, especialmente o Plano Nacional de Cuidados, carecem de um debate teórico sobre a temática interseccionalidade e política social. A análise de tais documentos exige ir além da simples



descrição de estrutura de gestão da PNC e avançar na consideração de suas implicações práticas

Sobre o financiamento, observa-se que sem fontes robustas a política pode naufragar na escassez orçamentária. No contexto de subfinanciamento das políticas sociais não se pode esperar que os recursos já escassos das diferentes arenas setoriais sejam utilizados para ações da PNC. Não é possível esquecer as recorrentes disputas por recursos financeiros entre as distintas arenas de políticas sociais no país.

Um outro ponto preocupante e que pode se traduzir em desafio para a implementação da PNC é a demora na publicação do Plano Nacional de Cuidados, documento central na definição normativa sobre o pacto interfederativo e intersetorial a ser concertado com inúmeros sujeitos, visando a operacionalização da PNC. Vale destacar que em 2026 teremos eleições majoritárias e a depender da linha ideológica do vencedor, a PNC pode se tornar letra morta. É fundamental construirmos o mais rápido possível uma experiência institucional que favoreça o acúmulo de aprendizados políticos e técnicos referentes ao processo de implementação da PNC.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, I. Estruturas familiares, trabalho e bem-estar na América Latina. In: Araújo, C.; Picanço, F.; Scalon, C (Orgs.). *Novas conciliações e antigas tensões? Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada*. São Paulo: Edusc, 2007. p. 269-328.

BRASIL. Decreto nº 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 do Plano Nacional de Cuidados. *Diário Oficial da União*: Seção 1, 31 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11460.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

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

BRASIL. Ministério das Mulheres; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI-Cuidados*. Brasília, DF: 2024e. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Relatorios/GTI-Cuidados.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.762, de 15 de março de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília: 2024b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447010>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei 15.069/2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília: 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15069.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025. Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. *Diário Oficial da União*: Seção 1, 24 jul. 2025. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12562.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35, de 11 de dezembro de 2025. Estabelece o conjunto de ações do Plano Nacional de Cuidados referente ao período de 2025-2027. *Diário Oficial da União*: Seção 1, 15 dez. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

FONTOURA, N. Capítulo 1: *Debates conceituais em torno do cuidado e de sua provisão*. CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L. (Org.) . Cuidar, verbo transitivo : caminhos para a provisão de cuidados no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 1-38.

FRASER, Nancy. *Contradições entre capital e cuidado*. Revista de Filosofia, Natal, v. 27, n. 53, maio - ago. ISSN 1983-2109. 2020.

GAMA, Andréa de Sousa; COSTA, Renata Gomes da; ROCHA, Mellyne Sousa de Araujo. Licença paternidade no Brasil: reflexões a partir da divisão sexual e racial do trabalho. *Serviço Social em Revista*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 741-762, 2024. DOI: 10.5433/1679-4842.2024v27n3p741. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/51298>. Acesso em: 20 fev. 2026.

GAMA, Andréa de Sousa; OLIVEIRA, Ana Clara de Assis; HENRIQUES, Cristiane Cardoso. Trabalho e gênero: o papel das licenças maternidade, paternidade e parental em perspectiva comparada. *Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade*, v. 3, 2021, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/7490>. Acesso em: 20 fev. 2026.

GAMA, A. S. *Trabalho e gênero: impactos dos direitos do trabalho e da educação infantil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

GUIMARÃES, Nadya; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi. Cuidado e cuidadoras: O trabalho de care no Brasil, França E Japão. In: *Cuidado E Cuidadoras: O Trabalho De Care No Brasil, França E Japão*. [S. l.], 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sant/a/kwYwJSWSd38BRbd5fCBGYmw/?lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2026.

HORST, C. H. M. ; MORAES, P. M. ; NUNES, R. ; MIOTO, R. C. T. . Familismo e Política Social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. *Revista de Política Públicas da UFMA* , v. 24, p. 802-818, 2020.

MACHARET, Fernanda Fortini. Política Nacional de Cuidados: o abandono da perspectiva de gênero? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 12., 2025, São Luís (MA). *Anais da XII Jornada Internacional de Políticas Públicas: imperialismo, colonialismo, racismo e guerras: balanço e perspectivas emancipatórias: 100 anos do Serviço Social na América Latina*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2025. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/anais.php>. Acesso em: 20 fev. 2026. ISSN 2175-280X.

MONNERAT, G; SOUZA, R. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, v. 14, n. 1, 2011, p. 41-49.

SANTOS, W.. O circuito familista na Política de Assistência Social. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 16, n. 2, p. 388 - 402, ago./dez. 2017.