



Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Humanas (ICH)
Departamento de Serviço Social (SER)
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

KARINE CONCEIÇÃO SOUSA DOS SANTOS

ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CUIDADO:
os avanços recentes e disruptivos da Política Nacional de Cuidados

Brasília/DF
2025

KARINE CONCEIÇÃO SOUSA DOS SANTOS

ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CUIDADO:
os avanços recentes e disruptivos da Política Nacional de Cuidados

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Política Social.

Orientadora: Prof^ª Dra. Mariléia Goin

Brasília/DF

2025

KARINE CONCEIÇÃO SOUSA DOS SANTOS

ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CUIDADO:
os avanços recentes e disruptivos da Política Nacional de Cuidados

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestra em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação Política Social da Universidade
de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Profª Dra. Mariléia Goin
Orientadora (PPGPS/SER/IH/UnB)

Profª Dra. Maria Elaene Rodrigues Alves
Examinadora Interna (PPGPS/SER/UnB)

Profª Dra. Luana Simões Pinheiro
Examinadora Externa (Secretaria Nacional de Cuidados e Família/MDS)

À minha mãe e minha avó, que sem escolha,
tiveram o cuidado como dimensão central de
toda a vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, às mulheres que lutaram para que eu pudesse escrever esse trabalho e, em especial, às mulheres e intelectuais negras, que mesmo diante de tantas opressões, resistiram a ponto de me alcançar para somar à luta por justiça e reparação.

Às mulheres da minha família, minha mãe, Marly; minha avó, Antônia; minha irmã, Caroline; minha sobrinha, Ísis; minhas tias Marinez e Socorro; e minha prima, Bia; minha gratidão profunda. O afeto, a força e o exemplo de vocês foram alicerces durante toda essa caminhada. Obrigada por sustentarem os dias difíceis e celebrarem comigo as pequenas conquistas.

Agradeço à minha orientadora, pela paciência, escuta generosa e parceria na construção deste processo. Sua confiança foi essencial para que eu pudesse caminhar com segurança e coragem na elaboração desta pesquisa, mesmo nos momentos mais desafiadores.

À banca de qualificação, composta pela Prof^a. Dra. Ivanete Boschetti e Prof^a. Dra. Maria Elaene, agradeço imensamente pela generosidade com que acolheram este trabalho em sua fase inicial. As contribuições oferecidas foram fundamentais para que esta dissertação pudesse se estruturar e alcançar a dimensão teórica e política necessária.

Aos colegas que estiveram comigo durante a estadia no Programa de Pós-Graduação em Política Social, deixo meu carinho e gratidão. Em especial, agradeço à Dyana, Jaqueline, Luís e Luíza, além de Natália, do PPG PsiCC/UnB, por cada conversa, troca e apoio compartilhado ao longo do percurso.

Aos professores e professoras do programa, agradeço pelo compromisso com a formação crítica. Em especial, às professoras Maria Lúcia Lopes e Camila Potyara, por ensinarem, com sensibilidade e firmeza, que a pesquisa é muito mais do que técnica: é também arte, política e compromisso ético com a transformação do mundo.

Por fim, agradeço à banca de defesa, composta pela Dra. Luana Simões Pinheiro e Dra. Maria Elaene Rodrigues Alves, pela gentileza e disponibilidade em contribuir com este trabalho.

*“É nós que temos que gritar.
É nós.
E nós não gritamos.”*

(Laudelina de Campos Melo)

RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre o Estado, as políticas sociais e o cuidado no Brasil, com ênfase na política de Assistência Social. A pesquisa adota a perspectiva do materialismo histórico-dialético para compreender as determinações estruturais que moldam a organização social do cuidado no contexto do capitalismo dependente. A investigação problematiza a divisão sexual e racial do trabalho, destacando a centralidade do trabalho reprodutivo historicamente atribuído às mulheres, especialmente às mulheres negras, a partir da interseccionalidade como categoria fundamental para os estudos sobre o cuidado. Com base em revisão bibliográfica crítica e pesquisa documental, o estudo realiza a análise relacional entre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Política Nacional de Cuidados, ainda em fase de implementação, identificando em que medida ela representa avanços recentes e disruptivos em relação às provisões já estabelecidas pela PNAS. Conclui-se que a institucionalização de um sistema nacional de cuidados é uma medida urgente e estratégica para reorganizar as práticas de cuidado no país, o que exige a superação da lógica privatista e patriarcal que sustenta a atual estrutura da reprodução social.

Palavras-chave: Estado; Política Social; Assistência Social; Cuidado.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the relationship between the State, social policies, and care in Brazil, with an emphasis on the Social Assistance policy. The research adopts the perspective of historical-dialectical materialism to understand the structural determinations that shape the social organization of care within the context of dependent capitalism. The study problematizes the sexual and racial division of labor, highlighting the centrality of reproductive labor historically assigned to women - especially Black women - using intersectionality as a fundamental analytical category for care studies. Based on a critical literature review and documentary research, the study conducts a relational analysis between the National Social Assistance Policy (PNAS) and the National Care Policy, which is still under development, identifying the extent to which it represents recent and disruptive advances compared to the provisions already established by the PNAS. The dissertation concludes that the institutionalization of a national care system is an urgent and strategic measure to reorganize care practices in the country, which requires overcoming the privatized and patriarchal logic that underpins the current structure of social reproduction.

Keywords: State; Social Policy; Social Assistance; Care.

LISTA DE TABELAS

Gráfico 1 - Composição por esfera de orçamento da União, em 2024.

Gráfico 2 - População e taxas de crescimento no Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NAF – Novo Arcabouço Fiscal

NOB - Norma Operacional Básica

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNC – Política Nacional de Cuidados

PIB – Produto Interno Bruto

PT – Partido dos Trabalhadores

PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Política Social

SER – Departamento de Serviço Social (UnB)

SIGA Brasil – Sistema Integrado de Administração Financeira

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Percurso Metodológico	14
1.2 Procedimentos Metodológicos	16
2. ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICA SOCIAL: por que a conta não fecha?	21
2.1 O Estado no capitalismo e as particularidades brasileiras	22
2.2 O fundo público e o financiamento das políticas sociais no contexto do capitalismo dependente	30
3. CUIDADO, GÊNERO, RAÇA, CLASSE E POLÍTICA SOCIAL	39
3.1 O capitalismo e a reprodução social: unidade entre exploração e sistemas de opressão	44
3.2 Notas sobre a interseccionalidade: por que o feminismo negro é necessário para o debate do cuidado?	48
3.3 Proteção social e cuidado sob a perspectiva interseccional: para onde precisamos ir	52
4. ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS: avanços oriundos da emergência de uma nova política em um cenário de desfinanciamento das políticas sociais	61
4.1 Breve trajetória da Política Nacional de Assistência Social: da universalização à focalização	62
4.2 Da proposição à implementação: a agilidade histórica da Política Nacional de Cuidados	68
4.3 Política Nacional de Assistência Social e Política Nacional de Cuidados: avanços em relação a um passado recente	72
a) Público-alvo	73
b) Objetivo	76
c) Papel da Família, do Estado e da Sociedade Civil	79
d) Financiamento	83
4.4 A Política Nacional de Cuidados: caminhos para uma transformação necessária	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: é hora de pensar o cuidado como possibilidade revolucionária	91
6. REFERÊNCIAS	97

1. INTRODUÇÃO

“Quando outras crianças só se preocupavam com brincar, estudar livros para aprender a ler, eles se viam envolvidos em acontecimentos que só os homens sabiam resolver. Sempre tinham sido como homens, na sua vida de miséria e de aventura, nunca tinham sido perfeitamente crianças. Porque o que faz a criança é o ambiente de casa, pai, mãe, nenhuma responsabilidade. Nunca eles tiveram pai e mãe na vida da rua. E tiveram sempre que cuidar de si mesmos, foram sempre os responsáveis por si. Tinham sido sempre iguais a homens”.

(Jorge Amado)

É a partir deste trecho, contido na obra do célebre romancista Jorge Amado, que se inicia a contextualização desta pesquisa. Esta passagem está situada no livro *Capitães da Areia*, escrito pelo autor em 1937, mesmo ano em que o Brasil adentrava no regime chamado de Estado Novo, de Getúlio Vargas, ao passo em que o mundo estava prestes a vivenciar o holocausto da Segunda Guerra Mundial. Diante de uma conjuntura tão perversa, não é surpreendente que a publicação deste livro tenha sido censurada e o autor, perseguido e preso no mesmo ano. Mas tal perseguição não aconteceu de forma isolada, uma vez que Jorge pertencia à Aliança Libertadora Nacional e era, dentre muitas outras coisas, um jovem comunista.

Como será abordado ao longo dessa dissertação, a contextualização sócio-histórica é essencial para a compreensão da realidade, uma vez que a arte, a política, a cultura, o futebol, e além destes, tudo que envolve o viver, está diretamente influenciado pelo modo de produção vigente. Portanto, conforme declarado por Marx e Engels (2014) no “Manifesto do Partido Comunista”, a história da sociedade é a história da luta de classes.

No referido trecho da epígrafe, o autor narra a vida dos capitães de areia, meninos abandonados à própria sorte pelo Estado e pela sociedade civil, que criaram meios próprios para garantir a sua sobrevivência diante da ausência quase que total de cuidados básicos, tanto no âmbito familiar quanto no âmbito estatal. Precisavam cuidar de si mesmos, ainda que inseridos em todos os aspectos que perpassam a infância.

Nas sociedades capitalistas, a família historicamente representou a primeira instância do cuidado. No Brasil, a instituição familiar sempre fez parte dos arranjos de proteção social, uma vez que o desenho das políticas sociais passou por influências do relacionamento do Estado com a sociedade que exigia a autoproteção. Em outras palavras, o modelo protetivo brasileiro foi desenvolvido numa perspectiva de fortalecimento da família (Pereira, 2006).

Diante de eixos de opressão substanciais ao capitalismo, que serão aprofundados no decorrer da pesquisa, essa família sistematiza-se, majoritariamente, na pessoa de uma mulher.

Mas o que acontece quando essa família (ou mais especificamente, essa mulher) falta? O que acontece com aqueles que não possuem a “sorte” de serem cuidados no âmbito familiar? Em face de tais questionamentos, o Estado surge como resposta.

Ao falar de Estado, retomando a contextualização do trecho, observa-se que, ao longo do desenvolvimento da estória existe uma realidade que, mesmo escrita em 1937, ainda é extremamente atual no Brasil, não por acaso, mas pelo fato de que nossa sociedade ainda se desenvolve sob o mesmo modo de produção. O Estado surge em momentos muito pontuais da obra: na forma da polícia para punir; na forma da escola, mas a partir de um ensino com viés de ensino também punitivo; e, quando muito necessário, na forma de saúde pública para evitar a proliferação de doenças e epidemias. A partir desse exemplo, é possível citar a realidade de insegurança de diversos brasileiros que não obtiveram, ao longo do seu desenvolvimento, desde a infância e até a velhice (para aqueles que conseguiram chegar até ela), rede de apoio familiar, comunitária e estatal.

O que se pode inferir, ao fazer o exercício de perceber a realidade é que pautas como a insegurança alimentar, a falta de acesso aos direitos sociais básicos, o crescimento da evasão escolar, a violência e a questão da segurança pública, dentre tantas outras expressões da questão social¹, produtos diretos da contradição entre a produção e a reprodução social no capitalismo, estão cada dia mais explícitos e, em momentos de instabilidade política, são intensificados a ponto de beirar a barbárie.

Destaca-se, nessa via, que o Brasil, nas últimas décadas, passou por mudanças políticas e sociais que afetaram de forma desigual as classes sociais e intensificaram o processo de expropriação da classe trabalhadora. Isso não significa dizer que, historicamente, os trabalhadores não tenham sido explorados e expropriados, mas que, na realidade brasileira dos últimos anos esse processo foi e ainda o é muito presente.

Ou seja, a partir da eleição do presidente Lula em 2002, ao golpe sofrido pela presidenta Dilma em 2016, até a ascensão ao poder, em 2018, do ignóbil candidato representante da extrema direita e dos segmentos mais conservadores da sociedade brasileira, a classe trabalhadora foi, sem dúvida, o segmento mais castigado, sendo esta uma característica societária habitual - não somente no Brasil, mas em todo o mundo - desde o estabelecimento do modo de produção capitalista.

¹ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (Iamamoto; Carvalho, 1983, p.77).

Além das mudanças políticas, ocorreram crises sanitárias e humanitárias que exibiram, de forma cada vez mais nítida, o caráter classista do Estado e a sua ineficiência em promover a igualdade e garantir a dignidade humana das classes exploradas. Ainda que o Brasil esteja inserido em um contexto democrático, o que se observa é que, por meio do modelo representativo, a maior parte das decisões são tomadas a partir dos interesses das classes burguesas. Desastros como esse perduram por meio da dominação ideológica e da coerção, empregadas pelo Estado capitalista que, consolidado em um sistema baseado em ganância, tem como objetivo expandir, cada vez mais, as condições da acumulação capitalista a partir da neutralização e docilização da classe trabalhadora.

1.1 Percurso Metodológico

“Tudo que é bom, tudo que é ruim, também termina por acabar.”

(Jorge Amado)

Gabriela, jovem brasileira – também criação do universo de Jorge Amado – tem sua história ambientada a partir da sua saída do agreste baiano rumo à cidade de Ilhéus, na Bahia. Gabriela se dizia totalmente conformada com seu destino, porém, era incapaz de modificar a si mesma para caber nos moldes aristocráticos do velho Brasil. Neste sentido, assumia não ter interesse em romper as relações constituídas ao seu redor, mas, também, era incapaz de reproduzi-las. Ainda assim, Gabriela sabia que tudo terminaria por acabar – tanto o que é bom quanto o que é ruim.

Dessa forma, por mais que as formas articuladas de dominação ideológica busquem colocar a sociedade moderna como a última forma de sociabilidade da humanidade, essa pesquisa busca posicionar-se em um movimento contrário.

O caráter contraditório das políticas sociais² no capitalismo e, especialmente, no contexto brasileiro, faz emergir questionamentos que estão presentes no dia a dia dos profissionais que atuam na execução. O processo constante de mediação entre a teoria e a prática no trabalho profissional traz indagações que se tornam fagulhas que potencializam o desejo de investigação da realidade, intensificando incômodos que acabam gerando perguntas de partida e, posteriormente, projetos de pesquisa, como no caso deste trabalho.

Sendo assim, a presente dissertação torna-se relevante pela compreensão de que é imprescindível que haja esforço para identificar quais são as respostas oferecidas pelo Estado nesse contexto, a partir da investigação da realidade e da análise das políticas sociais

² Essa discussão será abordada de forma mais aprofundada ao longo deste trabalho.

consolidadas na sociedade brasileira, com a finalidade de traçar estratégias que possam servir como base conceitual para auxiliar a sociedade civil na luta pela expansão de direitos sociais.

O interesse da autora nessa temática surgiu a partir dos primeiros contatos com o trabalho profissional, ainda na disciplina de estágio da graduação em Serviço Social. Quando se fala da realidade do trabalho profissional, é indiscutível que o Serviço Social intervém, dentre outras possibilidades, no cenário de contradição entre a família e o Estado, sendo que a extrema maioria dos atendimentos são realizados com famílias chefiadas por mulheres que fazem o (im)possível para existir e garantir a existências daqueles de quem cuidam.

Isto posto, a autora deste trabalho, assistente social, compreende que importa ao Serviço Social compreender de forma aprofundada as demandas que aparecem no cotidiano profissional pois, conforme disposto no Código de Ética da profissão, em seu Artigo 5º, “são deveres do/a assistente social nas suas relações com os/as usuários/as: [...] d - devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos/às usuários/as, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses” (CFESS, 1993, p. 29).

Em âmbito profissional, esse debate tornou-se ainda mais expressivo, uma vez que as principais demandas recebidas nos atendimentos realizados diariamente são demandas por instituições, sejam elas de longa permanência para pessoas idosas ou pessoas com deficiência, serviços de residência terapêutica, serviços de acolhimento, bem como os pedidos de internação compulsória de pessoas em sofrimento psíquico, oriundo do uso abusivo de substâncias psicoativas (SPA's) – sendo que, a partir da reflexão crítica realizada diante de tais demandas, estas aparentam ser intensificadas, majoritariamente, pela sobrecarga familiar de cuidado.

No âmbito da rede socioassistencial e do sistema de justiça, todas essas solicitações configuram-se como processos burocráticos de acesso dificultado, sendo que os/as usuários/as precisam chegar a níveis extremos de ausência de cuidados, como o rompimento de todos os vínculos familiares, para que possam de fato acessar estes serviços.

Ante o exposto, compreende-se que a processual “ausência” do cuidado familiar é pauta presente no trabalho do/a assistente social, o que demanda pesquisar e produzir sobre o tema como forma a contribuir para instrumentalizar analítica e instrumentalmente o trabalho profissional, considerando que o assistente social atua primordialmente no campo das políticas sociais de cunho protetivo, ou seja, interligado aos processos de cuidado familiar. Portanto, diante da contradição latente da sociedade capitalista e da realidade específica do Brasil, a autora iniciou as investigações acerca da relação entre o cuidado e o sistema

capitalista no Trabalho de Conclusão de Curso³ da graduação em Serviço Social na Universidade de Brasília.

O referido trabalho tinha como objetivo analisar como o conceito de cuidado é apreendido pelo serviço social brasileiro, a partir da relação entre e cuidado, gênero e raça no capitalismo. Nesse contexto, problematizar a situação de vida das mulheres que, por serem cuidadoras em tempo integral, frequentemente não podem trabalhar de forma remunerada diante da impossibilidade de conciliar as duas rotinas - além da ineficiência de políticas públicas efetivas que permitam o compartilhamento dos cuidados entre os demais membros famílias e o Estado - é algo imprescindível, tanto para o Serviço Social, quanto para a sociedade para os estudos no âmbito da política social.

Dessa forma, esse trabalho possui por **pergunta de partida** compreender em que medida a construção de uma Política Nacional de Cuidados, sancionada em 2024, avança em relação à provisão de cuidados prevista na Política Nacional de Assistência Social de 2004. Para respondê-la, elencou-se como **objetivo geral** desta pesquisa, analisar em que medida a construção de uma Política Nacional de Cuidados, sancionada em 2024, avança em relação à provisão de cuidados prevista na Política Nacional de Assistência Social de 2004. Além disso, os **objetivos específicos** consistem em apreender as características que configuram o Estado brasileiro, bem como o papel do fundo público na conformação das políticas sociais; compreender o cuidado no bojo do modo de produção capitalista e na configuração das políticas sociais, aliado às contribuições e reflexões do movimento feminista negro; e realizar a análise relacional entre a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Cuidados, a fim de identificar se há ou não avanços em relação à provisão de cuidado.

Nessa direção, tendo em vista o objeto de pesquisa deste trabalho, torna-se imperativo discutir o modelo protetivo brasileiro, que tem como centralidade a família, a partir de uma perspectiva teórico crítica da realidade, para compreender as estruturas de exploração da classe trabalhadora no modo de produção capitalista e suas diversas opressões.

1.2 Procedimentos Metodológicos

“Se o ar não se movimenta, não tem vento, se a gente não se movimenta, não tem vida.”

(Itamar Vieira Júnior)

³ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social pela Universidade de Brasília, sob orientação da Prof^a Dr^a. Priscilla Maia de Andrade.

Marconi e Lakatos (2002, p. 215) explicam que o projeto se constitui enquanto “uma das etapas componentes do processo de elaboração, execução e apresentação da pesquisa”. Dessa forma, afirmam que seu planejamento deve ser realizado de forma rigorosa para evitar que o/a pesquisador/a se perca diante dos dados.

Em vista disso, partindo da pergunta de pesquisa que busca compreender em que medida a Política Nacional de Cuidados avança na provisão de cuidados à população em relação ao disposto na Política Nacional da Assistência Social, observa-se que para alcançá-los é necessário analisar as determinações macrosociais que configuram a vida social, uma vez que para compreender a relação entre cuidado e política social é indispensável entender de que Estado se está referindo.

Como ressaltado por Netto (2011), a teoria social de Marx está diretamente vinculada a um projeto responsável por causar, nas chamadas "sociedades democráticas", um desconforto que, ao longo da história, culminou na perseguição, na tortura, na prisão e no assassinato de marxistas, apenas por serem marxistas. Ademais, o autor ressalta que a concepção teórico-metodológica do Marx parte do ponto de vista da totalidade, e é isto que diferencia o marxismo da ciência burguesa.

Portanto, a abordagem dialética se propõe “a abarcar o sistema de relações que constrói, o modo de conhecimento exterior ao sujeito”, e também “as representações sociais que traduzem o mundo dos significados” (Minayo, 1995, p. 24). Dessa forma, o método escolhido para a realização desta pesquisa é o materialismo histórico e dialético, uma vez que este permite encontrar na história e nas relações sociais o conhecimento da estrutura e da dinâmica do objeto pesquisado, considerando sua existência real e afetiva, além de extrair suas múltiplas determinações independente das representações do pesquisador (Netto, 2011).

O materialismo histórico e dialético, em sua perspectiva crítica, não tem interesse em se colocar de forma superior e recusar o conhecimento existente, mas sim, fazer uma crítica do conhecimento a partir da avaliação dos limites do conhecimento existente, ao mesmo tempo em que se realiza a verificação dos seus conteúdos, a partir de processos históricos reais. O método de Marx resulta de uma investigação demorada da realidade concreta e não das ilusões da intuição e do sensualismo (Netto, 2011).

Behring e Boschetti (2011), ao abordar as potencialidades metodológicas da Teoria Social de Marx para a abordagem da política social, reforçam que

[...] a análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente

presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações (Behring; Boschetti, 2011, p. 36).

As autoras exemplificam que as análises unilaterais no campo da política social compreendem a emergência das políticas sociais sem incluir a concepção de contradição inerente ao seu desenvolvimento, colocando o Estado enquanto uma esfera desprovida de interesses e luta de classes. Assim, a partir do objetivo geral do presente projeto, em que há a necessidade de apreender as características que configuram o Estado brasileiro na cena contemporânea, bem como seus rebatimentos na conformação das políticas sociais e, assim, analisar políticas utilizadas pelo poder público para fornecer cuidados à população que o demanda, o método supracitado é imprescindível.

Ante o objeto e a escolha do método, ressalta-se que para a realização de qualquer pesquisa, a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade guia o trabalho permitindo que o mesmo cumpra o seu objetivo. Para as Ciências Sociais, a pesquisa qualitativa se preocupa “com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (Minayo, 1995, p. 21). Isso ocorre pois a apreciação do “universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos às operacionalizações das variáveis” (Minayo, 1995, p.21). Portanto, os procedimentos metodológicos partiram da **pesquisa qualitativa**, considerando que a dimensão investigativa permite trabalhar com o universo dos significados.

Em diálogo com a pesquisa qualitativa, de acordo com Gil (1996, p. 41), a pesquisa exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”, visando aperfeiçoar descobertas e/ou ideias. O autor explica que o planejamento deste tipo de pesquisa é flexível e possibilita incorporar diversos aspectos relativos ao objeto e, na maioria dos casos, assume a forma de pesquisa bibliográfica. Dessa forma, realizou-se **pesquisa exploratória**, para ampliar a aproximação com o subsídios teóricos e políticos do cuidado, ainda pouco sistematizado no âmbito da política social brasileira. A investigação explorou criticamente a articulação entre Estado, cuidado e reprodução social, sob a perspectiva de gênero, raça e classe, buscando apreender os principais marcos normativos e interpretações teóricas em torno da Política Nacional de Cuidados.

A partir de abordagem qualitativa e pesquisa exploratória, utilizou-se da **revisão bibliográfica**, conceituada por Gil (1996, p. 44) como uma pesquisa “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, que nesta

pesquisa partiu da escolha de referencial teórico inspirado na tradição marxista, dos estudos feministas e da política social.

Tendo em vista os insumos teóricos apreendidos e sistematizados pela pesquisa revisão bibliográfica, foi realizada **pesquisa documental**, em que a base de coleta de dados deu-se em documentos públicos oficiais, como a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Cuidados. A coleta de dados nos referidos documentos deu-se a partir da leitura e investigação minuciosa da PNAS de 2004 e dos documentos oficiais elaborados a fim de subsidiar a Política Nacional de Cuidados, dentre eles leis, decretos, relatórios e propostas institucionais, constituindo a base de dados para a análise de ambas as políticas.

Para a análise dos dados coletados na pesquisa documental, realizou-se a **análise de conteúdo**, a qual, de acordo com Bardin (1977), é uma abordagem metodológica que busca analisar o conteúdo de mensagens textuais de forma sistemática e objetiva, a partir da organização e categorização do conteúdo textual com o objetivo de identificar padrões, temas, e significados subjacentes, sendo uma abordagem frequentemente utilizada nas pesquisas sociais. Portanto, essa abordagem ofereceu uma estrutura sistemática para analisar conteúdo textual, para a compreensão mais profunda do material estudado e a identificação dos aspectos essenciais de ambas as políticas, sendo essa sistematização fundamental para sustentar as conclusões acerca da centralidade do cuidado na política social contemporânea e para avaliar criticamente os caminhos apontados pela Política Nacional de Cuidados.

A fim de atender aos objetivos geral e específicos, o presente trabalho foi estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro constituído pela presente introdução. O segundo capítulo, intitulado “Estado brasileiro e política social: por que a conta não fecha?” apresenta as características do Estado brasileiro, a partir da análise de suas particularidades históricas e a forma como se estrutura no contexto do capitalismo dependente. A partir dessa contextualização, o capítulo também investiga o papel do fundo público na conformação das políticas sociais e as contradições inerentes ao seu financiamento, evidenciando os limites e as disputas que envolvem a sua trajetória no Brasil.

O terceiro capítulo, denominado “Cuidado, gênero, raça, classe e política social” explicitou o cuidado como categoria socialmente construída e central na reprodução da vida, articulando-o às categorias de gênero, raça e classe. A análise parte da perspectiva da reprodução social, considerando as contribuições dos estudos feministas, sobretudo das intelectuais negras e marxistas, para problematizar a divisão sexual e racial do trabalho e os impactos dessa estrutura na organização social do cuidado.

O quarto capítulo, denominado “A Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Cuidados: avanços oriundos da emergência de uma nova política em um cenário de desfinanciamento das políticas sociais” realizou a análise relacional entre a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Cuidados, ainda em processo de institucionalização. Buscou-se identificar em que medida a Política Nacional de Cuidado avança em relação às provisões já estabelecidas pela PNAS, a partir da análise a partir de cinco (5) eixos (público-alvo, objetivos, papel do Estado, da família e da sociedade civil, bem como os mecanismos de financiamento previstos), além dos limites e possibilidades da Política Nacional de Cuidados no enfrentamento das desigualdades estruturais que atravessam o cuidado no Brasil.

Por fim, as considerações finais, com o título “É hora de pensar o cuidado como possibilidade revolucionária”, retomam os principais elementos analisados ao longo do trabalho, reafirmando que o cuidado, historicamente atribuído às mulheres e, de forma ainda mais marcada, às mulheres negras, permanece como uma das expressões mais profundas das desigualdades estruturais de gênero, raça e classe. A dissertação conclui que a Política Nacional de Cuidados, embora represente um avanço institucional importante, só terá potência transformadora se romper com a lógica privatista e patriarcal que sustenta a atual reprodução social. Assim, propõe-se que o cuidado seja compreendido como um campo de disputa política e um eixo estratégico para a construção de outras relações sociais, pautadas na justiça social, na solidariedade coletiva e no enfrentamento radical das opressões.

2. ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICA SOCIAL: por que a conta não fecha?

“A natureza na fumaça se mistura
Morre a criatura e o planeta sente a dor
O desespero no olhar de uma criança
A humanidade fecha os olhos pra não ver
Televisão de fantasia e violência
Aumenta o crime, cresce a fome do poder”
(Flávio José)

“Desigualdade rima com hipocrisia”. Assim canta Flávio José (1996), na canção acima mencionada. Ao pé da letra, as palavras não rimam – mas socialmente, compõem a rima perfeita. Não há como falar de desigualdade sem abordar a hipocrisia que está em jogo: manter os ricos mais ricos e os pobres mais pobres. Afinal, em que se baseia essa estrutura? Para responder a esse questionamento, não é preciso ser “profeta, nem tampouco visionário”, porque “o diário desse mundo tá na cara” (Amorim, 1996).

O Estado brasileiro possui particularidades decorrentes de sua formação social, as quais refletem diretamente nas relações sociais e de produção, e que foram constitutivas no processo de constituição das políticas sociais. A partir de uma análise conjuntural da realidade atual do Brasil, é possível identificar diversas questões relacionadas à oferta de serviços de cuidado aos grupos que o demandam, pois mesmo diante da consolidação da Constituição Federal de 1988 que colocou o Estado Democrático de Direito como agente regulador das relações sociais, este aparenta, em determinados momentos, portar-se apenas como coadjuvante quando trata-se dos direitos da classe trabalhadora.

Os mecanismos de cuidado estatal fornecidos pelo Estado brasileiro, sendo o principal destes a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), ainda que tragam avanços significativos e serviços essenciais para a população que demanda cuidados, aparentemente não são capazes de garantir, por si só, o acesso à alimentação, à moradia, ao lazer, dentre os demais direitos sociais básicos garantidos na Constituição.

Dessa forma, as inquietações em relação ao tema central desta pesquisa buscam superar a aparência supracitada, em face das respostas ainda insuficientes. Nesse sentido, cabe questionar: qual é a real essência do Estado brasileiro e o que (ou quem) ele representa? Que papel esse Estado assume e quais as estratégias que usa para mitigar (ou acobertar) as contradições inerentes ao modo de produção capitalista? Qual o papel das políticas sociais neste contexto? Quais as ofertas de cuidado, no âmbito da política social, para as pessoas que não possuem meios para garantia do próprio cuidado e o cuidado de seus dependentes? Este capítulo busca fazer a interlocução com as referidas perguntas.

2.1 O Estado no capitalismo e as particularidades brasileiras

Em “A Fenomenologia de Espírito”, Hegel (1992) concebe o Estado como o estágio superior do espírito absoluto, sendo uma entidade suprema (ou o cérebro) que representa a vontade coletiva e encarna os valores éticos e morais de uma sociedade. O autor enfatiza que o Estado é essencial para a liberdade individual, pois é por meio das instituições estatais que os indivíduos podem se desenvolver e alcançar sua liberdade.

Harvey (2006), autor da tradição marxista, retoma essa concepção de Hegel para enfatizar o contraponto trazido por Marx em sua obra. O autor destaca que o Estado, no capitalismo, é incapaz de possuir neutralidade, uma vez que favorece, tanto econômica quanto politicamente, as classes dominantes, ou seja, “é um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. No “Manifesto do Partido Comunista”, Marx e Engels afirmaram que desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia possui “a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno” (Marx; Engels, 2014, p. 42).

Dessa forma, Lênin (2007) afirma que para os marxistas o Estado é, em suma, “o produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe”. Ele surge a medida em que essas contradições já não podem ser conciliadas e a sua própria existência, por si só, prova que essas contradições são inconciliáveis⁴. É importante ressaltar que Lênin (2007) sintetiza essa concepção para impedir deturpações da obra marxiana que busquem mascarar a verdadeira essência do Estado capitalista⁵ (Lenin, 2007, p. 04).

Harvey (2006) aponta outra característica importante: o Estado no capitalismo exerce a dominação ideológica⁶ sob as classes dominadas, sendo responsável por difundir as ideias das classes dominantes como sendo comuns à sociedade. Por isso, para o autor, o Estado é uma relação social essencial ao modo de produção capitalista. Portanto, observa-se que o Estado capitalista possui particularidades que lhe dão forma essencial para a manutenção do modo de produção capitalista, pois ele é responsável por criar e manter as condições necessárias para a superexploração da classe trabalhadora.

⁴ Essa concepção é compartilhada por todos os autores marxistas utilizados.

⁵ Lênin (2007) alerta sobre duas deturpações. A primeira consiste na propagação, por parte de grupos de pequenos burgueses, de que o Estado seria um órgão de conciliação de classes. Lênin reitera que para Marx “[...] o Estado não poderia nem surgir nem manter-se se a conciliação de classes fosse possível. [...] é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da ordem que legaliza e consolida esta opressão moderando o conflito de classes.” A segunda, para o autor, é mais sutil e parte da corrente kautskiana, que reconhece o Estado como um órgão de dominação de classes, mas defende que pode ser reformado (Lenin, 2007, p. 04).

⁶ Em relação aos estudos do cuidado, a disseminação da concepção de família como a principal responsável pela efetivação das atividades de cuidado é um exemplo dessa dominação ideológica, que tem como finalidade garantir a manutenção da superexploração da classe trabalhadora e que será abordado ao longo deste trabalho.

Mas o Estado poderia agir de outro modo? Marx (2012, p. 38) expõe que “o Estado nunca reconhecerá em si mesmo, nem na organização da sociedade, a causa dos problemas sociais”. Além disso, o autor explica que do ponto de vista político, o Estado e a organização da sociedade não são coisas separadas, pois o Estado é a própria organização da sociedade. Portanto, o Estado não pode acabar com a contradição entre a finalidade e a boa vontade da administração, entre a vida pública e a vida privada, pois não pode conciliar os interesses gerais e os interesses particulares.

Marx (2011), ao contextualizar a Comuna de Paris, relata que à época, na França, a cada nova fase da luta de classes, o Estado mostrava cada vez mais o seu caráter puramente repressivo. Dessa forma, a classe trabalhadora compreendeu que para garantir a emancipação da classe trabalhadora, deveriam não somente tomar a posse dos mecanismos estatais de repressão que eram utilizados, acima de tudo, para garantir a divisão sistemática e hierárquica do trabalho e a opressão dos trabalhadores. Para o autor, a experiência da Comuna de Paris estabeleceu-se como uma forma política capaz de alcançar a emancipação econômica do trabalho, a partir de direções internacionalistas que buscam unir a classe trabalhadora de todos os países para a construção de uma nova sociedade livre da repressão do Estado e da exploração do capital.

Mandel (1982) explica que a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista modificou as relações sociais entre Estado e burguesia. Nesse período, para garantir as condições de reprodução do capital, a burguesia empreendeu o controle de gastos e a fortificação do aparato estatal, uma vez que o movimento operário também se desenvolveu. Nessa esteira, a burguesia e as camadas privilegiadas da sociedade são as ocupantes dos altos postos do aparelho do Estado, sendo escolhidas por critérios ideológicos em detrimento dos critérios técnicos.

Portanto, para Mandel (1982), as três principais funções do Estado no capitalismo tardio⁷ são: (1) assegurar as condições gerais de produção; (2) reprimir as ameaças das classes dominadas por meio do exército, da polícia, do sistema judiciário e do sistema penitenciário; e (3) a dominação ideológica das classes dominadas para que aceitem sua condição de dominação. Essas características demonstram como o Estado age, por meio da dominação ideológica e da coerção, para dissolver a organização da classe trabalhadora e a sua luta política.

⁷ Mandel (1982) afirma que o emprego do termo “capitalismo tardio” não quer dizer que o capitalismo mudou de essência ou que falamos de uma nova fase do desenvolvimento capitalista, mas é, na verdade, um desenvolvimento subsequente ao imperialismo.

Para Lênin (1985), o imperialismo, como o estágio superior do desenvolvimento capitalista, contribuiu expressamente com esse processo, uma vez que o modo de produção tornou-se altamente concentrado e consolidou os grandes monopólios e conglomerados financeiros, que passaram a controlar a maior parte da produção e dos recursos econômicos no mundo. Além disso, para o autor, o imperialismo também se caracterizou pela exportação maciça de capital excedente para outros países, ou seja, as potências imperialistas investiram capital nos países periféricos para obter lucro, explorar recursos naturais e garantir mercados para seus produtos.

Conforme demonstra Lênin (1985), as potências imperialistas competem entre si para dominar regiões específicas do mundo, considerando que o controle de territórios estratégicos é vital para a expansão do capitalismo. Nesse contexto, as nações imperialistas exploram e oprimem os países periféricos, impondo sua vontade política e econômica sobre elas. Nessa discussão, Fontes (2010) explica que o capital imperialista não possui somente os meios de trabalho, mas também todas as condições de produção. O Estado, então, passa a ser um agente da acumulação por meio da expropriação (primária e secundária)⁸.

Isto posto, conforme adensado por Fernandes (1981), esses países (a exemplo dos países da América Latina) se inserem numa relação de dependência com os países capitalistas centrais – o capitalismo dependente, para o autor. Em outros termos, tal dependência se caracteriza pela estrutura econômica e social em que o desenvolvimento capitalista dos países periféricos é condicionado e subordinado aos interesses dos países industrializados ou centrais, que impedem seu desenvolvimento autônomo. Nessa esteira, o Brasil, constituído enquanto um país de capitalismo dependente, também está sob influência direta das forças imperialistas dos países de capitalismo central.

Conforme desenvolvido por Osório (2014), o Estado é, nos países periféricos, uma condensação das relações de poder e dominação. Dessa forma, possuem soberania restrita em comparação aos Estados desenvolvidos, centrais e imperialistas. Essa desigualdade no exercício da soberania em âmbito mundial é uma característica estrutural, que pode variar em intensidade ao longo dos diferentes períodos históricos. Diante dessas circunstâncias, a expansão da estrutura produtiva dos países periféricos torna-se reduzida, o que, consequentemente, intensifica a exploração da classe trabalhadora (Osório, 2014).

Nessa perspectiva, como alertado por Marx (2012) e reiterado por Lenin (2007), o Estado capitalista é desigual e contraditório por essência, contudo, também pode assumir

⁸ Para a autora, de forma resumida, a expropriação primária é a expropriação dos meios de produção. A secundária, por sua vez, configura-se como a expropriação dos direitos sociais, responsável por garantir a venda da força de trabalho da classe trabalhadora (Fontes, 2010).

uma faceta social – que apesar de não mudar a sua essência, é essencial para a sua manutenção. É nos moldes desse Estado que as políticas sociais se configuram e desenvolvem. Boschetti (2016, p.23) aborda a concepção de “Estado Social” como “a regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central”. A autora defende que as políticas sociais que resultam das contradições determinadas pelas lutas de classe, pelo desenvolvimento das forças produtivas e pelo papel do Estado são conquistas incapazes de “emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres que [...] alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais”. Nesse cenário, o Estado Social capitalista constitui-se como um processo contraditório, pois é essencialmente determinado pelo conflito capital-trabalho. Portanto, se a conquista dos direitos sociais por meio da luta de classes pode impor, de certa forma, limites à acumulação capitalista, essa expansão de direitos também é limitada pela própria sociabilidade capitalista (Boschetti, 2016, p. 25).

No contexto da expansão da regulação fordista-keynesiana, após a crise de 1929, Keynes⁹ defendia que o Estado deveria regular as relações entre capital e trabalho, por meio da efetivação dos direitos sociais, tendo como principal finalidade a garantia da demanda efetiva¹⁰. Nessa conjunção, as políticas sociais vinculadas às políticas econômicas, sustentaram o crescimento econômico e a ampliação da acumulação capitalista. Portanto, conforme Boschetti (2016, p. 28), o Estado Social capitalista é aquele que, “no capitalismo tardio (Mandel, 1982), assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista”.

Outrossim, a fim de compreender as políticas sociais e, mais especificamente, a trajetória da assistência social no Brasil – essencial para adentrar ao ponto de discussão dessa pesquisa – retorna-se à Boschetti (2016), que evidencia que o reconhecimento dessa política como direito social nas sociedades capitalistas, dentre elas, o Brasil, foi marcada por diversas tensões e conflitos. Nesse cenário, a ampliação do Estado Social foi central para promover mudanças nas legislações assistenciais nas sociedades capitalistas, e “a assistência social passou do ‘dever moral de ajuda’ ao ‘dever legal de assistência’, compondo o rol dos direitos sociais nas sociedades capitalistas” (Boschetti, 2016, p. 76). Contudo, a assistência social recebeu uma condição subalterna no conjunto das políticas sociais, diante do conflito com as formas de organização do trabalho no capitalismo, sendo esta uma consequência do princípio

⁹ Keynes foi um economista liberal intervencionista, responsável por difundir as bases do “Welfare State”.

¹⁰ “A demanda efetiva, segundo Keynes, é aquela que reúne bens e serviços para os quais há capacidade de pagamento” (Behring; Boschetti, 2011, p. 85).

que o liberalismo imprimiu historicamente: o homem deve manter a si a partir da venda da sua força de trabalho.

Diante desse contexto, é fundamental o reconhecimento de que as políticas sociais possuem papel central na consolidação de um Estado Social e que devem ser avaliadas enquanto um conjunto de programas, projetos e ações que buscam, primordialmente, a expansão dos direitos sociais. Boschetti (2009a, p. 3) explica que a avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) “deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado”. Destarte, Alves (2011) revela que é sintomático afirmar que as manifestações relacionadas à questão social não encontrarão resolução dentro do escopo das políticas sociais, uma vez que este é o limite real que, de fato, precisa ser compreendido durante as análises das políticas sociais, para que não prevaleça a abordagem fatalista e, logicamente, acrítica da lógica racional burguesa, tornando as avaliações como instrumentos subservientes aos interesses da classe dominante.

Ao retomar a busca por apreender as características que formaram o Estado brasileiro, conforme sintetizado por Behring e Boschetti (2011), a partir das obras de Florestan Fernandes, Caio Prado Jr. e Otávio Ianni, o Brasil possui particularidades históricas que influenciaram e diferenciaram o seu processo de formação do capitalismo. Isso não significa inferir que existe uma forma diferente de capitalismo, mas que o seu desenvolvimento ocorreu por meio de uma via não clássica, em que o colonialismo e o escravismo moldaram eixos fundamentais das relações sociais e de produção, como as relações de trabalho e o ambiente cultural do país.

Características substanciais desse processo de formação social permanecem até hoje. De acordo com Theodoro (2008, p. 18), no início do século XIX, a força de trabalho nas cidades brasileiras era majoritariamente composta por pessoas escravizadas, que representavam a maior parte da mão de obra urbana, e a principal responsável pela execução das tarefas domésticas e de cuidado, atuando em atividades de manutenção da casa, em ocupações de “cozinheiras, aias, damas-de-leite, lavadeiras, cocheiros, entre outros”. Nesse cenário, para o autor, a abolição da escravização concedeu à população negra igualdade política e civil, mas não garantiu sua inclusão socioeconômica, uma vez que antes mesmo do fim da escravização, já haviam sido criados mecanismos para marginalizar os negros livres e pobres – como a Lei de Terras de 1850 e a política de imigração – que negou-lhes o acesso à terra, ao trabalho e à educação.

Além disso, todo o contexto foi agravado pela falta de políticas públicas voltadas para a integração dos ex-escravizados e da população negra livre, somada à implementação de medidas que reforçaram sua marginalização. O Brasil tratou a presença negra como um problema a ser resolvido não apenas pela substituição dessa mão de obra em setores econômicos estratégicos, mas também pela ideia de sua assimilação e diluição como grupo racial no projeto de nação. Dessa forma, os ex-escravizados foram confinados aos papéis sociais considerados inferiores, sem perspectivas de ascensão ou integração plena (Theodoro, 2008).

Efetivamente, o racismo, que nasce no Brasil associado à escravidão, consolida-se após a abolição, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e difunde-se no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional. As interpretações racistas, largamente adotadas pela sociedade nacional, vigoraram até os anos 30 do século XX e estiveram presentes na base da formulação de políticas públicas que contribuíram efetivamente para o aprofundamento das desigualdades no país (Theodoro, 2008, p. 24).

Para além desses aspectos, Behring e Boschetti (2011) evidenciam que a criação do Estado nacional, a partir da Independência em 1822, exerceu a ruptura com a aristocracia agrária, mas, ao mesmo tempo, foi formado por uma elite econômico-política que não possuía compromisso com a defesa dos direitos da classe trabalhadora. Em outros termos,

[...] o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. O desenvolvimento da política social entre nós, como se verá, acompanha aquelas fricções e dissonâncias e a dinâmica própria da conformação do Estado (Behring; Boschetti, 2011, p. 75).

Essas são características fundamentais que permanecem latentes quando se fala da questão do cuidado e da construção das políticas sociais em âmbito brasileiro. Como será analisado nos capítulos seguintes, os sistemas de opressão que permeiam esse cenário possuem roupagem específica, que é perceptível ao observar o perfil das trabalhadoras menos remuneradas ou delegadas ao trabalho de cuidado (babá, empregada doméstica, diarista, cuidadora de idosos, etc.) – majoritariamente mulheres negras. Esse é o produto de uma herança escravocrata que moldou as relações sociais e de trabalho no Brasil e relegou às pessoas negras e, em especial, as mulheres, os postos de trabalho mais desvalorizados da sociedade.

Dessa forma, desde a sua formação, o Estado brasileiro foi estruturado a fim de atender aos interesses das classes dominantes, ao passo em que submete a classe trabalhadora, e em especial à população negra, a condições de marginalização e exploração incompatíveis com a dignidade humana. Esse processo foi responsável por gerar um histórico de exclusão dessa população que se reflete diretamente nas políticas sociais e na organização do mercado

de trabalho no Brasil; e que também é responsável por perpetuar desigualdades que atravessam o tempo e se atualizam sob diferentes conjunturas, ainda fortemente presente nos dias atuais.

Demier (2017) explica que a crise do capitalismo, que se estende desde os anos 1970 e se intensifica atualmente, tem como um de seus aspectos centrais o enfraquecimento do Estado democrático de direito, ou seja, da democracia burguesa. Essa crise estrutural afeta profundamente o modelo social democrata, que representou, em um contexto histórico e geopolítico específico, o equilíbrio máximo entre a acumulação de capital e a promessa de igualdade formal das revoluções burguesas. Atualmente, o autor aponta que há uma tendência de reapropriação do Estado pela burguesia, especialmente por setores ligados ao capital financeiro, que por meio do seu comitê executivo, implementam políticas regressivas e contrarreformas¹¹, que prejudicam a vida e as condições de trabalho da maioria da população - ao passo que direciona recursos públicos para sustentar as estruturas necessárias à produção e reprodução do capital.

Em relação ao cenário político, Demier (2017) ressalta que antes do primeiro mandato de Lula, em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT), embora já transformado em um partido prioritariamente alinhado aos preceitos capitalistas, ainda expressava, mesmo que de forma atenuada, algumas demandas populares por avanços em áreas como saúde, educação, transporte e emprego. No âmbito parlamentar, o partido atuava contra as contrarreformas neoliberais defendidas pela direita em níveis municipal, estadual/distrital e federal. No entanto, após assumir a Presidência da República, as bancadas petistas abandonaram sua resistência, ainda que limitada, passando a apoiar as próprias contrarreformas que antes combatiam. Nessa esteira, ao abrir mão da defesa de um pacto social, os governos petistas acabaram por fortalecer o regime democrático-liberal no Brasil, o que tornou o partido menos sensível às pressões populares (Demier, 2017).

Nesse sentido, as políticas sociais implementadas durante os governos do PT, que já apresentavam limitações, a partir do golpe de 2016 enfrentam um retrocesso ainda mais acentuado, marcado por uma abordagem ultraliberal e neoconservadora, que é resultado não

¹¹ Behring e Boschetti (2011) apontam que, após 1990, o Brasil passou por um processo de contrarreforma do Estado, no qual a proposta de modernização defendida por Bresser Pereira resultou em perdas para direitos assegurados na Constituição de 1988, especialmente nas áreas de previdência, assistência social e saúde. A reforma priorizou privatizações e mudanças na seguridade social, sob o argumento de que a Constituição era onerosa e ultrapassada. Esse movimento teve como principal referência o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), elaborado no âmbito do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), alinhado às diretrizes de Bresser Pereira.

apenas de cortes orçamentários e ajustes fiscais, mas também de mudanças que desmontam os avanços – ainda que modestos – conquistados ao longo dos governos petistas, que, por sua vez, foi limitado pela lógica da governabilidade e por alianças políticas de alto custo.

Nesse contexto, o Brasil tem vivenciado a expansão neoconservadora, com o crescimento desimpedido da direita, especialmente no Poder Legislativo, em que uma série de projetos tem por objetivo retirar da pauta os direitos humanos, ao atingir trabalhadores, mulheres, povos indígenas, população LGBTQIA+ e movimentos sociais. Além disso, estão em voga propostas que favorecem o garimpo e o agronegócio em terras indígenas, com tentativas constantes de flexibilizar as demarcações e a diminuir os direitos territoriais de povos originários, bem como projetos de lei que visam a privatização e desmonte da educação pública, ataques aos direitos reprodutivos das mulheres, etc. (Behring, 2016; Demier, 2017).

Exemplo notório é a atuação da senadora Damares Alves, ex-ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do governo Bolsonaro, que é fervorosa defensora da criminalização do aborto e que se opõe à flexibilização de leis que permitam a sua prática até mesmo nos casos de anencefalia, estupro ou risco de morte para a mãe, cuja analogia pode ser feita com a história contada na série *“O Conto da Aia”*. Baseada no romance de Margaret Atwood, a narrativa retrata o Estado fictício e teocrático de Gilead, situado onde anteriormente era os Estados Unidos, que faz referência ao mundo em que a fertilidade humana está em queda – o que levou as mulheres férteis a serem sequestradas e forçadas a servir como reprodutoras (chamadas de Aias) para os comandantes e suas esposas, que formam o alto escalão dessa sociedade religiosa. A justificativa apresentada para tal prática está na ideia deturpada de salvar a humanidade da extinção, mas o resultado é uma sociedade em que as mulheres não têm qualquer tipo de direito – nem mesmo sobre o próprio corpo – defendida e mantida por outras mulheres que sob a dominação ideológica e religiosa, se apegam aos seus mínimos privilégios em face do controle e da tortura daquelas que ousarem se opor ao sistema. Esta é, em linhas distópicas, a mesma postura adotada pela referida senadora, que mesmo sendo mulher, não abre mão de usar sua influência política para forjar a retirada dos direitos de outras mulheres.

Nesse cenário, ressalta-se a contribuição de Behring (2008, p. 248), que ao refletir sobre a condição da seguridade social pública no Brasil, afirma que no capitalismo contemporâneo, há uma tendência geral de redução de direitos que transforma as políticas sociais em “ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise”, sob a justificativa de uma crise fiscal. Nesse contexto, desde 2016, houve a implementação de um ajuste fiscal severo, que impactou significativamente o emprego e a renda, resultando em

cortes expressivos nos orçamentos da saúde, educação e infraestrutura, para exemplificar alguns. Esse processo será analisado no tópico a seguir.

2.2 O fundo público e o financiamento das políticas sociais no contexto do capitalismo dependente

“Hoje não temos nada para comer. Queria convidar os filhos para suicidar-nos. Desisti. Olhei meus filhos e fiquei com dó. Eles estão cheios de vida. Quem vive, precisa comer. Fiquei nervosa, pensando: será que Deus esqueceu-me? Será que ele ficou de mal comigo?”

(Carolina Maria de Jesus - Quarto de Despejo)

Falar de financiamento das políticas sociais exige, antes de mais nada, defrontar-se com a realidade à qual se destinam. Ao retornar à literatura de Carolina Maria de Jesus, que escreveu em seu livro “Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada”, de onde foi extraído o trecho da epígrafe deste subcapítulo, é inviável não indignar-se com o nível mais bárbaro e desumano de desproteção social ao qual alguém pode ser submetido: a fome e a insegurança alimentar.

Carolina era catadora de materiais recicláveis e viveu na favela do Canindé, em São Paulo, tendo dedicado sua vida a denunciar, por meio da escrita, as dificuldades da vida nas periferias, fato que a consagrou como uma porta-voz da desigualdade social. Ora, se foi abordado até aqui qual é o Estado que prevalece no capitalismo, não há como prosseguir sem buscar refletir, na prática, sobre as consequências desse processo de disputa para a população: a falta de acesso aos mínimos sociais em um processo constante de desproteção social.

Quando se fala dos impactos do capitalismo na vida da classe trabalhadora, se fala de pessoas reais que sentem fome, frio, sede e medo. Trata-se de seres humanos, que possuem como única forma possível de sustento a venda da sua força de trabalho, do seu tempo, da sua vida. Quando se fala de classe, gênero e raça, os determinantes são ainda mais expressivos, porque para as mulheres, mães e cuidadoras, essa realidade se torna ainda mais difícil, conforme retratado quando Carolina pensa não só em cometer suicídio, mas também convidar os seus filhos a fazê-lo diante da terrível fome que sentem. Ela não poderia desejar partir e deixá-los, pois a partir daí, o que seria deles? E o Estado nesse processo?

Antes de tudo, é preciso fazer um parêntese: o racismo e a economia política estão profundamente interligados e influenciam-se mutuamente. Conforme ressaltado por Almeida (2018), o racismo se manifesta como um sistema de discriminação que perpetua desigualdades e que é, por muitas vezes, naturalizado, uma vez que está enraizado nas instituições e no funcionamento do mercado, influenciando políticas econômicas que favorecem grupos dominantes e prejudicam as minorias.

Almeida, Batista e Rossi (2020) explicam que para além do aspecto econômico-estrutural, o racismo no Brasil tem um caráter extraeconômico, manifestando-se independentemente da classe social. Diferentemente da Europa, em que a discriminação se baseia na condição de estrangeiro ou imigrante, no Brasil, a cor da pele é o principal fator de exclusão, especialmente para pretos e pardos, fato que evidencia a especificidade do racismo no país. Nesse sentido, a existência da meritocracia justifica as disparidades econômicas entre brancos e negros, responsabilizando os mais vulneráveis por sua condição social.

Quando analisadas as disparidades econômicas entre a população branca e negra, ainda é comum o argumento de que essa é resultado da meritocracia ou esforço pessoal – para brancos – e, do outro lado, da preguiça ou incapacidade – para negros –, culpabilizando o grupo inferiorizado pela sua condição. O racismo é constitutivo do sistema, está enraizado nas estruturas da sociedade e normalizado pelo próprio funcionamento das instituições, e por isso o mercado, assim como outras instituições sociais, não está imune ao racismo (Almeida; Batista; Rossi, 2020, p. 144).

Como explica Salvador (2024), após a promulgação da Constituição de 1988, as políticas econômicas neoliberais restringiram a destinação de recursos no âmbito dos direitos sociais. Nesse contexto, a política fiscal passou a adotar mecanismos para conter os gastos públicos e aumentar a tributação indireta, enquanto a política monetária manteve juros elevados; e o Brasil entrou em um ciclo de ajuste fiscal contínuo, impondo limites ao crescimento dos investimentos sociais e direcionando parte significativa do orçamento para o pagamento da dívida pública. Além disso, houve redução da carga tributária sobre os mais ricos, chegando até mesmo à extinção de impostos, como a isenção do Imposto de Renda sobre lucros e dividendos que ocorreu em 1995 (Salvador, 2024).

Nesse contexto, a lógica do financiamento público reproduz princípios meritocráticos à medida em que estabelece critérios que favorecem aqueles que já possuem vantagens estruturais. A destinação de recursos segue uma lógica que pressupõe que determinados setores ou indivíduos são mais aptos a receber investimentos do que outros, muitas vezes ignorando as desigualdades históricas e estruturais que moldam o acesso a esses recursos. Dessa forma, a própria política fiscal contribui para a manutenção de privilégios, ao invés de funcionar como um instrumento de correção das desigualdades.

Nesse cenário, é necessário afirmar que o racismo também está presente na política fiscal, e seu impacto reflete diretamente no aumento da desigualdade social. Seja na distribuição da renda ou no acesso a serviços públicos – que é influenciado tanto pela tributação quanto pelos investimentos do Estado –, “a política fiscal pode reduzir ou aumentar as desigualdades raciais, pode contribuir para a garantia de direitos ou para violação dos mesmos” (Almeida; Batista; Rossi, 2020, p. 146). No Brasil, enquanto a tributação tende a ampliar as desigualdades, os gastos sociais ajudam a mitigá-las, contudo, a agenda de

austeridade não tem por objetivo promover distorções na arrecadação, mas sim reduzir os investimentos que promovem a equidade social, ação que afeta especialmente a população negra, que é a mais beneficiada por essas políticas (Almeida; Batista; Rossi, 2020).

Para Salvador (2017), o sistema tributário brasileiro impõe um peso desproporcional sobre mulheres negras, que acabam pagando proporcionalmente mais impostos do que homens brancos. Essa desigualdade ocorre porque a maior parte da arrecadação no Brasil vem de impostos sobre o consumo, que são considerados regressivos. Nesse contexto, esses tributos incidem sobre todos da mesma forma, sem levar em conta a renda individual e, como resultado, pessoas com menor poder aquisitivo acabam comprometendo parcela maior de seus ganhos com impostos, enquanto os mais ricos, que poupam parte significativa da renda, são os menos impactados.

Além disso, o problema não se limita à alta carga tributária sobre o consumo: o sistema também é injusto porque não tributa de maneira eficaz a renda e o patrimônio. Mesmo quando há cobrança sobre a renda, essa tributação é concentrada principalmente em trabalhadores assalariados e servidores públicos, deixando de fora as grandes fortunas e rendimentos oriundos de investimentos, sendo que essa estrutura favorece os mais ricos e aprofunda as desigualdades sociais, o que atinge de maneira ainda mais severa as mulheres negras, que já enfrentam outras formas de discriminação e exclusão socioeconômica (Salvador, 2017).

Nesse contexto, analisar a categoria do fundo público é imprescindível para apreender a configuração das políticas sociais no Estado capitalista, em destaque o brasileiro. Salvador (2010) destaca que a participação efetiva do Estado na garantia das condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo e na reprodução das relações sociais torna-se evidente por meio da constituição e apropriação do fundo público. Para o autor, o fundo público constitui-se enquanto o conjunto de recursos que o Estado arrecada e utiliza para desempenhar suas funções, considerando que ele reorganiza a produção e a distribuição de valores.

No Brasil, o fundo público é caracterizado por uma série de restrições, tanto no financiamento quanto nos gastos sociais, que o mantém distante das conquistas da social democracia em países desenvolvidos (que são já limitadas). Dessa forma, as reformas realizadas no âmbito dos países de economia central não obtiveram o mesmo sucesso em território brasileiro, considerando que as políticas sociais foram estruturadas a partir de elementos conservadores que impediram avanços mais significativos na ampliação dos direitos sociais (Salvador, 2012).

Salvador (2012) explica que o fundo público desempenha um papel crucial na organização das políticas sociais e na relação com a reprodução do capital. Ele envolve a capacidade do Estado de mobilizar recursos para intervir na economia, seja através das empresas públicas, das políticas monetária e fiscal ou do orçamento público.

Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010) é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (Salvador, 2012, p. 07).

Portanto, no Brasil, a definição para o fundo público no que se refere ao orçamento público pode ser resumida em uma única frase: “[...] o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (Salvador, 2012, p. 10).

Para Behring (2021), o fundo público está diretamente envolvido no processo de rotação do capital e na reprodução do capital em sua totalidade, abrangendo as etapas de produção, circulação, troca e consumo. Isso ocorre por meio de diversos mecanismos, como o financiamento dos detentores dos meios de produção, do sistema de crédito, da definição da política salarial e da implementação de políticas sociais, que facilitam o consumo pelos trabalhadores, dentre outros.

Dessa forma, como apontado por Salvador e Ribeiro (2023), nas economias dependentes, o ciclo do capital está fortemente vinculado ao capital estrangeiro e sofre grande influência do Estado. Essa realidade contrasta significativamente com a dos países imperialistas, em que o processo de industrialização foi mais integrado, e a demanda por bens de consumo e o avanço da indústria levaram naturalmente à necessidade de produção de bens de capital. Assim, a indústria permanece dependente da importação de máquinas, equipamentos e tecnologias provenientes dos países imperialistas, o que facilita a transferência de valor por meio de royalties e serviços de assistência técnica. Como consequência, o Estado acaba por se apropriar de uma parte menor da mais-valia, resultando em uma redução dos recursos disponíveis no fundo público.

No contexto brasileiro, é possível observar a contradição resultante desse processo, uma vez que o Estado favorece o capitalismo e a expansão da sua acumulação de um lado e, de outro, as políticas sociais – que cumprem papel importante nesse processo – tem seu financiamento cada vez mais ínfimo na comparação com os dispositivos econômicos. Um exemplo desse processo está na Emenda Constitucional 95, aprovada no Brasil em 2016, durante o Governo Temer, que instituiu o chamado "Teto de Gastos Públicos".

Com o golpe de 2016 e a ascensão ao poder do Presidente Temer, ocorre um recrudescimento da ofensiva do capital, voltando com carga à ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas sociais. O ajuste fiscal permanente é fortalecido com as medidas de austeridade, como o congelamento dos gastos sociais, por meio de uma alteração na Constituição, que foi denominada de Novo Regime Fiscal (NRF), conforme a EC 95, também conhecida como teto dos gastos (Salvador, 2024, p. 07).

A referida emenda foi responsável por estabelecer limite para o aumento das despesas do governo federal por um período de 20 anos, permitindo que o orçamento anual fosse corrigido apenas pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). À época, a principal justificativa utilizada para a sua implementação estava ancorada na necessidade do “controle das contas públicas”, uma vez que buscava reduzir o déficit fiscal e equilibrar as finanças do país. No entanto, a medida teve como principal consequência a imposição de restrições de investimentos em áreas essenciais, como saúde e educação, cujas despesas passaram a competir com outras demandas orçamentárias dentro do limite estabelecido, mesmo diante de necessidades crescentes nessas áreas, essenciais para a manutenção da vida dos trabalhadores. Nesse contexto, a política de austeridade, exemplificada pelo Teto de Gastos, reduziu o investimento público per capita e contraria a necessidade urgente de reconstrução econômica e fortalecimento da proteção social, o que a longo prazo perpetua desigualdades e restringe a ampliação dos direitos sociais (Mariano, 2017; Dweck; Rossi; Oliveira et. al., 2024).

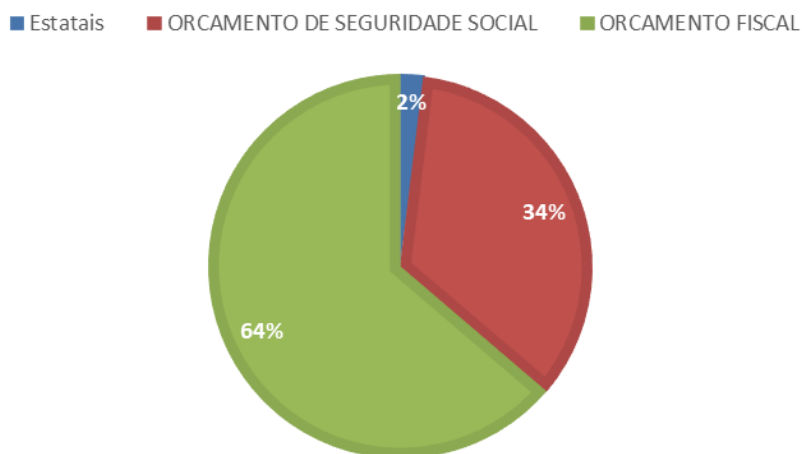
Como explica Salvador (2020), antes da implementação da Emenda Constitucional 95, os ajustes fiscais resultaram em financiamento insuficiente para as políticas sociais com orçamento vinculado, como seguridade social e educação, fato que gerava dificuldades para cumprir as diretrizes constitucionais no âmbito dos direitos sociais. Com a adoção do teto de gastos, o impacto foi ainda mais severo, resultando na redução efetiva dos recursos destinados a essas áreas. Nesse cenário, mesmo os setores com orçamento protegido foram afetados, já que a EC 95 eliminou a exigência constitucional de investimentos mínimos em saúde e educação. Como consequência, os valores destinados a essas políticas passaram a ficar abaixo da inflação, comprometendo a sua manutenção e expansão (Salvador, 2020).

Na prática, há pelo menos 25 anos parte significativa do orçamento público brasileiro tem sido direcionada ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Em 2015, dados do sistema Siga Brasil apontaram que R\$ 417,25 bilhões, correspondentes a 23,71% do orçamento executado, foram destinados a esse fim, e os juros nominais atingiram um patamar recorde de R\$ 501,8 bilhões, representando 9% do PIB. A Constituição Federal de 1988 determinou a criação de orçamento específico para a seguridade social, garantindo financiamento adequado para saúde, previdência e assistência social, que deveria ser

elaborado de maneira integrada entre os órgãos responsáveis por essas áreas, respeitando as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e assegurando a gestão autônoma dos recursos, no entanto, essa previsão constitucional nunca foi plenamente aplicada, e o fundo público exclusivo para a seguridade social não se concretizou na prática (Salvador, 2010; 2015; 2017).

No ano de 2024, de acordo com a plataforma Siga Brasil, 41,41% do orçamento executado foi direcionado ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Em contrapartida, o Gráfico 1, a seguir, demonstra que somente 34% do orçamento no mesmo ano foi destinado à execução de gastos na área de seguridade social.

Gráfico 1 – Composição por esfera de orçamento da União, em 2024



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados extraídos da Plataforma Siga Brasil.

Conforme abordado anteriormente em Behring (2008), essa é uma tendência do capitalismo contemporâneo que argumenta a crise fiscal como justificativa para transformar as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias. É importante ressaltar que a Emenda Constitucional 95 modificou a então relação de subfinanciamento para um processo de desfinanciamento, uma vez que propõe o congelamento dos gastos públicos no âmbito das políticas sociais (Salvador, 2020).

Assim como ressalta Salvador (2017), o financiamento da seguridade social deveria seguir as normas constitucionais, com a criação de um orçamento específico que buscasse evitar a escassez de recursos nas políticas sociais e o planejamento conjunto pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, destinando verbas específicas separadas dos demais gastos do governo. No entanto, esse modelo orçamentário nunca foi efetivamente aplicado.

Salvador (2017, p. 429), explica que “a desvinculação de Receitas da União (DRU) tem sido um importante instrumento para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social”, e constitui-se enquanto um conjunto de medidas de ajuste fiscal contínuo que reduz os recursos destinados à Seguridade Social, os redirecionando para garantir o superávit primário e custear a dívida pública. Em relação ao financiamento das políticas sociais, a DRU desempenha importante mecanismo de retirada dos recursos da Seguridade Social antes mesmo de serem registrados no orçamento.

Souza et. al. (2023, p. 9), ressaltam que em períodos como 2012-2013, os valores desviados pela DRU foram até duas vezes superiores ao total destinado à Seguridade Social e representaram 40% do orçamento da saúde – o que revela a sua verdadeira função: “a valorização do valor do capital das burguesias financeiras nacionais e estrangeiras [...] ao custo do desfinanciamento das políticas sociais” (Souza et. al., 2023, p. 9).

A DRU tem sua origem no antigo Fundo Social de Emergência (FSE), que já em 2004 permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000 passa a vigorar a DRU com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras (Salvador, 2017, p. 429).

No âmbito do chamado governo Lula III, a Emenda Constitucional 95 foi substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF), aprovado pelo Congresso Nacional e instituído pela Lei Complementar 200/2023, que conforme ressaltado por Salvador (2024, p. 10) “não foi, em nenhum momento, discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais”. Em vista disso, para o autor, o NAF “segue a velha ladainha neoliberal, baseada em dois mitos, o falacioso entendimento de que a gestão estatal das finanças públicas deve ser igual à administração do orçamento doméstico ou empresarial” (Salvador, 2024, p. 10).

Ao analisar o orçamento da Seguridade Social, Salvador (2017, p. 435-436) revela um processo de “subfinanciamento crônico da saúde, muito aquém dos recursos públicos necessários para a universalização dessa política”, uma vez que de 2008 a 2016 a política de saúde enfrentou substancial perda de recursos. Esse processo segue latente, uma vez que em 2024, as rígidas regras fiscais delimitadas pelo NAF impuseram cortes significativos no orçamento da seguridade social, refletidas no bloqueio de R\$15 bilhões, conforme publicado do Diário Oficial da União, em 30 de julho de 2024. Esse contingenciamento afetou especialmente o Ministério da Saúde, que teve a suspensão de R\$ 4,4 bilhões dos R\$ 47

bilhões que já haviam sido destinados, a fim de atender às exigências do arcabouço fiscal e garantir o cumprimento da meta de déficit zero nas contas públicas (Brasil, 2024d).

Portanto, pautar a redução de gastos e defender a austeridade fiscal nos recursos destinados à saúde, educação, previdência e assistência social é violador, uma vez que compromete serviços fundamentais para a manutenção da vida da classe trabalhadora. De acordo com o “Balanço Semestral do Orçamento da União: Janeiro a junho de 2024” do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), no primeiro semestre de 2024, a execução orçamentária das áreas que o Instituto acompanha evidenciou que gastos em setores como educação, meio ambiente, igualdade racial e políticas para povos indígenas estão abaixo do esperado, e em alguns casos, figuram inexistentes (INESC, 2024).

A população brasileira que majoritariamente utiliza os serviços prestados no âmbito das políticas sociais, de acordo com o IBGE, entre 2022 e 2023, diminuiu, todavia, ainda é parcela significativa na sociedade brasileira. Os dados do Instituto supracitado evidenciam que a população brasileira com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza diminuiu de 31,6% para 27,4%, atingindo o menor nível desde 2012, o que representa a redução de 67,7 milhões para 59 milhões de pessoas nessa condição, ou seja, 8,7 milhões de indivíduos superaram a pobreza nesse período. No mesmo intervalo, a extrema pobreza também registrou queda, passando de 5,9% para 4,4% da população, ficando pela primeira vez abaixo dos 5% desde 2012. Em termos absolutos, o número de pessoas nessa condição caiu de 12,6 milhões para 9,5 milhões, uma redução de 3,1 milhões em um ano. Esses dados demonstram, na prática, a contradição inerente das políticas sociais nas sociedades capitalistas, uma vez que mesmo diante do cenário de desmonte escrutinado até aqui, os programas sociais foram fundamentais para evitar o aumento da desigualdade, e representam em números um impacto significativo na proteção da população em situação de pobreza (IBGE, 2024).

Destarte, conforme apontado por Salvador e Ribeiro (2023), o Estado, por meio do fundo público, desempenha um papel central na organização e manutenção do processo de transferência de valor, assegurando o direcionamento de recursos para o pagamento da dívida, inclusive para o exterior. No Brasil, isso se manifesta através de um sistema tributário que favorece o capital, isentando lucros e dividendos, incluindo aqueles enviados para o exterior, enquanto impõe uma carga tributária elevada sobre a classe trabalhadora. Essa disparidade evidencia as desigualdades estruturais presentes na arrecadação e distribuição de recursos públicos no capitalismo. Enquanto isso, pessoas como Carolina Maria de Jesus, pagam proporcionalmente mais impostos ao Estado do que os grandes milionários ou bilionários

brasileiros, que recebem indiretamente esse recurso por meio do mercado financeiro. Isso não está errado?

A discussão realizada neste capítulo teve como objetivo compreender a essência do Estado no capitalismo e como isso se expressa no cenário fiscal brasileiro, essencialmente nas contradições acerca do financiamento das políticas sociais e nos rebatimentos na vida concreta das pessoas que demandam e ofertam cuidado. No entanto, para aprofundar essa reflexão, é imprescindível examinar o próprio conceito de cuidado: o que ele significa, quem são os responsáveis por sua execução e qual o seu papel na organização social. O próximo capítulo abordará essas questões, explorando as múltiplas dimensões do cuidado e sua centralidade na vida em sociedade.

3. CUIDADO, GÊNERO, RAÇA, CLASSE E POLÍTICA SOCIAL

“Uma gota de leite
me escorre entre os seios.
Uma mancha de sangue
me enfeita entre as pernas.
Meia palavra mordida
me foge da boca.
Vagos desejos insinuam esperanças.

Eu-mulher em rios vermelhos
inauguro a vida.
Em baixa voz
violento os tímpanos do mundo.
Antevejo.
Antecipo.
Antes-vivo

Antes – agora – o que há de vir.
Eu fêmea-matriz.
Eu força-motriz.
Eu-mulher
abrigo da semente
moto-contínuo
do mundo.”
(Conceição Evaristo)

Ser mulher sob a égide do capitalismo é, de certa forma, assinar uma sentença de exploração contínua. Esse processo se dá não somente pela via da dominação do corpo feminino, mas também pela dominação dos seus desejos, da sua subjetividade, e estão completamente inseridos em todos os cenários que permeiam a vida da mulher moderna neste modo de produção.

Recentemente, dois filmes aclamados internacionalmente pela crítica ganharam as telas de cinema ao retratar a história de duas mulheres que exemplificam a afirmação anterior. O primeiro, “Ainda Estou Aqui” (2024), apresenta a luta incansável de Eunice Paiva para criar os cinco filhos, ao mesmo tempo em que busca por justiça após o assassinato de seu marido, Rubens Paiva, que foi preso e assassinado no período da ditadura militar brasileira.

O segundo filme, “A Substância” (2024), trata de forma chocante a história de Elisabeth Sparkle – uma celebridade que, ao envelhecer, deixa de ser considerada “útil” à indústria do entretenimento, e se vê forçada a consumir uma substância que promete deixá-la mais jovem e bonita, a fim de manter o status que possuiu ao longo de toda a sua juventude.

Ambos os filmes, ainda que sejam de gêneros totalmente distintos, representam esse processo contínuo de opressão e exploração do corpo feminino, tanto pela via do cuidado quanto pela via da objetificação e da dominação ideológica. Atualmente, no âmbito dos estudos feministas, são realizados sucessivos debates sobre a situação das mulheres no século XXI, principalmente no que tange às discussões sobre igualdade de gênero, masculinidades,

direitos sexuais e reprodutivos e interseccionalidade. Nesse contexto, o debate sobre o cuidado – que perpassa todos esses eixos – também ganhou força, principalmente na América Latina.

Arruza (2015, p. 36) ressalta que, ainda que essas discussões estejam sendo realizadas, não basta somente “descrever” um fenômeno ou um grupo de fenômenos sociais, no qual a conexão entre capitalismo e opressão de gênero é mais ou menos evidente”, mas é necessário “dar uma explicação ‘teórica’ para essa relação estrutural, que possa ser identificada com esses fenômenos e seus modos de funcionamento”, a fim de compreender se essa conexão parte de um princípio organizativo.

Nessa esteira, debater a relação do ato de cuidar com gênero é fundamental para desmistificar e retirar os assombros de senso comum que permeiam a relação histórica e estrutural entre ambos. Assim, a compreensão da concepção de cuidar não é simples, pois a palavra “cuidado” possui múltiplos significados e aplicações no cotidiano das pessoas, independentemente de classe social. Em um país diverso como o Brasil, as práticas de cuidado se manifestam de forma heterogênea, e essa amplitude de significados pode levar ao esvaziamento do conceito e à sua imprecisão. Assim, considerando que a noção de cuidado não é estática, a discussão requer, antes de tudo, a reflexão sobre suas interpretações, principalmente diante da sua dimensão política, que é alvo de disputas tanto na esfera pública quanto privada (Daly; Lewis, 2000; Marcondes, 2019; Camarano; Pinheiro, 2023; Tronto, 2007).

Embora ‘cuidado’ tenha sido tradicionalmente associado à área da saúde, a partir da década de 1970, o movimento feminista ressignificou o termo, destacando-o como representação do trabalho doméstico realizado por mulheres sem remuneração. Trata-se de um trabalho cotidiano, extenso e não remunerado, essencial para a manutenção da vida, da sociedade e da economia, historicamente atribuído às famílias e, em especial, às mulheres (Marcondes, 2019; Molinier; Paperman, 2015).

Partindo da visão de Tronto (2007), o cuidado é uma atividade que inclui tudo o que se pode fazer para manter, continuar e reparar nosso mundo – que inclui nossos corpos, nós, o meio ambiente, e tudo em que se procura intervir de forma complexa e auto sustentável. Nesse contexto, “estudiosos definem cuidado de inúmeras formas, mas, para a maioria deles, cuidado é o “trabalho do amor”, no qual uma atividade privada e íntima é feita em um estado emocional particular” (Tronto, 2007, p. 286). Essa é, por si só e diante de toda a discussão realizada até aqui, uma visão extremamente problemática que exige afirmar, parafraseando Silvia Federici (2019, s.p.), que “o que eles chamam de amor, nós chamamos de trabalho não pago”. Demarca-se, e é importante reforçar, que a associação entre cuidado e mulher não é

definida em um nível biológico ou psicológico, como se fosse algo inerente ao “feminino”, mas é, na verdade, uma consequência das desigualdades decorrentes das relações sociais de raça, etnia, classe e origem.

Sob a perspectiva ética dos estudos da área, o cuidado é apresentado como um aspecto fundamental da condição humana, já que todas as pessoas, em algum momento da vida, dependem dele – o que o torna, necessariamente, uma demanda coletiva que também exige a construção de políticas públicas de cuidado. Tradicionalmente, a responsabilidade por essa prática foi atribuída às famílias, pois o cuidado era visto como uma atividade restrita ao espaço privado, ligado às relações afetivas e familiares, fato que o manteve, por muito tempo, escanteado nas discussões e decisões políticas (Camarano; Pinheiro, 2023).

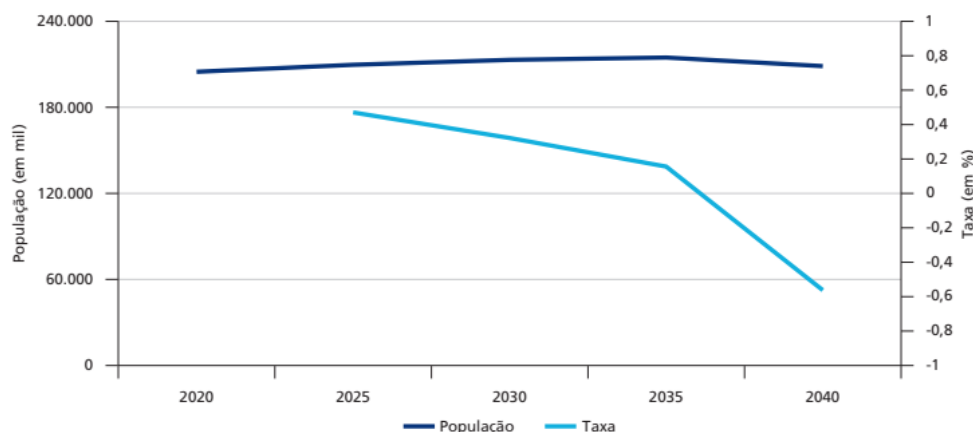
Todavia, quando se fala de família é imprescindível analisar os impactos da divisão sexual do trabalho, especialmente para as mulheres, uma vez que elas foram, historicamente, condicionadas às atividades de cuidado. De acordo com Federici (2017), após a mudança de regime econômico que migrou da economia de subsistência para o modo de produção capitalista, a unidade entre produção e reprodução acabou conforme as atividades foram se modificando e sendo diferenciadas sexualmente. Saffioti (1976) explica que antes da consolidação do capitalismo, que trouxe a noção individualista de independência econômica, o trabalho se desenvolvia de forma familiar e, por isso, o mundo econômico não era estranho à mulher. Logo, a divisão entre produção e reprodução social gerou diversas consequências para o trabalho feminino e as mulheres foram excluídas de várias ocupações assalariadas, uma vez que a divisão sexual do trabalho que emergiu nesse contexto “não apenas sujeitou as mulheres ao trabalho reprodutivo, mas também aumentou sua dependência, permitindo que o Estado e os empregadores usassem o salário masculino como instrumento para comandar o trabalho das mulheres” (Federici, 2017, p. 146).

Destarte, o cuidado inicialmente esteve ligado diretamente aos serviços domésticos e pessoais não remunerados, sendo delegados por meio das relações sociais de casamento e parentesco. Isto é, depois de casar e ter filhos, as mulheres tinham a obrigação de exercer as atividades de cuidado no âmbito familiar, sendo que essa definição determinou a posição das mulheres como cuidadoras e, em sua maioria, não remuneradas (Daly; Lewis, 2000).

Mas porquê falar de cuidado? Atualmente no Brasil, as mudanças demográficas em relação ao perfil populacional têm impactado diretamente a busca e a oferta dos serviços de cuidado, fato que tem pautado a construção de políticas públicas que atendam às necessidades da população em relação a esses serviços. Tais mudanças, conforme dados do IBGE (2018), incluem o envelhecimento da população, a diminuição do número total de habitantes e da

população em idade ativa. Paralelamente, observa-se o aumento das famílias com filho(a) único(a), dos novos formatos familiares, além da ampla inserção das mulheres no mercado de trabalho. Essas transformações influenciam significativamente a demanda por políticas públicas, bem como afetam diretamente a oferta de mão de obra e a produtividade do mercado.

Gráfico 2 – População e taxas de crescimento no Brasil (2020-2040)



Fonte: IPEA, 2023.

De acordo com o gráfico elaborado pelo IPEA (2023), as mudanças demográficas que estão em curso, bem como as projeções para os próximos anos, demonstram que o crescimento populacional no Brasil e a distribuição etária estão passando por mudanças significativas, uma vez que desde os anos 1980, há tendência de envelhecimento da população que deve se intensificar a partir de 2030. De acordo com as projeções realizadas pelo órgão, apenas acima de 45 anos haverá crescimento populacional positivo, enquanto os demais grupos populacionais apresentarão taxas negativas, o que acarreta uma estrutura demográfica de superenvelhecimento (IPEA, 2023).

As implicações das tendências aqui apontadas vão além do crescimento da pressão previdenciária e da demanda por cuidados. O impacto nos benefícios previdenciários tem sido bastante documentado na literatura (Pessoa, 2014; Tafner, Botelho e Erbist, 2014). Os serviços de saúde deverão também sofrer maior pressão, pois os grupos extremos (as crianças e os idosos) são os que exercem a maior demanda sobre o sistema. Além da pressão demográfica sobre os serviços de saúde, salientam-se possíveis pressões deixadas pela covid-19 nos sobreviventes. Outros setores também serão pressionados, como o da habitação, pois melhorias e adaptações adequadas nesta serão requeridas, além da segurança pública, transportes, entre outros (IPEA, 2023, p. 20 e 21).

Assim, se as mudanças elencadas afetam aspectos tão importantes para o mercado, como a população em idade ativa, que representa essencialmente a mão de obra do capital, e a produtividade, que garante a acumulação capitalista – no modelo de Estado já adensado anteriormente – o que se pode vislumbrar para o futuro se não uma crise que afetará tanto a

esfera da produção quanto a da reprodução social? Diante desse cenário, torna-se fundamental considerar o cuidar e o cuidado sob uma perspectiva também econômica, já que a formulação de políticas públicas e sociais é quase inevitável para sustentar o sistema produtivo e assegurar os direitos sociais mínimos, fruto das lutas de classe e da constante necessidade de reestruturação do capital.

Nesse contexto, o conceito de economia do cuidado engloba todas as atividades essenciais para a sobrevivência cotidiana, como autocuidado, cuidado interpessoal, manutenção das condições para o cuidado e a gestão dessas atividades. Esse cuidado atende tanto as pessoas que demandam cuidados (crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência), quanto aquelas que poderiam realizar essas tarefas sozinhas, evidenciando sua centralidade na vida social. Portanto, associar a ideia de cuidado à economia, no âmbito do movimento feminista, tem por objetivo tornar visível o lugar do trabalho de cuidado na dinâmica econômica das sociedades capitalistas e evidenciar as implicações da forma como o cuidado é organizado para a vida econômica das mulheres (Enriquez, 2019).

O trabalho de cuidado (entendido amplamente, mas aqui focado principalmente no cuidado não remunerado realizado nos lares) cumpre uma função essencial nas economias capitalistas: a reprodução da força de trabalho. Sem esse trabalho diário, que garante que trabalhadores e trabalhadoras estejam em condições de exercer suas funções, o sistema simplesmente não poderia se sustentar. Contudo, na análise econômica convencional, esse trabalho é invisibilizado. A oferta de trabalho é vista apenas como o resultado de uma escolha racional entre trabalho e lazer (não trabalho), determinada por preferências pessoais e pelas condições do mercado de trabalho (como o nível dos salários). Não se considera nem o trabalho incorporado na força de trabalho (ao ser cuidada, alimentada, higienizada e descansada), nem o trabalho do qual ela é dispensada ao ser liberada das responsabilidades de cuidado com os demais membros do lar (Enriquez, 2019, p. 27, tradução nossa¹²).

Ademais, é necessário compreender que as escolhas acerca do uso do próprio tempo – para as mulheres – não são motivadas exclusivamente por preferências ou racionalidade individual, mas são influenciadas pelas relações de gênero, principalmente no que se refere à concentração das mulheres em atividades de cuidado e à sua participação limitada e precária

¹² El trabajo de cuidado (entendido en un sentido amplio, pero en este caso focalizado principalmente en el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza al interior de los hogares) cumple una función esencial en las economías capitalistas: la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin este trabajo cotidiano que permite que el capital disponga todos los días de trabajadores y trabajadoras en condiciones de emplearse, el sistema simplemente no podría reproducirse. El punto es que, en el análisis económico convencional, este trabajo se encuentra invisibilizado y, por el contrario, la oferta de trabajo se entiende como el resultado de una elección racional de las personas (individuos económicos) entre trabajo y ocio (no trabajo), determinada por las preferencias personales y las condiciones del mercado laboral (básicamente el nivel de los salarios). No se tiene en cuenta ni el trabajo que esa fuerza laboral tiene incorporado en sí mismo (al estar cuidada, higienizada, alimentada, descansada), ni el trabajo del cual se la libera al eximirla de responsabilidades de cuidado de aquellos con quienes convive.

no mercado de trabalho, retomando novamente o centralidade do conceito de divisão sexual do trabalho (Enriquez, 2019).

Em vista disso, as discussões sobre a divisão sexual do trabalho e a relação entre capitalismo, patriarcado e racismo precisam ser adensadas sob a perspectiva do capital. Portanto, é indispensável aprofundar o debate acerca do conceito e o lugar do cuidado no capitalismo, aliado ao conceito de interseccionalidade e às contribuições do movimento feminista negro.

3.1 O capitalismo e a reprodução social: unidade entre exploração e sistemas de opressão

Antes de iniciar o que se propõe a analisar neste capítulo, é importante demarcar que, para a autora, com base nos estudos realizados até aqui, a relação estabelecida entre o cuidado, a divisão sexual do trabalho e a reprodução social é de associação mútua, sendo que o cuidado é determinado pela divisão sexual do trabalho e é executado no âmbito da reprodução social. Ademais, diante do objeto a ser desvendado, não caberia neste trabalho questionar se o trabalho de cuidado é produtivo ou não, nem tampouco realizar a análise sobre a feminização das profissões de cuidado, dentre outros aspectos que podem despontar nas discussões sobre a temática – não porque não são dimensões importantes, mas porque o intuito deste trabalho é dialogar com seu objetivo geral.

Nesse cenário, para criar as bases para compreender as intersecções que permeiam o cuidado, primeiro, é necessário estabelecer o conceito de patriarcado, divisão sexual do trabalho, reprodução social e as diferenças que existem entre as relações de exploração e opressão no âmbito da tradição marxista. Aruzza (2015) explica que o movimento feminista explica o patriarcado a partir de uma relação de opressão e desigualdade de gênero como fenômenos estruturais que atravessam toda a sociedade, não sendo explicáveis apenas por relações interpessoais ou ocorrências individuais. Ele é formado como uma lógica societal que reproduz essas desigualdades de forma consistente, por meio de mecanismos que vão além das ações ou intenções individuais, mas atreladas ao próprio modo de organização social.

Os efeitos do colonialismo, do imperialismo, da pilhagem de recursos naturais por parte dos países capitalistas avançados, das pressões objetivas da economia de mercado global, etc., tem um impacto significativo nas relações sociais e familiares que organizam a produção e distribuição de bens, frequentemente exacerbando a exploração das mulheres e a violência de gênero (Aruzza, 2015, p. 47).

Aruzza (2015) propõe compreender o capitalismo e o patriarcado de forma unitária, argumentando que as relações de dominação de gênero, embora tenham raízes históricas anteriores ao capitalismo, foram profundamente transformadas com o advento deste modo de produção. Portanto, a centralidade de compreender o capitalismo e o patriarcado a partir dessa

unidade parte da compreensão de que, no capitalismo, o trabalho de cuidado – tradicionalmente atribuído às mulheres – foi privatizado e concentrado no espaço doméstico, sem que houvesse uma socialização significativa dessas atividades por parte do Estado.

Nessa esteira, as relações patriarcais contemporâneas estão intrinsecamente conectadas à lógica do capital, o que impede que o patriarcado seja analisado como um sistema independente.

[...] Em uma sociedade capitalista, a “privatização” completa ou parcial do trabalho de cuidado, ou seja, sua concentração dentro da família (qualquer que seja o tipo de família, e incluindo os lares monoparentais), a falta de uma socialização em grande escala deste trabalho de cuidado pelo Estado ou outras formas, tudo isso determina a carga de trabalho que necessita ser mantida dentro da esfera privada, fora tanto do mercado, como das instituições. As relações de opressão e dominação de gênero determinam o modo e a escala nos quais a carga de trabalho será distribuída, dando lugar a uma divisão desigual: mulheres trabalham mais, enquanto homens trabalham menos” (Aruzza, 2015, p. 41-42).

Contudo, é central conceber que o capitalismo deve ser entendido como uma totalidade dinâmica e contraditória, em que as diversas formas de poder e opressão como gênero, raça, orientação sexual, entre outras, estão interligadas e servem à acumulação de capital. Essas formas de opressão, ainda que variem de acordo com contextos históricos e geográficos, intensificam a exploração das mulheres, exacerbam a violência de gênero e reproduzem desigualdades estruturais. Portanto, como ressalta Aruzza (2015), o patriarcado no capitalismo não pode ser tratado como uma entidade separada, mas sim como uma dimensão que reforça e é reforçada pelas relações capitalistas.

Demarca-se que o patriarcado foi fundamental para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, uma vez que criou as bases para impor a divisão sexual do trabalho, responsável por diferenciar não somente as tarefas desenvolvidas pelos homens e pelas mulheres, mas também suas vidas. Nesse sentido, a abordagem histórica e integrada é essencial para compreender o capitalismo contemporâneo, contudo, sempre destacando a centralidade da reprodução social ao se pensar as relações de gênero na sociedade de classes, uma vez que visões reducionistas que buscam explicar o capitalismo apenas pela ótica da extração de mais-valia e alienação não incorporam a complexidade das relações sociais (Aruzza, 2015).

O capitalismo é uma totalidade versátil, contraditória, continuamente em movimento, com relações de exploração e alienação que estão constantemente em um processo de transformação. [...] O capitalismo não é um Moloch, um Deus escondido, um marionetista ou uma máquina: é uma totalidade viva de relações sociais. Nela, encontramos relações de poder conectadas a gênero, orientação sexual, raça, nacionalidade, e religião, e todas estão a serviço da acumulação de capital e sua reprodução, ainda que frequentemente de formas variadas, imprevisíveis e contraditórias (Aruzza, 2015, p. 48).

Portanto, a reprodução social, como ressaltado anteriormente por Federici (2017) e Aruzza (2015), é entendida como um processo essencial para a manutenção e continuidade da vida, abrangendo tanto o cuidado diário quanto a reprodução geracional da sociedade. Esse conceito inclui o trabalho físico, emocional e mental necessário para sustentar a população, como o preparo de alimentos, a educação, o cuidado de pessoas que demandam cuidados, além das tarefas domésticas e questões relacionadas à sexualidade. Diferente da visão tradicional do trabalho doméstico, o conceito de reprodução social amplia a análise para práticas que vão além do espaço doméstico, incluindo a influência do mercado, do Estado e das relações familiares. Ademais, como ressaltado por Fraser (2016), o esgotamento das condições de reprodução social, refletido no aumento dos preços dos alimentos, na redução dos investimentos públicos em políticas sociais, na perda do valor do salário mínimo e no crescente endividamento e empobrecimento das famílias, evidenciam como essa dimensão é essencial para a manutenção e para o funcionamento do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, a desigualdade de gênero no trabalho de cuidado é resultado de uma organização social que integra o sistema econômico e político, com normas e relações de poder desiguais. Historicamente, os cuidados foram atribuídos às mulheres no contexto de um modelo familiar biparental e heterossexual. Sob a perspectiva patriarcal, o sistema produtivo pressupunha trabalhadores homens sem responsabilidades de cuidado, que perpetua a rígida divisão sexual do trabalho, fato que reforçou desigualdades de gênero, bem como restringiu a autonomia feminina e sua capacidade de gerar renda (CEPAL, 2022).

Aruzza (2015) explica que esse conceito também permite compreender as relações entre a esfera doméstica e fenômenos como a mercantilização do trabalho de cuidado e a exploração de imigrantes em condições análogas à escravidão, frequentemente exacerbadas por políticas repressivas de migração. A reprodução social, na teoria unitária proposta pela autora, revela uma relação intrínseca entre a forma como as sociedades organizam sua produção e reprodução, e as relações de classe. Portanto, essas dinâmicas não são apenas intersecções acidentais, mas uma lógica organizacional que conecta exploração, dominação e alienação no capitalismo. Portanto, analisar a sociedade sob a ótica da reprodução social permite reconhecer tanto as estruturas quanto as lutas que moldam essas relações (Aruzza, 2015).

Nesse contexto, mesmo a partir da lógica do mercado, em que o individualismo é o responsável por sustentar as suposições sobre o comportamento econômico a partir da criação de indivíduos independentes e competitivos – até mesmo os mais individualistas – sempre

imaginaram que haveria uma esfera privada da família, a qual forneceria socorro àqueles que não pudessem se inserir no mercado (Federici, 2017; Daly, Lewis, 2000).

Nessa via, a família ganha destaque na discussão. Como já conceituado, o cuidado é inerente à existência humana pois todas as pessoas, em algum momento do seu desenvolvimento, necessitarão dele – o que, como consequência, demonstra que em algum momento, as pessoas também deverão exercer atividades de cuidado em relação ao outro. No cotidiano, essa relação está estabelecida, principalmente, no eixo da família, uma vez que nas sociedades capitalistas, ela possui centralidade – socialmente construída – na execução das atividades de cuidado (Rico; Robles, 2016).

A transformação da família no capitalismo, iniciada pela acumulação primitiva e a expropriação de terras, desintegrou as famílias camponesas patriarcais e separou a produção da reprodução. Nesse processo, a família deixou de ser uma unidade de produção e passou a ser um espaço privado fora do mercado, o que alterou a forma das relações de dominação de gênero. Aruzza (2015) aponta que, embora essas relações tenham sobrevivido, elas deixaram de seguir uma lógica autônoma. Assim, a opressão de gênero, apesar de suas raízes pré-capitalistas, adquiriu novas formas e funções dentro da sociedade capitalista, sendo mediada e reproduzida de acordo com as dinâmicas de acumulação de capital (Aruzza, 2015; Federici, 2017).

Mioto (2008) explica que foi o estabelecimento da família como uma instância privada, sob o modelo de homem provedor e mulher cuidadora, que a consolidou como fonte de proteção por excelência. Ou seja, “a família passa a ser o ‘canal natural’ de proteção social vinculado obviamente às suas possibilidades de participação no mercado para a compra de bens e serviços necessários à provisão de suas necessidades” (Mioto, 2008, p. 13).

Em relação ao cuidado, como abordado ao longo deste trabalho, as dinâmicas que envolvem a construção de políticas de cuidado variam conforme os contextos históricos específicos e as lutas sociais e feministas. Nesse contexto, o modo de produção capitalista, marcado por uma lógica predominantemente antropocêntrica, tende a negligenciar a relevância dos recursos naturais nos processos produtivos, tratando-os como inesgotáveis. Além disso, dissocia o conceito de valor das reais necessidades humanas, afastando a noção de riqueza da de bem-estar. Esse viés também é refletido, em termos econômicos, pela medição do PIB, que desvaloriza a contribuição feminina e ignora o tempo dedicado ao cuidado, assim como a preservação ambiental, o que permite que as atividades essenciais permaneçam invisíveis e não contabilizadas (CEPAL, 2022).

Todavia, partindo dos aspectos relacionados à formação social brasileira já abordados, é impossível discutir o cuidado sem considerar a discussão do trabalho doméstico, que caracteriza-se por ser uma ocupação majoritariamente exercida por mulheres negras e que se localiza na intersecção das desigualdades de gênero, raça e classe – conforme se adensa a seguir.

3.2 Notas sobre a interseccionalidade: por que o feminismo negro é necessário para o debate do cuidado?

Não há como falar das relações de cuidado sem destacar que elas se estruturam a fim de cumprir a necessidade de expansão da acumulação do capital e da mais-valia socialmente produzida. Contudo, no âmbito dos estudos do cuidado, não há como fazer a análise da realidade associada ao conceito de cuidado sem abordar o conceito de interseccionalidade, uma vez que, embora seja uma categoria de análise e uma teoria que gera controvérsias na tradição marxista pelas diferenças substanciais que possuem entre si, revela-se essencial para compreender o papel da mulher negra na sociedade sem, contudo, inferir que raça, classe ou gênero se sobrepõe – ao contrário, formam uma unidade que precisa ser apreendida em sua totalidade.

Nessa perspectiva, como ressaltado por Gonzales (2020), o movimento feminista teve um papel decisivo ao politizar questões antes restritas ao espaço privado, como a sexualidade, a violência e os direitos reprodutivos, contribuindo para a formação de redes de apoio e a construção de novos horizontes de luta, no entanto, apresenta uma limitação recorrente: a omissão da questão racial nas análises e práticas do movimento feminista. Embora tenha avançado no enfrentamento das desigualdades entre homens e mulheres, o feminismo hegemônico muitas vezes ignorou que essas desigualdades se manifestam de forma diferente quando atravessadas pelo racismo, a partir de um "esquecimento" que, na verdade, revela um racismo por omissão, sustentado por uma visão eurocêntrica que reproduz hierarquias dentro do próprio campo das lutas sociais.

Destarte, ainda que opressões relacionadas à raça, gênero, orientação sexual, entre outras, sejam influenciadas pelo processo de acumulação capitalista e pela superexploração do trabalho, os estudos sobre o cuidado, amplamente debatidos pelo movimento feminista, destacam a relevância da produção teórica a partir da compreensão da interseccionalidade, que foi criado e aprimorado pelas intelectuais negras. Ademais, ressalta-se que no contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades estruturais advindas do período de escravidão e colonização, a interseccionalidade torna-se uma ferramenta indispensável para

analisar a dinâmica social e suas particularidades na relação entre raça, classe, gênero e cuidado.

A interseccionalidade, analisada por autoras como Crenshaw (2002), Collins (2019) e Davis (2016), evidencia que, além de o gênero ser estruturante da questão do cuidado, outras relações sociais como raça, classe e etnia, também desempenham papel crucial em sua estrutura. Collins (2019, p. 104) destaca que o trabalho de cuidado pode ser “economicamente explorador, fisicamente exigente e intelectualmente sufocante”, sendo associado historicamente à condição das mulheres negras como “mulas”. Esse trabalho pode se manifestar tanto de forma remunerada, como no caso das empregadas domésticas e cuidadoras, quanto não remunerada, como avós que cuidam de netos e mães solo. Nesse contexto, além da distinção entre trabalho doméstico e de cuidado, é comum no Brasil que essas profissionais acumulem responsabilidades, uma vez que precisam vender sua força de trabalho na forma de cuidado remunerado, e ao mesmo tempo, desenvolver essas atividades no seu próprio lar, de forma não remunerada.

A realidade das mulheres negras no Brasil, conforme apontado por Gonzales (1984), é permeada pelo mito da democracia racial¹³, que exerce violências simbólicas. Durante o carnaval, por exemplo, as mulheres negras são exaltadas como “mulatas”, deusas do samba, mas fora desse contexto, sua imagem social frequentemente retorna à figura da empregada doméstica, reforçando estereótipos que vão de “mulata” a “mula”. Essa perspectiva interseccional é indispensável para compreender como o racismo estrutural e o patriarcado, logo, o capitalismo, contribuem para a associação histórica das mulheres negras ao trabalho de cuidado.

Destarte, a maternidade, enquanto experiência e espaço de reivindicação de direitos, possui significados distintos para mulheres negras em relação às brancas. No feminismo negro, o direito à maternidade é abordado a partir de uma perspectiva própria, assim como a inserção no mercado de trabalho. Nesse contexto, a maternidade negra assume um papel que envolve a defesa do direito de ser mãe – em oposição às políticas de controle reprodutivo e ao projeto de genocídio da juventude negra – e de exercer plenamente essa maternidade, garantindo tempo para criar os filhos e vê-los acessar direitos fundamentais de cidadania (Camarano; Pinheiro, 2023).

¹³ Em Gonzalez (1984), o mito da democracia racial é uma construção ideológica que encobre as profundas desigualdades raciais no Brasil, sustentando a falsa ideia de que a convivência entre brancos, negros e indígenas é harmoniosa e livre de racismo, exemplificado pela autora a partir da dicotomia entre as diferenças no tratamento das mulheres negras no carnaval e nos demais dias do ano.

Não se trata de uma luta apenas pela construção ou ampliação das políticas de cuidado mas, primeiramente, luta pelo direito de criar um filho, sem correr o risco de que ele seja morto pelo Estado devido à "confusão" de um agente de segurança que tomou um guarda-chuva por um fuzil¹⁴. Collins (2019) argumenta que, nos Estados Unidos, o feminismo hegemônico, liderado por mulheres brancas de classe média, priorizava pautas como igualdade de salários, direitos reprodutivos e liberdade sobre o corpo, mas não contemplava as especificidades das mulheres negras. Estas, devido ao processo de escravização, vivenciaram papéis de gênero distintos.

As mulheres negras escravizadas, que trabalhavam nas plantações lado a lado com os homens e não tinham direito à cidadania ou ao casamento, não viam a maternidade como ocupação privada, mas compartilhavam os cuidados infantis em arranjos comunitários. Davis (2016) ressalta que, diferentemente das mulheres brancas da classe média, as mulheres negras não centralizavam suas vidas no trabalho doméstico e tiveram que desenvolver força e resiliência para a sobrevivência de suas famílias e comunidades.

Nesse contexto, Crenshaw (2002) destaca que os sistemas de subordinação interagem e criam discriminações múltiplas e invisíveis, uma vez que a discriminação interseccional muitas vezes parece um “fato natural” da vida, pois as forças econômicas, culturais e sociais moldam silenciosamente a realidade das mulheres. Nesse contexto, a autora explica que é essencial trazer para o primeiro plano as dimensões raciais e de gênero que estruturam essas desigualdades, considerando que o racismo, o patriarcado e a opressão de classe interagem para criar sistemas dinâmicos de desempoderamento. Assim, a autora explica que a interseccionalidade emerge como uma ferramenta analítica fundamental para compreender como as opressões estruturais e dinâmicas moldam a posição social das mulheres negras e como elas se encontram, historicamente, no centro do trabalho de cuidado.

Em vista da discussão acerca da formação social brasileira realizada no capítulo anterior, Theodoro (2008) destaca que, após a abolição da escravatura no Brasil, o incentivo à imigração de mão de obra estrangeira resultou na ocupação dos empregos de melhor remuneração por esses grupos, enquanto pessoas negras livres e libertas foram relegadas aos postos de trabalho de menor remuneração. Esse cenário contribuiu para a consolidação de um “sistema informal” de empregos, no qual o trabalho doméstico remunerado esteve inserido e

¹⁴ No dia 17 de setembro de 2018, Rodrigo Alexandre da Silva Serrano, de 26 anos, morador do Morro Chapéu-Mangueira, no Leme, zona sul do Rio de Janeiro, foi morto por policiais da UPP, que confundiram o guarda-chuva que ele segurava com um fuzil enquanto aguardava a esposa e os dois filhos na entrada do morro. (Ponte, 2018)

que só recentemente teve seus direitos trabalhistas regulamentados¹⁵. De acordo com os dados do IBGE (2023), as mulheres pretas e pardas enfrentam ainda maior sobrecarga nas tarefas de cuidado. As porcentagens de mulheres pretas (92,7%), pardas (91,9%) e brancas (90,5%), que realizam atividades domésticas superam as dos homens de suas respectivas raças, cujas taxas são de 80,0%, 80,6% e 78,0%, respectivamente. Observa-se que mulheres pretas e pardas executam mais atividades de cuidado tanto em comparação às mulheres brancas quanto em relação aos homens, independentemente da cor ou raça.

Por sua vez, os dados da PNAD Contínua (2022) apontam que as pessoas a partir de 14 anos dedicam, em média, 17 horas semanais às tarefas de cuidado com moradores ou parentes do domicílio. Contudo, essa média é desproporcionalmente maior para as mulheres, que dedicam 21,3 horas semanais, enquanto os homens dedicam 11,7 horas. Isso evidencia a expressiva desigualdade de gênero na realização das atividades de cuidado no Brasil (IBGE, 2023).

Seja no trabalho doméstico remunerado, no não remunerado, nas profissões de cuidado ou no cotidiano, o cuidado é uma constante na vida das mulheres brasileiras. No entanto, essa presença não é fruto de uma escolha, mas sim de uma imposição social marcada pelas desigualdades. Nesse contexto, a divisão sexual do trabalho não só no Brasil, mas na América Latina e no Caribe, é sustentada por relações de poder e pela organização social injusta do cuidado, resultando em desigualdades de gênero, socioeconômicas, étnico-raciais e territoriais. Essa dinâmica contribui para a feminização da pobreza e transfere as responsabilidades de cuidado com base em hierarquias sociais de gênero, classe e origem, com pouca participação masculina. Apesar de sua importância, o cuidado permanece invisível na economia tradicional, que valoriza apenas o trabalho remunerado, fato que dificulta a autonomia das mulheres, ignora o valor econômico do cuidado e perpetua desigualdades estruturais (CEPAL, 2022).

Na realidade brasileira, o acesso aos serviços de cuidado revela profundas desigualdades relacionadas à classe, gênero e raça. Conforme IPEA et. al. (2016), a divisão sexual do trabalho e as condições de classe social agravam a situação de opressão das mulheres de classes sociais mais pobres, especialmente nas famílias monoparentais de chefia feminina, que enfrentam dificuldade em dividir as tarefas de cuidado com os homens, o mercado ou o Estado. Nesse contexto, as mulheres das classes mais abastadas, ao ocuparem

¹⁵ A Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015 regulamenta os direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil e representou um avanço histórico no reconhecimento da categoria, principalmente por garantir maior proteção social e trabalhista (Brasil, 2015).

posições profissionais antes destinadas aos homens, transferem a responsabilidade do trabalho doméstico para outras mulheres em condições de maior precariedade econômica, frequentemente negras, reforçando a tensão entre diferentes grupos femininos.

Além disso, como ressaltado por Marcondes (2014), as mulheres pobres, especialmente negras, têm poucas ou nenhuma alternativa para delegar as atividades de cuidado, enquanto mulheres de classes mais altas conseguem dedicar mais tempo à carreira e à qualidade de vida ao transferirem essas responsabilidades. A perspectiva dessa delegação, contudo, evidencia outra face do problema: no sistema capitalista, o tempo para o desenvolvimento pessoal e profissional das mulheres é um privilégio elitizado e racista. Como em Krúpskaia (2017, s.p.),

[...] nas famílias que possuem meios, esse trabalho cabe a uma empregada contratada: cozinheira, faxineira, babá. A mulher de posses liberta-se de tais tarefas, encarregando outra mulher que não tem, ela mesma, chance de se libertar. De uma forma ou de outra, todo o trabalho doméstico recai exclusivamente sobre a mulher. No meio operário, o marido às vezes contribui com a esposa nos afazeres. A necessidade o obriga. Ao retornar do trabalho, nos feriados, nos dias de folga, o trabalhador por vezes vai até a mercearia, varre o chão e cuida das crianças. É claro, nem sempre e nem todos fazem isso; além do mais, muitos nem sequer sabem fazê-lo (costurar, lavar), e a esposa, que às vezes também passa o dia trabalhando fora de casa, quando volta, põe-se a lavar roupa, a limpar o chão e fica até tarde da noite costurando, quando o marido há muito está dormindo.

Em vista disso, compreender essa relação é essencial para pensar, em termos práticos, a construção de uma sociedade consciente da centralidade do cuidado para o desenvolvimento humano. Como aponta Gonzales (2020, p. 217-218), “nossa situação atual não é muito diferente daquela vivida por nossas antepassadas: afinal, a trabalhadora rural de hoje não difere tanto da “escrava do eito” de ontem; a empregada doméstica não é muito diferente da “mucama” de ontem”. Isso implica reconhecer o cuidado não apenas como uma necessidade individual, mas como um pilar estrutural da organização social e econômica. Além disso, é fundamental para a formulação de políticas públicas interseccionais que sejam realmente efetivas na garantia do direito ao cuidado em todas as suas dimensões, considerando as desigualdades de classe, gênero e raça. Tais políticas devem enfrentar os desafios impostos pelas contradições inerentes às sociedades capitalistas, em que o cuidado é frequentemente desvalorizado e precarizado, mesmo sendo indispensável para a sustentação do sistema produtivo e da vida social.

3.3 Proteção social e cuidado sob a perspectiva interseccional: para onde precisamos ir?

Diante da discussão realizada no capítulo anterior acerca do papel do Estado no capitalismo, partindo da sua dimensão contraditória, e a partir da construção de políticas

sociais, não há como negar que o Estado brasileiro deve cumprir seu papel em relação à provisão de serviços de cuidado à população. Contudo, é possível afirmar que essa oferta de serviços é suficiente?

Primeiramente, é necessário demarcar que analisar as políticas sociais sob a ótica do cuidado parte de uma necessidade latente na sociedade contemporânea, principalmente diante do refinamento dos estudos na área por parte do movimento feminista e das mudanças demográficas já abordadas. Não se trata de sobrepor as análises históricas acerca das condições de reprodução social da classe trabalhadora, mas de analisar, de forma mais específica, algo que tem impacto direto na manutenção da vida em um sentido tão importante quanto o acesso à alimentação, ao trabalho, ao saneamento básico, dentre outros, que é a provisão de cuidados às pessoas que a demandam.

Portanto, ainda que a dimensão do cuidado esteja – em certa medida e sem a centralidade necessária – subentendido quando se fala de reprodução social, na sociedade contemporânea é preciso demarcar o seu conceito e as suas especificidades pois, ainda que se pense em uma transformação cultural no modo de conceber o cuidado, a estrutura racista e patriarcal precisa ser concomitantemente suprimida.

Um breve parêntese: a discussão realizada nesta dissertação em relação ao cuidado tem objetivo contribuir com um processo de catarse, conceituado em Gramsci (1999) – de compreender que a dimensão do cuidado precisa transitar de um aspecto puramente econômico para uma dimensão ético-política, a partir da evolução da consciência de classe *em si* para a consciência de classe *para si*. Ou seja, aqueles que cuidam e aqueles que demandam cuidados precisa compreender que a estrutura analisada até aqui não é algo determinado, mas que exige a transformação dessa estrutura social desigual em um instrumento para a criação de uma nova realidade, que só será possível por meio da *práxis*¹⁶.

Pode-se empregar a expressão “catarse” para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade à liberdade”. A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. A fixação do momento “catártico” torna-se assim, parece-me, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis; o processo catártico coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético (Gramsci, 1999, p. 314-315).

¹⁶ Gramsci defende que “a compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real”. Nesse contexto, o autor, ao definir *práxis*, analisa que “a consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam” (Gramsci, 1999, p. 103-104).

Finalizado o parênteses, abordar a ausência de políticas públicas faz com que a responsabilidade pelos cuidados recaia sobre as famílias, que acabam por buscar alternativas de terceirização dessas atividades para aquelas famílias que podem pagar, enquanto os serviços públicos fornecidos pelo Estado tornam-se a única opção para as famílias pobres, a exemplo das creches, das instituições de longa permanência para as pessoas idosas e as pessoas com deficiência, das escolas e dos centros de convivência, dentre outros. Assim, as políticas sociais existentes acabam por se resumir em um suporte limitado para que mulheres de baixa renda possam ingressar no mercado de trabalho, sem a garantia do cuidado como um direito universal (Camarano; Pinheiro, 2023; Pautassi, 2011).

Diante dos estudos sobre o cuidado dissertados até aqui, entende-se que a institucionalização de uma política efetiva de cuidados é necessária e urgente, desde que tenha, em sua essência, observância às desigualdades que moldam a oferta dos serviços de cuidado – seja ela social, de gênero ou de raça. Essa inovação, imbuída nas discussões sobre o cuidado, denuncia não só a realidade que atinge principalmente aquelas pessoas que são consideradas em sua maioria “não produtivas” – como crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência – e que demandam cuidados, mas também a realidade das mulheres que são socialmente obrigadas a assumir os cuidados desses grupos e que, em decorrência disso, acabam sendo marginalizadas e empurradas para condições de pobreza crônica.

Nessa ótica, é indispensável entender a relação do cuidado com o modelo protetivo brasileiro, que surge na década de 1930, como apresenta Boschetti (2009b, p. 03-04), baseado nos sistemas bismarckiano¹⁷ e beveridgiano¹⁸. Nesse contexto, a autora discorre que a seguridade social, em grande parte dos países capitalistas, é organizada com base no princípio do seguro social, uma vez que ele define “a lógica que estrutura os direitos da previdência social em praticamente todos os países capitalistas” e que foi a responsável por impor “um

¹⁷ “O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados.” (Boschetti, 2003. apud Boschetti, 2009, p. 2).

¹⁸ “Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do welfare state. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios” (Beveridge, 1943; Castel, 1998 apud Boschetti, 2009, p. 02-03).

limite estrutural para a universalização da seguridade social, em todos os países em que se efetivou”.

Historicamente, o acesso ao trabalho sempre foi condição para garantir o acesso à seguridade social. Por isso, muitos trabalhadores desempregados não têm acesso a muitos direitos da seguridade social, sobretudo a previdência, visto que essa se move pela lógica do contrato, ou do seguro social. [...] Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população (Boschetti, 2009b, p. 01).

No Brasil, em relação à previdência social, o modelo de proteção baseado no modelo bismarckiano caracterizou-se por priorizar trabalhadores e suas famílias, garantindo direitos apenas àqueles que estão inseridos no mercado de trabalho formal ou que contribuem regularmente como autônomos ou segurados especiais (Boschetti, 2009b). Trata-se, portanto, de um sistema de cobertura limitada, condicionado à participação ativa no sistema contributivo que esbarra em uma questão clássica do capitalismo: o emprego.

Boschetti (2009b) explica que nos países da Europa central que alcançaram altos níveis de emprego entre as décadas de 1940 e 1970, a seguridade social baseada no trabalho conseguiu oferecer uma proteção mais ampla, mas não atingiu toda a população – para esse modelo que só assegura direitos de forma universal quando o direito ao trabalho é garantido, o acesso aos benefícios depende das contribuições trabalhistas realizadas.

Nesse cenário, diante das especificidades da conformação do modo de produção capitalista, fortemente influenciado pelo colonialismo, o escravismo e o imperialismo, a regulamentação estatal no setor trabalhista não foi capaz de garantir a formalização universal do trabalho assalariado. Como resultado, o desenvolvimento capitalista minimamente estruturado permaneceu incompleto, uma vez que a estrutura econômica do país não conseguiu universalizar o emprego formal, diferentemente do que ocorreu nos países europeus. Como resultado, grande parte da população permaneceu sem acesso à proteção social, especialmente trabalhadores rurais e aqueles inseridos na economia informal (IPEA, 2007).

Assim, a história mostra que, além de nunca ter sido possível levar o sistema de proteção social à maioria da população brasileira ocupada – deixando desprotegido tanto o contingente envolvido na economia de subsistência no meio rural quanto aqueles empregados na vasta variedade de atividades informais que proliferam nos centros urbanos – começou a haver, desde os anos 1980, a expulsão de parte do contingente antes incorporado ao sistema (IPEA, 2007, p. 08).

Nesse contexto, a Constituição de 1988 representou um marco na política social brasileira ao ampliar a proteção social para além da relação com o emprego formal. Essa mudança alterou significativamente a concepção de seguridade social, incorporando princípios de cidadania e direitos essenciais para a reprodução social. As novas regras

romperam a exigência de vínculo empregatício para a concessão de benefícios previdenciários a trabalhadores rurais, transformaram práticas assistencialistas em uma política de assistência social mais abrangente e estabeleceram bases institucionais para universalizar a saúde e a educação básica. Além disso, a criação do orçamento da Seguridade Social garantiu novas fontes de financiamento, viabilizando a implementação e manutenção desses direitos ampliados. Contudo, conforme foi abordado no capítulo anterior, no contexto neoliberal, uma parte significativa do orçamento público é constantemente direcionada ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (IPEA, 2007; Salvador, 2010; 2015; 2017; 2020).

Ademais, como destaca Pereira (2013), as políticas sociais, em seu caráter contraditório, são constantemente alvo de disputas por forças opostas. No contexto neoliberal, há um esforço para desvincular essas políticas da cidadania e evitar que se tornem um instrumento de fortalecimento da classe trabalhadora, o que gera concomitantemente uma tendência de direitização.

Direitização, no sentido da submissão da política social ao crescente poder do capital sobre o trabalho e da capacidade daquele de impor as definições das necessidades pessoais e sociais. A sua meta, sob a ingerência direta do capital, deixa de ser qualitativa e variada, como o são as demandas e necessidades das pessoas e grupos, e passa a ser quantitativa e singular, à semelhança das necessidades do capital, que se resumem na expansão e na maximização do lucro – condição universal para a completa sobrevivência do capitalismo. Este é o objetivo mais importante do capital, para cujo alcance destrói todos os demais valores humanos e transforma tudo em mercadoria ou em valores de troca, carreadores de lucros. A política social se defronta aí com objetivos de bem-estar propiciados, fragmentadamente, pelo mercado, que só atende a quem pode comprar. Mas, por não poder suplantá-los, tal política adapta-se à função residual que lhe é reservada de aliviar, junto aos pobres, os sofrimentos causados pela debilitação de sua condição de cidadãos (Pereira, 2013, p. 19).

Nesse contexto, Pereira (2013) explica que com o colapso das regulações keynesianas/fordistas, o neoliberalismo se consolidou, impondo severos retrocessos aos trabalhadores e cidadãos. Dentre as principais consequências desse processo, está o desmonte dos direitos sociais conquistados por lutas democráticas e das políticas universais, além da desestruturação do modelo clássico de assalariamento. Além disso, a autora ressalta que as políticas sociais passaram por transformações significativas, figurando em uma zona indefinida entre trabalho e assistência, num processo que culminou na degradação tanto do trabalho (que se tornou mercadoria ou punição), quanto da assistência, que tornou-se moeda de troca.

Não obstante, Pereira (2013) reforça que a previdência social também sofreu restrições que comprometeram a garantia do seguro-desemprego, aposentadorias e pensões, ao passo que a universalização do atendimento em saúde se enfraqueceu diante do avanço das privatizações. Paralelamente, as políticas sociais passaram a ser regidas pela lógica comercial,

embasada em discursos que enfatizam a ativação de despesas passivas e a inserção forçada no mercado de trabalho, ignorando o alto índice de desemprego estrutural e as imposições inviáveis aos cidadãos.

Ademais, de acordo com Miotto et. al. (2008), o debate sobre a relação entre família e política social, no Brasil, tem centralidade nas divergências que surgem, sobretudo, na distribuição das responsabilidades entre Estado e família no campo da reprodução social, considerando que as políticas sociais são uma forma de intervenção estatal na vida familiar.

Nesse contexto, a obra de Esping-Andersen (1990) introduziu o conceito de familismo no debate sobre a relação entre política social e família. Para o autor, o familismo se manifesta nos sistemas de proteção social quando as políticas públicas atribuem à família a responsabilidade central pelo bem-estar de seus membros, resultando em menor atuação do Estado nessa área. Ademais, o autor define o conceito de desfamiliarização, oposto ao conceito de familismo, que acontece quando os regimes de bem-estar reduzem a carga de responsabilidade da família na provisão de bem-estar, transferindo parte desse papel para o Estado ou o mercado, com o objetivo de diminuir os encargos familiares e proporcionar maior autonomia, especialmente no que se refere às relações de parentesco, por meio de políticas sociais específicas (Miotto, 2008; Esping-Andersen, 1990).

Em relação às políticas de cuidado, diante do caráter familista do Estado brasileiro, a disponibilidade de serviços públicos é bastante limitada, o que coloca as famílias como a principal rede de proteção social. Nesse contexto, como defendido até aqui, diante da forte agenda conservadora, intensificada pelo mandato golpista de Temer em 2016, e pela posterior eleição de Jair Bolsonaro em 2018, é essencial a apropriação do conceito de cuidado como uma questão que exige a construção de políticas públicas específicas e a ampliação da responsabilização do Estado em relação às provisões de cuidado. Mas não basta que seja incorporada às reivindicações da classe trabalhadora de forma superficial. Conceber e compreender o cuidado exige, necessariamente, apreender gênero, raça e classe como seus determinantes.

Conforme explicam Castilho e Carloto (2010), as políticas de cunho familista reforçam os papéis tradicionais de gênero, o que impacta negativamente a inserção das mulheres no mercado de trabalho, seja pela natureza das ocupações, pelos baixos salários ou pela sobrecarga da dupla jornada, com altos custos emocionais. Essa lógica repercute diretamente na política de assistência social, especialmente na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), considerando que, embora a NOB/SUAS afirme que a proteção familiar não exime o Estado de suas responsabilidades com os indivíduos, na prática,

a centralidade da família nos benefícios socioassistenciais impõe à mulher a maior parte dos encargos do cuidado, agravando sua sobrecarga diante da ausência de suporte público adequado.

De modo exemplar, está o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), que é um benefício assistencial destinado às pessoas com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência, que não têm meios de prover sua própria subsistência e apresentam incapacidade para o trabalho. Veja bem, o benefício é destinado a pessoa que necessita de cuidados, mas e o cuidador? Para além do valor de um salário mínimo – que se revela insuficiente quando se trata de prover necessidades básicas na atual conjuntura brasileira – a destinação do recurso não inclui a provisão de nenhum tipo de transferência de renda aquelas que exercem o trabalho de cuidado, sem considerar todas as dimensões que permeiam o cuidar e o ser cuidado.

O papel da família neste modelo protetivo, como exemplificação da corporificação desta responsabilidade considerada “nata” da família na proteção dos seus membros mais fragilizados é o BPC (Benefício de Prestação Continuada) que antes de ser um direito do indivíduo (idoso sem renda ou à pessoa com deficiência), recorre-se ao papel protetor da família. Somente se esta família enquanto “grupo” possuir uma percapta inferior à $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (considerada incapaz de garantir o sustento deste membro fragilizado) é que o Estado “socorre” via recurso monetário esta família, por meio de um benefício socioassistencial de (1 salário mínimo) ao seu membro “fragilizado” (Castilho; Carloto, 2010, p. 17-18).

Em contrapartida, ao se estabelecer uma Política Nacional de Cuidados, há que se pensar a partir de uma perspectiva de gênero, raça e classe, de todos os tipos de trabalho de cuidado e da regulamentação/valoração desses serviços. Conforme defendido ao longo deste trabalho, o cuidado deve ser compreendido de forma histórica e dialética, abarcando também uma perspectiva interseccional, uma vez que acredita-se que as condições para a superação das desigualdades – que envolvem as atividades e provisões de cuidado – são limitadas sem a superação das opressões estruturais.

Conforme registrado pela CEPAL (2022), a construção de uma sociedade do cuidado visa a corresponsabilidade social tanto entre homens e mulheres quanto entre o Estado, os mercados, as comunidades e as famílias, a partir da criação de políticas que promovam a profunda reorganização social e política das suas provisões, derivando da participação ativa do Estado, da comunidade e das instituições públicas e privadas na provisão dos serviços. Portanto, as políticas de cuidados devem partir do reconhecimento do cuidado como um direito humano para todas as pessoas, ao invés de um enfoque centrado em necessidades básicas ou dos grupos que os demandam, seja por condições econômicas, sociais, étnico-raciais ou culturais (CEPAL, 2022).

Nesse contexto, diversos países da América Latina e do Caribe têm avançado no reconhecimento do cuidado como um direito fundamental, refletido em suas constituições e na construção de legislações específicas (CEPAL, 2022).

Por exemplo, a Constituição do Equador (2008) enfatiza o cuidado das pessoas idosas, das pessoas com deficiência e das crianças, e sublinha que o Estado estabelecerá políticas públicas e programas diferenciados por áreas geográficas, desigualdades de gênero, etnia e cultura, e por pessoas, comunidades, povos e nacionalidades. Também afirma que o Estado promoverá o maior grau possível de autonomia pessoal e participação na definição e execução dessas políticas. Além disso, reconhece como trabalho produtivo o trabalho não remunerado de auto-sustento e cuidado humano nos lares.

A Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia (2008) estabelece em seu artigo 338 que deve ser reconhecido o valor econômico do trabalho doméstico como fonte de riqueza e que deverá ser quantificado nas contas públicas. De maneira semelhante, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999) e a Constituição da República Dominicana (2009) reconhecem o valor produtivo do trabalho doméstico como gerador de riqueza e bem-estar social (CEM, 2021).

Quanto ao reconhecimento do cuidado como um direito fundamental e à organização de um sistema de cuidados, apenas a Constituição Política da Cidade do México (2017) o reconhece. Em seu texto, está expresso que “toda pessoa tem direito ao cuidado que sustente sua vida e lhe proporcione os elementos materiais e simbólicos para viver em sociedade ao longo de toda sua vida. As autoridades estabelecerão um sistema de cuidados que forneça serviços públicos universais, acessíveis, pertinentes, suficientes e de qualidade e desenvolvam políticas públicas. O sistema atenderá prioritariamente as pessoas em situação de dependência devido a doenças, deficiências, ciclo vital, especialmente infância e velhice, e aqueles que, de forma não remunerada, estão a cargo de seu cuidado” (CEPAL, 2022, p. , tradução nossa)¹⁹.

O direito ao cuidado tem sido viabilizado por meio de mudanças na legislação e da disponibilização de serviços, contudo, ainda que reconhecer formalmente esse direito seja um importante avanço, a sua não inclusão direta na agenda de políticas públicas não elimina a necessidade urgente de ampliar o acesso aos serviços e de fortalecer e universalizar políticas públicas que assegurem sua efetivação (CEPAL, 2022).

¹⁹ Por ejemplo, la Constitución del Ecuador (2008) hace énfasis en el cuidado de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y la niñez, y subraya que el Estado establecerá políticas públicas y programas, diferenciados por áreas geográficas, inequidades de género, etnia y cultura, y por personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. También afirma que el Estado fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. Además, reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano de los hogares.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) establece en su artículo 338 que debe reconocerse el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y que deberá cuantificarse en las cuentas públicas. De manera similar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Constitución de la República Dominicana (2009), señalan el reconocimiento del valor productivo del trabajo del hogar como generador de riqueza y bienestar social (CEM, 2021).

En cuanto al reconocimiento del cuidado como un derecho fundamental y la organización de un sistema de cuidados, solo la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) lo reconoce. En su texto se señala expresamente que “toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá prioritariamente a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente infancia y vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.

Portanto, a criação e a implementação de uma política de cuidados apresenta grandes desafios, em especial ao Brasil que, a partir de ampla participação social no processo de construção, sancionou a sua Política Nacional de Cuidados, em 2024, vinte anos depois da aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Nesse sentido, o capítulo a seguir terá como objetivo analisar se a Política Nacional de Cuidados avança em relação à provisão de cuidados previstos na PNAS (2004), a partir da análise relacional entre ambas as políticas.

4. ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS: avanços oriundos da emergência de uma nova política em um cenário de desfinanciamento das políticas sociais

Não digam que fui rebotalho,
que vivi à margem da vida.
Digam que eu procurava trabalho,
mas fui sempre preterida.
Digam ao povo brasileiro
que meu sonho era ser escritora,
mas eu não tinha dinheiro
para pagar uma editora.
(Carolina Maria de Jesus)

Na apresentação da metodologia deste trabalho, a pergunta de partida buscava compreender em que medida a construção da Política Nacional de Cuidados, sancionada em 2024, avança em relação à provisão de cuidados prevista na Política Nacional de Assistência Social de 2004. Como apresentado até aqui, o termo cuidado se refere às ações feitas para manter, sustentar e cuidar do que nos cerca, desde nossos corpos e relações até o ambiente em que vivemos, ou seja, a representação de um trabalho essencial, feito diariamente por mulheres e historicamente atribuído a elas (Tronto, 2007). Nessa perspectiva, em relação à assistência social, muitos serviços previstos e prestados por ela estão inseridos no que se compreende por cuidado.

A assistência social – na qualidade política pública – é concebida enquanto direito do cidadão e dever do Estado, e integra a Seguridade Social brasileira, juntamente com a saúde e a previdência social, constituindo-se como uma política de caráter não contributivo, cujo objetivo é prover os mínimos sociais. Além disso, é realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população (Brasil, 2004).

Nesse contexto, em interface com as políticas sociais, para além da Política Nacional de Assistência Social, existem outros mecanismos fornecidos pelo Estado brasileiro que apresentam provisões de cuidado, como o Sistema Único de Saúde (SUS)²⁰, o Plano Nacional de Educação (PNE)²¹, o Estatuto da Pessoa Idosa²², o Estatuto da Criança e do Adolescente²³ e o Estatuto da Pessoa com Deficiência²⁴, dentre outros. Mas porque a escolha de tratar especificamente da Política Nacional de Assistência Social?

²⁰ Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

²¹ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

²² Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

²³ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

²⁴ Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

A resposta é diretiva. Quando os vínculos familiares se rompem – ou seja, quando a chamada "primeira instância de cuidado" deixa de existir – é a Política Nacional de Assistência Social que assume o papel principal na oferta de suporte por parte do Estado brasileiro. Por exemplo, nos casos em que uma criança, um idoso ou uma pessoa com deficiência precisa ser institucionalizada por não ter uma rede familiar de apoio, os serviços de acolhimento disponíveis são organizados e ofertados pela assistência social.

No âmbito da Seguridade Social, a assistência social ocupa posição estratégica na provisão de cuidados, especialmente para aqueles que não contam com apoio familiar, fato que se evidencia nos próprios princípios orientadores da proteção social na PNAS, a saber: a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção pró-ativa, a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas. Assim, a assistência social não se limita a responder às situações de ruptura dos vínculos familiares e comunitários, mas também deve atuar de forma preventiva e protetiva, promovendo o fortalecimento desses vínculos como parte fundamental do cuidado. Essa dimensão do trabalho socioassistencial deve garantir não apenas respostas diante das violações, mas também ações planejadas e continuadas que visem à autonomia, à convivência familiar e comunitária e à superação das vulnerabilidades (Brasil, 2004).

É importante destacar que essa escolha não pretende desconsiderar a relevância de outras políticas públicas, que também exercem um papel fundamental na provisão de cuidados. No entanto, a decisão de debruçar-se na PNAS se justifica pelas similaridades das duas políticas (PNAS e PNC), que reconhecem o cuidado como um direito social e responsabilidade do Estado. Ambas enfatizam a centralidade da família como unidade de referência para a oferta de serviços e a atuação intersetorial como estratégia para garantir proteção social, além de priorizar a atenção às populações em situação de risco social, pobreza e diversas situações de vulnerabilidade social.

É nesse sentido que este capítulo busca primeiramente, compreender, brevemente, a trajetória da PNAS, a trajetória da recente Política Nacional de Cuidados – ainda não implementada –, e analisar os avanços a partir da relação de ambas as políticas.

4.1 Breve trajetória da Política Nacional de Assistência Social: da universalização à focalização

A PNAS é um marco de regulação da proteção social, responsável por organizar e nortear as ações e serviços da assistência social no Brasil. De acordo com Pereira (2007), foi no contexto de transformações legais, conceituais, ideológicas – e até utópicas – que

emergiram com a crise do regime ditatorial, que a assistência social brasileira conquistou avanços significativos. A autora explica que, entre as políticas que compõem a Seguridade Social no Brasil, a assistência social foi a última a garantir um espaço institucional e orçamentário próprio, tendo sido, por muito tempo, marginalizada, sem que fosse reconhecida como um direito social. Nesse processo, adotou um novo paradigma baseado na cidadania, redefiniu-se como uma política integrante da Seguridade Social e passou a ocupar espaço nos marcos jurídicos, nos currículos acadêmicos, no pensamento e discurso de intelectuais e políticos, nos debates legislativos, além de integrar a agenda de governos e organizações da sociedade civil (Brasil, 2004).

A discussão acerca da conformação do Estado no capitalismo e da formação social brasileira realizada no segundo capítulo deste trabalho traz aspectos essenciais para compreender a trajetória da assistência social no Brasil. De acordo com Boschetti (2016), o caminho de consolidação da assistência social como política pública foi marcado por práticas clientelistas, uma vez que passou a ser utilizada estrategicamente por parte do governo conforme conveniências políticas e interesses econômicos. Sob esse prisma, durante décadas, foi tratada de forma estigmatizada, o que dificultou seu reconhecimento jurídico e político como uma política pública legítima e, somente após a redemocratização, começou a ser formalmente considerada uma política social, que só foi efetivamente assegurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Boschetti, 2016).

Nesse contexto, a partir do momento em que passou a ser reconhecida como uma política pública integrante da Seguridade Social, com o intuito de efetivar os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, nos artigos 203 e 204, a assistência social avançou significativamente em termos de qualidade e importância no cenário das políticas públicas (Pereira, 2007). A LOAS consolida a Assistência Social como uma política pública permanente e estrutura a política pública de Assistência Social por meio de um conjunto de ações voltadas à proteção social, com foco tanto na prevenção quanto nas situações de riscos, organizadas em dois níveis de proteção: básica e especial. Além disso, estabelece diretrizes para a gestão democrática, participação popular, descentralização político-administrativa e articulação entre as esferas de governo e a sociedade civil (Brasil, 1993).

Mas é após pouco mais de 10 anos da sanção da LOAS que a PNAS, formulada em 2004, surge como instrumento político que operacionaliza os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica, detalhando os objetivos, os serviços, os níveis de proteção e os arranjos de gestão da política pública. A PNAS foi construída com o objetivo de incorporar as demandas

sociais, visando consolidar as suas diretrizes para efetivar a assistência social enquanto responsabilidade do Estado e direito social. Nessa esteira, a Política Nacional surge a partir de diversos esforços políticos e administrativos, no âmbito do Estado e da sociedade civil, como marco regulatório na condução da política de assistência social, sendo compreendida como uma política pública articulada a outras áreas sociais e econômicas, com o intuito de efetivar direitos, partindo de uma nova concepção que exige uma atuação planejada e articulada, baseada em conhecimento técnico, gestão qualificada e capacidade de intervenção. Portanto, não se trata apenas de oferecer serviços e benefícios, mas de organizar um sistema complexo que envolve análise da realidade, planejamento estratégico, decisões coletivas e avaliação contínua (Brasil, 2004; Pereira, 2007).

Cabe ressaltar que a PNAS ocupa um lugar institucional próprio na administração federal, bem como envolve a atuação integrada de diferentes esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal) e da sociedade civil, sendo coordenada por uma secretaria vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e executada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em suas diretrizes, o SUAS visa promover a gestão descentralizada e participativa, cuja formulação atendeu a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que propôs nova organização das ações sociais baseada na descentralização e na participação social. Em essência, o SUAS é o instrumento que viabiliza, de forma integrada, a gestão e a oferta da política de assistência social no Brasil, e o mecanismo responsável por definir como os serviços, benefícios e programas devem ser distribuídos, quais públicos serão atendidos, quais critérios de acesso serão utilizados e como as atividades serão monitoradas e avaliadas (Brasil, 2004; Pereira, 2007).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é estruturado a partir da lógica da descentralização federativa e envolve a atuação coordenada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A União é representada pelo MDS e tem a responsabilidade de estabelecer diretrizes normativas, coordenar nacionalmente o sistema e assegurar o repasse de recursos. Os governos estaduais e o Distrito Federal têm a função de organizar regionalmente a política e prestar apoio técnico e institucional aos municípios – no caso dos governos estaduais. Já os municípios são os principais executores das ações, sendo responsáveis pela operacionalização direta dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (Brasil, 2005).

Além disso, o SUAS é orientado por instâncias de deliberação e pactuação, que buscam assegurar a participação social e o controle social da política pública. Entre essas

instâncias, destacam-se os Conselhos de Assistência Social, que operam nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal, e são responsáveis por deliberar sobre a política e fiscalizar sua implementação. Ademais, há as Comissões Intergestores, como a CIT (Comissão Intergestores Tripartite), CIB (Comissão Intergestores Bipartite) e CMI (Comissão Municipal Intergestores), que promovem o diálogo entre os gestores das diferentes esferas de governo e ajudam a coordenar as ações²⁵ (Brasil, 2005).

Em relação à execução dos serviços, o SUAS divide a proteção social em duas grandes áreas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica é destinada à prevenção de situações de risco, com ações que buscam fortalecer os vínculos familiares e comunitários, tendo como principal referência para atendimento os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Já a Proteção Social Especial é direcionada para os casos em que há um nível maior de complexidade, e os serviços são direcionados aos grupos em que os vínculos familiares estão fragilizados e/ou inexistentes, sendo dividida em média complexidade – que possui como principal serviço de referência os CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) – e alta complexidade – que compreende os serviços que oferecem acolhimento institucional para crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência em situação de risco pessoal e social (Brasil, 2004).

Em vista disso, conforme disposto na PNAS, a família é apreendida enquanto mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade. Em outras palavras,

[...] a família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social. Em segundo lugar, é preponderante retomar que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia (Brasil, 2004, p. 41).

A PNAS atribui papel essencial à família, entendendo-a como o espaço primário e indispensável de proteção, cuidado e socialização dos indivíduos, e a reconhece como a base estrutural das garantias assistenciais previstas na Política Nacional. Nesse contexto, a PNAS amplia o conceito de família, considerando não apenas os laços biológicos, mas também as relações de afeto, solidariedade e apoio mútuo que a constituem. Esse entendimento rompe com abordagens tradicionais que reduzem a família a uma unidade econômica ou a um

²⁵ “As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social” (PNAS, 2004, p.52).

critério para cálculos de renda em políticas sociais, além de reforçar que, ao assumir o papel de agente fundamental na proteção dos seus membros, essa unidade também deve ser reconhecida como titular de direitos, e não apenas como responsável por obrigações (Brasil, 2004; Pereira, 2007).

Ainda assim, Pereira (2007) explica que existem diversas críticas à forma como a assistência social é tradicionalmente estruturada e implementada no Brasil, especialmente quando é reduzida a ações isoladas e focalizadas apenas na extrema pobreza. Para a autora, a assistência social não deve operar de forma desconectada das demais políticas públicas, pois nenhuma política é autossuficiente, e a ausência de articulação com outras áreas compromete sua eficácia, limitando-a a respostas paliativas. Além disso, a adoção de estratégias focalizadas, voltadas apenas para aqueles em situação de pobreza extrema, tende a produzir diversos efeitos negativos, dentre eles, a oferta de serviços e benefícios de baixa qualidade, sustentada pelo fato de que os grupos atendidos não possuem poder de pressão social; a manutenção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade sem romper com o ciclo da pobreza; o agravamento da desigualdade, ao negligenciar populações em situação de pobreza que não se enquadram nos critérios estritos de focalização; e a estigmatização tanto da política quanto de seus beneficiários.

Nesse sentido, Pereira (2007) defende que a política de assistência social deve ser orientada pelo princípio da universalização – ainda que a própria política, por sua natureza, não seja universal – e marcada por sua gratuidade, incondicionalidade e desmercantilização, com o objetivo de concebê-la como um dever do Estado e um direito inalienável dos cidadãos, especialmente daqueles historicamente excluídos, rompendo com a lógica de mercado que condiciona o acesso à contrapartidas.

Tal concepção não implica – como muitos pensam – paternalismo ou autoritarismo. Implica, sim, obrigar o Estado a arcar com responsabilidades que são suas e que lhe foram delegadas pela sociedade no curso do desenvolvimento da democracia. Portanto, está se falando de um Estado Social de Direito, e não de um Estado Liberal omisso, absenteísta e mercantilizador, que não encampa as causas sociais. Ou, mais precisamente, está se falando de um Estado que é fruto das lutas democráticas por maior liberdade e justiça social, o qual deverá ter como uma de suas principais funções a redução das incertezas sociais mediante políticas públicas. Trata-se, em resumo, de um Estado em ação, que, sob o controle ou pressão da sociedade, presta serviços ao mesmo tempo em que remove obstáculos à efetivação de direitos de cidadania conquistados coletivamente (Pereira, 2017, p. 67-68).

Em relação ao orçamento da assistência social, o artigo 27 da LOAS rompeu com a ausência histórica de mecanismos específicos de financiamento e, ao incorporar os princípios de descentralização e controle social, redefiniu o antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) como Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). A partir disso, a cobertura

dos benefícios, serviços e demais ações previstas passou a contar com verbas provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de receitas vinculadas às contribuições sociais estabelecidas no artigo 195 da Constituição Federal. Nesse sentido, em relação ao financiamento da assistência social no Brasil, o cofinanciamento entre união, estados, Distrito Federal e municípios é um dos princípios fundamentais da NOB/SUAS²⁶, e tem por objetivo garantir que os recursos necessários para a execução da política sejam distribuídos conforme as demandas de cada local e a capacidade de gestão de cada ente federativo. Além disso, o SUAS também inclui um sistema de monitoramento e avaliação responsável por acompanhar o desempenho dos serviços e identificar os impactos das ações implementadas (Boschetti, 2003; Couri; Salvador, 2017).

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é o instrumento responsável por garantir o financiamento das iniciativas vinculadas à política de assistência social, com recursos provenientes de diversas fontes – que tem como finalidade viabilizar o cofinanciamento das ações, assegurar a manutenção e expansão da rede pública e conveniada de serviços socioassistenciais, bem como custear benefícios, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁷, entre outras iniciativas previstas no escopo da política (Couri; Salvador, 2017).

Ao analisá-las, pode-se perceber que a principal fonte de recurso da assistência social é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Tal contribuição que incide sobre a renda bruta das pessoas jurídicas (empresas) tem como principal objetivo em financiar a seguridade social brasileira. Aufere-se, portanto, que as empresas repassam esse custo tributário para os preços de bens e serviços. Assim, são os consumidores que acabam pagando indiretamente esse tributo. A regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza. Com isso,

²⁶ A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) retoma as diretrizes de 1997 e 1998 e atualiza os mecanismos de regulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), estabelecendo parâmetros para a organização e funcionamento do Sistema Único de Assistência Social. A NOB/SUAS orienta a gestão da política de assistência social à luz da Constituição Federal de 1988, da LOAS e da PNAS/2004, regulamentando aspectos como: a partilha de responsabilidades entre as esferas de governo; os níveis de gestão; os espaços de deliberação e controle social; a relação com entidades públicas e privadas; os instrumentos de planejamento e monitoramento; e os critérios para o repasse de recursos financeiros. Esse processo foi impulsionado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que aprovou a implementação do SUAS como modelo nacional de gestão descentralizada e participativa, reafirmando os princípios e diretrizes estabelecidos pela LOAS (Lei nº 8.742/1993). (Brasil, 2005)

²⁷ O financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é de responsabilidade da União. Conforme o artigo 29 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os recursos federais destinados à assistência social devem ser automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se concretizam as receitas. No caso específico dos recursos voltados ao financiamento do BPC, previstos no artigo 20 da mesma lei, o parágrafo único determina que esses valores podem ser repassados diretamente pelo Ministério da Previdência e Assistência Social ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela execução e manutenção do benefício (Brasil, 1993).

pode-se afirmar que a política de assistência social tem um financiamento injusto e regressivo (Couri; Salvador, 2017, p. 08).

A consolidação da política de assistência social brasileira deu um passo significativo no início de 2010, com a transição definitiva do atendimento de crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas para a área da educação. Essa mudança não apenas liberou recursos para o fortalecimento da proteção social básica, como também delimitou com mais clareza a área de atuação da assistência social, historicamente marcado por sobreposições com outras políticas públicas. Embora a Constituição de 1988 e a LDB de 1996 já tenham atribuído essa responsabilidade à educação, a ausência de financiamento adequado adiou por mais de uma década essa efetiva transferência. Durante esse período, a assistência social manteve o atendimento por meio de programas como o Piso Básico de Transição (PBT), que garantiu o cofinanciamento federal a entidades e municípios até que a educação assumisse totalmente a oferta de creches e pré-escolas (IPEA, 2022).

Com a instituição do FUNDEB em 2007 e seu financiamento integral a partir de 2009, a transição foi finalmente concluída. A extinção do PBT, formalizada pela Portaria nº 288/2009 do MDS, redirecionou os recursos antes utilizados para creches à estruturação de serviços socioassistenciais, como o PAIF, serviços para pessoas idosas e ações socioeducativas para crianças vulnerabilizadas – respeitando os limites da política de assistência social. Assim, a partir de 2010, a assistência social passa a oferecer apenas serviços de caráter socioeducativo para crianças de 0 a 3 anos, encerrando definitivamente sua participação no financiamento e gestão direta de creches e pré-escolas, em conformidade com os marcos legais e normativos estabelecidos nos anos anteriores (IPEA, 2022).

Diante dessa síntese, no terceiro tópico deste capítulo, a discussão acerca da centralidade da família e do financiamento da assistência social será retomada de forma mais aprofundada, em interface com a Política Nacional de Cuidados, que terá sua breve trajetória analisada no tópico a seguir.

4.2 Da proposição à implementação: a agilidade histórica da Política Nacional de Cuidados

Antes de iniciar esse tópico, ressalta-se que, quando essa pesquisa foi idealizada e sistematizada para ingresso no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS/UnB, no final do ano de 2022, o debate do cuidado já estava presente na sociedade, mas ainda não haviam ações concretas no âmbito do Governo Federal acerca da temática. No início de 2023, ao longo de seu terceiro mandato, o presidente Lula criou a Secretaria Nacional da Política de

Cuidados e Família (SNCF), por meio do Decreto nº 11.392, de 20 de janeiro de 2023. Desde então, a temática recebeu centralidade e passou por avanços significativos, sendo o primeiro deles a construção do Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil, que reuniu os fundamentos teóricos centrais dos estudos sobre o cuidado para a formulação de políticas públicas, e que foi desenvolvido com base nos debates promovidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial – GTI/Cuidados, criado em março de 2023. O GTI/Cuidados foi instituído sob coordenação da Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família, vinculada ao MDS, em conjunto com a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidados (SENAEC), do Ministério das Mulheres. O Marco Conceitual também estabelece que cabe às instituições públicas envolvidas a responsabilidade de formular, coordenar e implementar essa política, abrangendo desde o planejamento de ações, programas e projetos até a definição de metas e a alocação orçamentária (Brasil, 2023).

Conforme disposto no Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil (2023, s.p.), as políticas de cuidados se configuram enquanto políticas públicas que tem o objetivo de reorganizar a divisão da responsabilização social pelos cuidados, “por meio de um conjunto de iniciativas que visam atender as necessidades de quem demanda cuidados e de quem cuida”. Nesse contexto, o objetivo central da Política Nacional é garantir o cuidado como um direito a todas as pessoas que dele necessitam, assegurando também condições dignas de trabalho para quem exerce atividades remuneradas nessa área. Além disso, o Marco Conceitual enfatiza a necessidade de valorizar e redistribuir o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, historicamente atribuído às mulheres no ambiente familiar. A intenção, a partir dessa abordagem, é enfrentar e reduzir as desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira, contribuindo diretamente para a superação da pobreza e para a construção de uma organização social do cuidado baseada na justiça e na corresponsabilidade, com uma reconfiguração que pretende aliviar a sobrecarga que historicamente recai sobre as mulheres, ampliando suas possibilidades de realização pessoal e inserção no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que promove o acesso universal e equitativo a cuidados de qualidade em todo o país (Brasil, 2023).

Em março de 2024, houve mais um avanço com a publicação do Guia para pactuação do Plano Nacional de Cuidados, que define como objetivo da Política e do Plano Nacional,

[...] garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e de gênero pela sua provisão, consideradas as desigualdades interseccionais da população. Entende-se por corresponsabilização social pelos cuidados o compartilhamento de responsabilidades pelos atores sociais que possuem dever e/ou capacidade de prover cuidado, incluídos o Estado, as famílias, o setor privado e a sociedade civil. Por outro lado, por corresponsabilização de gênero entende-se a

responsabilidade compartilhada pelos cuidados de forma equitativa entre homens e mulheres em toda sua diversidade (Brasil, 2024c).

O documento ressalta que entre agosto de 2023 e março de 2024, foi conduzido um amplo processo participativo para a construção da Política Nacional de Cuidados, ocasião em que foram realizadas diversas rodas de conversa com a participação da sociedade civil, das organizações e dos movimentos sociais nacionais e internacionais a fim de levantar as propostas para a pactuação de ações para o Plano Nacional de Cuidados. A partir da Câmara Técnica de Trabalho Doméstico Remunerado, ativa entre julho de 2023 e janeiro de 2024, que contou participação dos ministérios e da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad), também foram formuladas propostas relacionadas aos direitos trabalhistas e previdenciários, proteção e fiscalização do trabalho, além de ações de valorização da categoria.

Nessa perspectiva de definição das bases conceituais para criação e implementação da política, para o GTI/Cuidados, o cuidado é um bem público indispensável e essencial para o funcionamento da sociedade, da economia, e para efetivação dos direitos e da promoção da equidade, sendo um direito universal de todos os seres humanos. Além disso, o marco conceitual define como públicos prioritários as crianças, principalmente na fase da primeira infância, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência que necessitem de suporte para a realização das atividades diárias e, por fim, as trabalhadoras do cuidado, em ocupações remuneradas ou não. Além disso, o marco propõe a adoção de uma abordagem que compreenda a atenção contínua às especificidades e disparidades sociais, por meio do reconhecimento e da incorporação, das desigualdades e opressões estruturais relacionadas a gênero, raça, etnia, classe social, faixa etária, deficiência e localização territorial, bem como suas intersecções e impactos ao longo do ciclo de vida das pessoas, pautando-se por ações afirmativas que visem enfrentar e corrigir os múltiplos e simultâneos mecanismos de exclusão e vulnerabilidade que incidem sobre determinados grupos sociais (Brasil, 2023).

Outrossim, os objetivos específicos definidos pelo GTI/Cuidados visam assegurar o direito ao cuidado de forma gradual e integrada, reconhecendo a interdependência entre quem cuida e quem é cuidado. Entre as metas estão: garantir o acesso a cuidados de qualidade; possibilitar a conciliação entre trabalho remunerado e responsabilidades familiares; promover o trabalho decente para profissionais do cuidado; valorizar e redistribuir o trabalho de cuidado não remunerado, majoritariamente realizado por mulheres; enfrentar desigualdades estruturais e interseccionais; e estimular uma mudança cultural quanto à divisão social, sexual e racial do cuidado, respeitando a diversidade cultural dos povos (Brasil, 2023).

Além disso, o marco conceitual reforça que as medidas adotadas na implementação da Política e do Plano Nacional devem buscar eliminar barreiras que dificultam o acesso equitativo às políticas públicas, a fim de promover a universalização do direito ao cuidado, e que deve orientar todas as dimensões do planejamento e da execução, desde a definição de objetivos, diretrizes e metas, até a formulação de indicadores, estratégias de gestão e práticas de implementação da Política e do Plano Nacional (Brasil, 2023).

Após as fases de discussão, por meio da base de dados levantada, o GTI/Cuidados propôs que as ações do Plano Nacional fossem organizadas em cinco categorias, a saber: serviço, tempo, benefícios, transformação cultural e regulação, alinhando-se à abordagem adotada por países da América Latina e do Caribe na formulação de políticas de cuidado, com o objetivo de garantir uma resposta integrada e baseada em direitos. Nesse contexto, a categoria “serviço” abrange a ofertas de serviços públicos e/ou privados, para pessoas que cuidam e que demandam cuidados; “tempo” refere-se às medidas que asseguram tempo para cuidar ou conviver, como licenças parentais; a categoria “benefícios” inclui apoios monetários e não monetários voltados a quem cuida ou necessita de cuidado; as ações de “transformação cultural” visam valorizar o cuidado como trabalho e direito, promovendo mudanças nas práticas sociais; e, por fim, a categoria “regulação” envolve normas para garantir direitos trabalhistas e a qualidade dos serviços oferecidos, tanto públicos quanto privados.

O trabalho participativo e coletivo levou à sanção da Política Nacional de Cuidados, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 23 de dezembro de 2024, por meio da Lei nº 15.069/2024. O gesto, realizado no Palácio do Planalto, não foi mero protocolo institucional: representou o desfecho de um longo percurso político e simbólico que inscreve, pela primeira vez na legislação brasileira, o cuidado como direito de todos e dever do Estado. Em sua fala pública na cerimônia, Lula reconheceu a urgência de tirar da sombra tanto quem precisa de cuidado quanto quem o oferece majoritariamente mulheres, pobres, negras, invisibilizadas (Brasil, 2024b).

Nesse mesmo instrumento, ficou estabelecido, no Capítulo VIII, que o “Poder Executivo federal elaborará o Plano Nacional de Cuidados, na forma prevista em regulamento, no qual serão estabelecidos ações, metas, indicadores, instrumentos, período de vigência e de revisão, órgãos e entidades responsáveis” (Brasil, 2024a, s.p.).

Laís Abramo, secretária nacional de Política de Cuidados e Família do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em entrevista à Agência Brasil, informou que o Plano Nacional de Cuidados está em fase final de elaboração, e apontou a necessidade aprovação da Lei Orçamentária Anual como entrave para a sua

publicação (Agência Brasil, 2025). Nessa perspectiva, a implementação do Plano Nacional de Cuidados é imprescindível, uma vez que ele será o instrumento responsável por colocar em prática a Política Nacional de Cuidados, a partir do detalhamento das ações que serão realizadas para garantir a provisão de serviços à população (Brasil, 2024c).

4.3 Política Nacional de Assistência Social e Política Nacional de Cuidados: avanços em relação a um passado recente

Tendo em vista a compreensão da trajetória de ambas as políticas e considerando a diferenças substanciais que existem entre elas, este tópico realizará uma análise das duas Políticas Nacionais, com o objetivo de apreender em que medida a construção de uma Política Nacional de Cuidados avança em relação à provisão de cuidados prevista na PNAS, partindo de quatro (4) aspectos essenciais, elencados a partir das discussões realizadas nos últimos capítulos sobre o Estado brasileiro e o cuidado, com base nos aspectos principais que surgiram nesse processo: (1) público-alvo – a quem se destina a política; (2) objetivos – qual o objetivo da política; (3) papel da família, do Estado e da Sociedade Civil – papel que cada ator assume a partir da política; e (4) financiamento – origem dos recursos destinados ao financiamento da política.

Boschetti (2009a) afirma que avaliar uma política social exige compreendê-la dentro do contexto mais amplo e dinâmico da realidade em que está inserida. Portanto, mais do que aplicar técnicas e métodos específicos, é essencial entender que essas políticas são instrumentos fundamentais para garantir e ampliar direitos, o que pressupõe que a avaliação deve ir além de uma abordagem meramente técnica, buscando identificar a concepção de Estado e de política social que orienta sua formulação e seus resultados. Portanto, “a avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (Boschetti, 2009a, p. 5).

A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo (Boschetti, 2009a, p. 07).

Em vista disso, antes de adentrar na análise, é fundamental destacar que o que se propõe não é realizar uma comparação entre as duas políticas, mas compreender, a partir do reconhecimento de que a PNAS é um marco estruturante para a proteção social no Brasil, em que medida a construção de uma Política Nacional de Cuidados avança em relação à provisão de cuidados prevista na PNAS. Nessa discussão, é importante demarcar que foi a partir da PNAS que se consolidou a institucionalização da política de assistência social como direito, sendo esse um processo que criou condições políticas e institucionais para que, anos depois, fosse possível avançar na formulação de uma política pública específica para o cuidado, com base em uma concepção ampliada de proteção social (Brasil, 2004).

A construção da Política Nacional de Cuidados, portanto, não surge de forma isolada, mas se inscreve em uma trajetória de lutas e disputas protagonizadas por diversos atores sociais e políticos. Nesse contexto, a sociedade civil organizada, com destaque para o movimento das trabalhadoras domésticas, teve atuação decisiva na disputa por reconhecimento do cuidado como trabalho e como direito social, pautando a incorporação de uma perspectiva interseccional na Política Nacional. Trata-se, portanto, de uma Política que nasce como desdobramento e aprofundamento de lutas históricas, e que carrega em sua origem a marca da participação social. Portanto, à luz desse entendimento, será realizada a análise a seguir.

a) Público-alvo

Em relação ao público alvo da PNAS, o público usuário é definido como

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 33).

A PNAS define que seu público-alvo é composto por indivíduos e famílias que vivenciam múltiplas formas de exclusão e risco social, como pobreza, precarização do trabalho, deficiência, violências, rupturas de vínculos afetivos e familiares, uso de substâncias, entre outros. Nesse contexto, trata-se de uma política voltada a garantir proteção social daqueles que não possuem acesso aos direitos básicos diante do processo desigual de distribuição de renda. Portanto, a PNAS tem como centralidade oferecer respostas aos efeitos da desigualdade estrutural da sociabilidade capitalista, com ênfase na recomposição de

vínculos familiares e sociais e no enfrentamento das expressões da questão social relacionadas aos grupos em situação de ruptura ou fragilização dos vínculos sociais, familiares e econômicos (Brasil, 2004).

Ao analisar a definição de público-alvo da PNAS, é possível observar que, embora ela utilize uma linguagem que busca ampliar o conceito de vulnerabilidade, indica um modelo focalizado, em oposição à proposta de política universalista, o que significa que a assistência é dirigida a grupos específicos, principalmente ao eleger como público-alvo aqueles considerados "vulneráveis" ou em situação de "risco social". Essa focalização limita o alcance da proteção social e contribui para a fragmentação das políticas públicas, restringindo o acesso àqueles que se enquadram em certos critérios pré-estabelecidos de "vulnerabilidade" (Brasil, 2004; Boschetti, 2002; Soares, 2004).

Existe, portanto, uma flagrante e recorrente contradição nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e adotadas pelos governos. Os programas de "alívio à pobreza" focalizados nos "mais pobres entre os pobres" continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais e que "os mais afetados" são na realidade a maioria da população. O caráter de "alívio" de muitos desses programas sequer compensam as perdas e danos dos mais pobres, e muito menos chegam perto das suas verdadeiras causas (Soares, 2004, p. 13).

Nesse contexto, a assistência social, quando pensada a partir de um modelo sustentado por critérios seletivos e orientada por lógicas focalizadas, acaba por aprofundar sua condição de política estigmatizada e fragmentada no interior do sistema de proteção social. Como observa Boschetti (2002), essa configuração, ao invés de consolidar a assistência como direito universal, contribui para seu enquadramento em moldes assistencialistas, restringindo sua função à reparação pontual de necessidades já instaladas. Nesse cenário, os programas de transferência de renda se tornam o eixo estruturante da política, enquanto ações com foco na prevenção e na transformação das estruturas de desigualdade perdem espaço e legitimidade.

Em seu texto, a Política Nacional de Cuidados define como público prioritário:

- I - crianças e adolescentes, com atenção especial à primeira infância;
- II - pessoas idosas que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária;
- III - pessoas com deficiência que necessitem de assistência, de apoio ou de auxílio para executar as atividades básicas e instrumentais da vida diária;
- IV - trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado; e
- V - trabalhadoras e trabalhadores não remunerados do cuidado (Brasil, 2024a, s.p.).

A Política Nacional de Cuidados reconhece o cuidado como uma necessidade universal, inerente à condição humana, que se manifesta de forma mais aguda em determinados ciclos de vida e contextos de necessidade de suporte. Assim sendo, o público prioritário da política é definido a partir de critérios relacionados à necessidade de apoio para a realização de atividades cotidianas, com ênfase nas crianças, nas pessoas idosas e nas

peessoas com deficiência. Mas a Política Nacional de Cuidados traz em si significativo avanço, que reconhece explicitamente como sujeitos da política aquelas pessoas que realizam o trabalho do cuidado, sejam elas remuneradas ou não. Ou seja, além de atender quem precisa de cuidado, a Política Nacional de Cuidados tem por objetivo a proteção daquelas que exercem as atividades de cuidado, reconhecendo o ônus desproporcional assumido por mulheres, especialmente as mais pobres e racializadas, na realização de trabalho doméstico e de cuidado invisível e não remunerado, fato que pode revelar uma mudança de paradigma da lógica reparadora e focalizada da assistência para uma lógica que se propõe ser mais universal, com um caráter preventivo e corresponsável do cuidado.

Em contextos marcados por alta desigualdade de renda, como na América Latina, o cuidado é distribuído de forma desigual, frequentemente sustentado pelo trabalho doméstico remunerado. Essa dinâmica é viabilizada pela diferença de renda entre famílias contratantes e os baixos salários pagos às trabalhadoras domésticas, refletindo heranças históricas da escravidão e da servidão, que tornam esse trabalho um exemplo emblemático das desigualdades interligadas de classe, gênero e raça. Nesse contexto, essas assimetrias são reproduzidas não apenas pela precarização dos direitos trabalhistas, mas também por práticas cotidianas naturalizadas, como o uso dos espaços, da linguagem e dos hábitos de consumo no ambiente doméstico, revelando uma socialização contínua em relações de dominação (Matias; Araújo, 2023).

Em 2023, de acordo com dados da PNAD Contínua, o perfil das trabalhadoras domésticas revela desigualdades ainda mais acentuadas: 43% da população ocupada no Brasil era composta por mulheres, sendo 53% delas negras, 27% com idade entre 45 e 59 anos e 34% com escolaridade abaixo do ensino médio. No total, das 6,067 milhões pessoas ocupadas nesse setor, 92% eram mulheres, majoritariamente negras – 66%, com idade entre 45 e 59 anos – 42% e, em sua maioria, com escolaridade inferior ao ensino médio completo – 63%.

Nesse contexto, a inclusão das trabalhadoras domésticas na Política Nacional de Cuidados representa uma inovação fundamental e urgente, especialmente diante das contradições e desigualdades históricas que marcam essa categoria profissional. Embora existam recentes avanços legais, como a lei das trabalhadoras domésticas²⁸, que buscam reparar a discriminação jurídica que por décadas limitou os direitos dessas trabalhadoras, o alcance real dessas mudanças ainda é restrito. De acordo com os dados da PNAD Contínua de 2023, no segundo trimestre de 2022, 25,6% das trabalhadoras domésticas tinham carteira de trabalho assinada e, no mesmo semestre de 2023, esse número sofreu uma redução,

²⁸ Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.

totalizando apenas 23,6%. Nesse contexto, observa-se que, atualmente, apenas uma minoria das trabalhadoras domésticas está formalizada, o que significa que a maior parte segue à margem dos benefícios assegurados pela legislação trabalhista. Assim, a inclusão dessa categoria na política pública de cuidados não deve se restringir ao reconhecimento simbólico, mas sim articular-se com medidas estruturais que promovam sua formalização, proteção social efetiva e valorização profissional (Pinheiro; Gonzales; Fontoura, 2012).

Portanto, trata-se de avanço porque inclui ao público-alvo da política uma força de trabalho historicamente invisibilizada, marcada por desigualdades de gênero, raça e classe. A crescente presença de diaristas, que atuam em múltiplos domicílios e com baixíssimo índice de formalização, também revela um novo arranjo no trabalho doméstico, com desafios inéditos para o acesso aos direitos. Nesse contexto, a Política Nacional de Cuidados, ao incorporar essas trabalhadoras, amplia a compreensão do cuidado como uma responsabilidade coletiva e estatal, rompendo com a lógica da precarização e da privatização do trabalho reprodutivo.

Sendo assim, a inclusão explícita de trabalhadoras do cuidado como público da Política Nacional de Cuidados rompe com uma longa invisibilização histórica desse grupo. Com base nas discussões realizadas nos capítulos anteriores, ao longo de toda a formação social brasileira, as trabalhadoras domésticas foram ignoradas pelo Estado brasileiro, e somente em 2013 houve a instituição da Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013, que estendeu aos trabalhadores domésticos os direitos trabalhistas previstos na Constituição Federal de 1988, com a posterior sanção da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015 (Brasil, 2013; Brasil, 2015).

b) Objetivo

A partir da LOAS, são objetivos da PNAS:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 1993, s.p.).

A PNAS, ao se propor como política pública integrada às demais políticas sociais, afirma como objetivo central o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais e a garantia dos mínimos sociais, estruturando-se a partir de um princípio de universalização dos direitos. No entanto, essa formulação, ainda que normativa e constitucionalmente legítima, encontra limites estruturais em sua efetivação, especialmente quando analisada à luz da dinâmica do fundo público. A ideia de prover serviços, programas, projetos e benefícios voltados à proteção social básica e especial é, em si, fundamental para a redução da vulnerabilidade social. Contudo, a focalização dos atendimentos reforça uma lógica seletiva e residual que historicamente marca a assistência social no Brasil, subordinando-a à lógica da compensação e não da garantia de direitos universais, em uma perspectiva de focalização que é característica das reformas neoliberais e que seguem influenciando o desenho das políticas sociais (Brasil, 2004; Boschetti, 2002; Pereira, 2007; Couri; Salvador, 2017).

No que se refere à inclusão e à equidade, embora o texto da PNAS mencione a ampliação do acesso aos serviços em áreas urbanas e rurais, essa ampliação não se realiza de forma homogênea. A escassez de recursos, a fragmentação da rede de serviços e a assimetria federativa tornam evidente que o acesso continua condicionado por desigualdades estruturais, especialmente de classe, gênero, raça e território. Ainda, embora a convivência familiar e comunitária seja um princípio importante da assistência, sua valorização não deve implicar a naturalização de responsabilidades privadas sobre o bem-estar, especialmente em contextos em que o Estado se retira ou atua de forma precária. Assim, a PNAS, mesmo com seus avanços normativos e conceituais, ainda opera dentro das contradições de um modelo de proteção social restrito, marcado pela seletividade e pela disputa do fundo público (Brasil, 2004; Boschetti, 2002; Pereira, 2007; Couri; Salvador, 2017).

Em relação à centralidade da família, este é um aspecto essencial na formulação da PNAS, já discutido anteriormente, que evidencia a sobrecarga historicamente atribuída às mulheres no que diz respeito ao trabalho de cuidado. Ao assumir a família como núcleo prioritário de atenção e proteção, a política tende, muitas vezes, a reforçar uma divisão sexual do trabalho que naturaliza o papel das mulheres como principais responsáveis pelos cuidados com crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Essa concepção, ainda que parta do reconhecimento da importância dos vínculos familiares, acabar reproduzindo desigualdades de gênero, especialmente quando não acompanhada de estratégias que promovam a corresponsabilidade entre Estado, sociedade e diferentes membros da família, incluindo os homens.

Em relação ao proposto na Política Nacional de Cuidados, o seu texto define por objetivos:

- I - garantir o direito ao cuidado, de forma gradual e progressiva, sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado;
- II - promover políticas públicas que garantam o acesso ao cuidado com qualidade para quem cuida e para quem é cuidado;
- III - promover a implementação de ações pelo setor público que possibilitem a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares relacionadas ao cuidado;
- IV - incentivar a implementação de ações do setor privado e da sociedade civil, de forma a possibilitar a compatibilização entre o trabalho remunerado, as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares de cuidado;
- V - promover o trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores remunerados do cuidado, de maneira a enfrentar a precarização e a exploração do trabalho;
- VI - promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres;
- VII - promover o enfrentamento das múltiplas desigualdades estruturais no acesso ao direito ao cuidado, de modo a reconhecer a diversidade de quem cuida e de quem é cuidado; e
- VIII - promover a mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado (Brasil, 2024a, s.p.).

Nesse contexto, a Política Nacional de Cuidados, principalmente por incorporar uma perspectiva de gênero, assume o enfoque em uma abordagem centrada nos aspectos que não são contemplados na abordagem já utilizada na PNAS, uma vez que os seus objetivos tratam de forma mais explícita acerca das responsabilidades coletivas, ou seja, reforça que o cuidado é essencial para a manutenção da vida, partindo de uma lógica de redistribuição das atividades de cuidado. Portanto, ao elencar os seus objetivos, a Política Nacional de Cuidados propõe garantir o direito ao cuidado de forma progressiva e integrada, articulando políticas públicas em diversas áreas, como trabalho, saúde, educação, assistência, entre outras. Nesse contexto, a referida política compreende o cuidado como uma necessidade permanente e transversal da vida humana, não somente para quem está em situação de pobreza ou desassistência, mas para todas as pessoas em algum momento da vida (Brasil, 2004; Brasil, 2024a).

Nesse sentido, é possível elencar como uma das diferenças mais marcantes a forma como cada Política Nacional lida com o trabalho do cuidado, uma vez que inova ao incluir explicitamente os cuidadores, sejam remunerados e não remunerados, como sujeitos de direitos, com destaque para o combate à precarização do trabalho do cuidado, a valorização das trabalhadoras domésticas e a redistribuição das tarefas tradicionalmente atribuídas às mulheres, o que não somente reconhece um trabalho historicamente invisibilizado, mas propõe transformações culturais profundas na divisão sexual do trabalho e na reprodução social (Brasil, 2004; Brasil, 2024a).

Outro aspecto essencial se trata da forma como as políticas abordam a questão do trabalho. Enquanto a PNAS mantém uma centralidade na lógica da inserção no mercado de trabalho formal como via de superação da pobreza, a Política Nacional de Cuidados propõe repensar a relação entre trabalho produtivo e reprodutivo, destacando a necessidade de políticas que compatibilizem as responsabilidades de cuidado com o exercício profissional, tanto no setor público quanto no privado (Brasil, 2004; Brasil, 2024a).

Contudo, vale ressaltar que os avanços até então apresentados se referem especificamente ao objeto deste trabalho, em relação à provisão de cuidados. Nesse sentido, a Política Nacional de Cuidados traz avanços nessa área, mas também está passível de incorporar aspectos como a focalização e o desfinanciamento, uma vez que é pensada sob o mesmo modelo econômico que moldou a PNAS (Brasil, 2004; Brasil, 2024a).

c) Papel da Família, do Estado e da Sociedade Civil

Esse tópico aborda três pontos centrais e relacionais de ambas as políticas: o papel da família, do Estado e da Sociedade Civil. Em relação ao papel da família, do Estado e da sociedade civil, a LOAS dispõe que:

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (Brasil, 1993, s.p.).

A partir dessa discussão, desponta uma das primeiras questões em relação aos estudos sobre o cuidado que precisam ser analisadas. Franzoni (2005) argumenta que, na sociedade capitalista, o mercado atua como o principal meio de distribuição de recursos, condicionando o acesso a bens e serviços ao poder de compra individual – o qual depende diretamente da inserção no mercado de trabalho. No entanto, existem três esferas fundamentais responsáveis pela garantia do bem-estar: o Estado, o mercado e a família.

Nas sociedades capitalistas, a troca mercantil é o principal, embora não o único, mecanismo de alocação de recursos. Mesmo sob a primazia do mercado, outras esferas como a família e as políticas públicas também exercem essa função (Polanyi, 1944). O conceito de “regimes” de bem-estar refere-se à combinação de práticas de alocação de recursos existentes em determinado momento e contexto social (Esping-Andersen, 2000). Esses regimes baseiam-se na tradição weberiana de construção de “tipos ideais”, que são exagerações da realidade com foco, neste caso,

na produção do bem-estar. Diferem, portanto, de uma condição ontológica de bem-estar dos indivíduos, que deve ser analisada empiricamente (Franzoni, 2005, p. 11, tradução nossa²⁹).

Nesse contexto, a PNAS estrutura-se como uma política de proteção social que adota a família como núcleo central da provisão de cuidado e manutenção da vida (Brasil, 2004). Como já abordado anteriormente, Campos e Miotto (2003) explicam que, a partir da década de 1990, houve o crescimento do destaque atribuído às famílias nos debates sobre o Estado de Bem-Estar Social, principalmente diante da tensão existente entre as exigências que recaem sobre o núcleo familiar e os recursos efetivamente disponibilizados para que ele possa desempenhar, de forma adequada, seu papel na reprodução social em articulação com as políticas públicas.

Miotto (2015) destaca ainda que a compreensão das concepções de família adotadas pelas políticas sociais exige mais do que a análise de suas formas estruturais, uma vez que é necessário considerar dois elementos fundamentais: sua morfologia, ou seja, a configuração das relações internas, e as expectativas sociais vinculadas à sua função na provisão de bem-estar. Assim, segundo a autora, é com base nesses elementos que se constroem diferentes concepções de família, que por sua vez sustentam determinados consensos sociais e orientam as políticas públicas, criando um cenário que evidencia como o reconhecimento (ou a omissão) das desigualdades de gênero nas políticas sociais tem implicações diretas na organização do cuidado e na sobrecarga histórica imposta às mulheres.

A configuração tradicional dos sistemas de proteção social nos Estados de Bem-Estar fundamenta-se na figura do trabalhador como provedor da família, sendo ele o titular do direito aos benefícios públicos, como seguro social e previdência. Essa lógica parte do pressuposto de que há uma estrutura de mercado que garante empregos estáveis e salários suficientes para a manutenção do grupo familiar, fato responsável por reforçar a centralidade da família como espaço de solidariedade e de trocas intergeracionais. É nesse contexto que se transfere à família a responsabilidade pela reprodução social e pela proteção de seus membros nos momentos de risco, definindo que ela funcione como instância complementar ao Estado. Desse modo, há a existência de um contrato intergeracional, em que os adultos jovens assumem o cuidado dos idosos que lhes transferiram patrimônio, sendo essa uma

²⁹ En las sociedades capitalistas el intercambio mercantil es el principal aunque no el único mecanismo de asignación de recursos. Bajo la primacía del mercado, todas lo hacen también a través de otros mecanismos como la familia o la política pública (Polanyi, 1944). El concepto de “regímenes” de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existente en un cierto momento en una determinada sociedad (Esping Andersen, 2000). Los regímenes se inscriben en la tradición weberiana de construcción de “tipos ideales”, los cuales se basan en exageraciones de la realidad, en este caso relativas a la producción del bienestar.10. Se diferencia de un estado (ontológico) de bienestar de las personas que más bien debe ser objeto de análisis empírico.

característica que se revela como uma peça-chave na organização da proteção social baseada na responsabilidade familiar (Campos; Mioto, 2003; Esping-Andersen, 1990).

Franzoni (2005) afirma que foram as teóricas feministas, ao analisarem cuidado e trabalho não remunerado, que trouxeram a família para o centro da discussão sobre a produção do bem-estar e a compreenderam moldada por relações de gênero. Nesse contexto, a autora afirma que a produção do bem-estar não ocorre de forma espontânea entre as esferas pública, privada e familiar, mas depende de decisões situadas nas interdependências familiares e nas condições estruturais fornecidas pelo mercado, bem como pelo investimento estatal, uma vez que é na família que se esses recursos se combinam, muitas vezes utilizando o próprio trabalho não remunerado como mecanismo de sustentação.

Portanto, ao operar dessa forma, a família não apenas absorve as insuficiências do Estado e do mercado, mas também reproduz as hierarquias de gênero e de poder em seu interior – o que a leva a internalizar e ajustar sua função de acordo com a presença ou ausência de apoio estatal. É nesse cenário que Franzoni (2005) afirma que a família deve ser entendida como o núcleo estruturante dos regimes de bem-estar, pois é a partir dela que se revelam os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades que os caracterizam.

Zola (2015), a partir das contribuições de Marshall (1967) e Martin (1995) analisa criticamente a centralidade da família como unidade de intervenção nas políticas sociais e reforça que essa estratégia remonta à Lei dos Pobres inglesa, que já considerava o núcleo familiar como referência tanto para a organização do serviço quanto para o cálculo financeiro da assistência. Essa lógica, segundo a autora, sustentava a ideia de que as causas da pobreza estariam nas condições internas à própria família, que previam a concessão de auxílio com base em um padrão financeiro mínimo que permitisse à mulher criar seus filhos.

Em relação à Política Nacional de Assistência Social, conforme explica Mioto, Campos e Carlotto (2015), a diretriz da matricialidade sociofamiliar, ao mesmo tempo em que afirma a centralidade da família, desconsidera as desigualdades de gênero que marcam profundamente a dinâmica do cuidado, fato que revela e faz parte do caráter familista das políticas públicas brasileiras. Portanto, ao falar da Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004),

[...] ao mesmo tempo que a divisão em proteções sociais, a indicação da família como protagonista do trabalho e a importância do território para se pensar o trabalho socioassistencial apontam para movimentos de rompimento com a forma tradicional de constituir-se o trabalho assistencial, essas definições programáticas têm protagonizado um retorno a formas moralistas de atender às demandas da população (Couto, 2015, p. 671).

Nesse ponto, a Política Nacional de Cuidados, em relação à definição do papel da família, do Estado e da sociedade civil, conceitua:

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

[...]

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

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

IV - corresponsabilidade entre homens e mulheres pelos cuidados: compartilhamento de responsabilidades pelo cuidado, de forma equitativa, entre mulheres e homens (Brasil, 2024a, s.p.).

O texto da Política Nacional de Cuidados não avança além do trecho acima, no que tange à definição do família, do Estado e da sociedade civil³⁰, mas assume um avanço essencial: uma perspectiva de gênero. Novamente reiterando, a incorporação da perspectiva de gênero na Política Nacional de Cuidados é fundamental como forma de enfrentamento e reparação das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira, especialmente no que diz respeito à divisão sexual do trabalho anteriormente conceituada. Nesse contexto, ao reconhecer a desigualdade de gênero e propor ações concretas de enfrentamento, a Política Nacional assume um caráter reparador, que vai muito além de uma mera medida técnica: trata-se de um passo político e civilizatório para garantir justiça de gênero e ampliar a participação das mulheres, sobretudo das mais vulnerabilizadas, na vida pública, no mercado de trabalho, que reconhece na desigualdade de gênero um pilar para a manutenção da opressão das mulheres (Brasil, 2024a).

Em relação à Política Nacional de Cuidados, o próprio Marco Conceitual, ao falar das demais políticas públicas inseridas no Estado brasileiro, reforça:

Estas políticas, contudo, não apenas são insuficientes para garantir o acesso universal ao cuidado, como não foram pensadas a partir de uma perspectiva integral e integrada e que busque, ao mesmo tempo, garantir o direito das pessoas a serem cuidadas e, também, os direitos das pessoas que cuidam. Tampouco foram pensadas a partir da ideia de que é responsabilidade do Estado o papel principal de provisão dos cuidados e de organização dessa provisão, tendo cabido historicamente às famílias e, nelas, às mulheres, a principal responsabilidade pelo trabalho de cuidados. Ao Estado restou, portanto, historicamente, um papel subsidiário neste campo (Brasil, 2023, s.p.).

Portanto, a Política Nacional de Cuidados, em certa medida, tensiona a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sobretudo ao problematizar a centralidade da família como principal responsável pelas ações de cuidado. Enquanto a PNAS adota uma perspectiva

³⁰ Cumpre informar que o Plano Nacional de Cuidados, que pode ser publicado a qualquer momento, assim como a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005), terá por objetivo também coordenar a provisão dos serviços, e deve incorporar de forma mais aprofundada esses conceitos.

familista que reforça o fortalecimento de vínculos familiares como estratégia central de proteção social, a Política Nacional de Cuidados amplia o debate e contribui para a construção de políticas públicas mais equitativas.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Cuidados inova mais uma vez, ao dispor acerca da importância da corresponsabilização dos cuidados na sociedade, bem como sobre a redistribuição de papéis por meio da criação de mecanismos que garantam a redução da sobrecarga de trabalho não remunerado que recai sobre as mulheres e a redistribuição dos papéis entre os gêneros, disposto em seu inciso VI, do Art. 9º. Além disso, ao definir o conceito de corresponsabilização social pelos cuidados, marca que o Estado, a família e a sociedade civil são responsáveis pelas atividades do cuidado de forma compartilhada (Brasil, 2024a).

Portanto, como abordado nos dois tópicos anteriores, compreender o cuidado a partir de uma perspectiva de gênero permite analisar em que medida a matricialidade sociofamiliar e esse caráter familista das políticas sociais reforça o processo de divisão sexual e racial do trabalho. Ainda que existam aspectos importantes nessa definição, como reforçar o direito à convivência familiar e comunitária, ainda há que se observar outra variável de desproteção que é resultado desse processo, como na situação atual das mulheres cuidadoras.

d) Financiamento

Este último subtópico também representa um ponto chave da discussão realizada neste trabalho, e incorpora aspectos essenciais para responder a pergunta de partida dessa pesquisa. Em relação ao financiamento, a PNAS, por meio da LOAS, dispõe que:

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Brasil, 1993, s.p.).

A PNAS, como abordado anteriormente, conta com um modelo de cofinanciamento tripartite entre União, Estados e Municípios, tendo a sua estrutura ancorada na LOAS. Este modelo, ainda que formalmente robusto, enfrenta na prática limitações crônicas, como a insuficiência de repasses federais, a instabilidade orçamentária e a sobrecarga financeira dos municípios, que são os principais executores dos serviços. Em muitos casos, a falta de previsibilidade e de atualização nos valores repassados compromete a continuidade e a qualidade dos atendimentos ofertados à população (Couri; Salvador, 2017).

Segundo Couri e Salvador (2017), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representou um marco na consolidação da política de assistência social no Brasil, especialmente por estruturar novas formas de financiamento. Apesar de reafirmar o Estado como principal responsável pela condução da política, o SUAS prevê a atuação de entidades privadas, desde que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Com isso, dois modelos de financiamento coexistem: o direto, por meio de repasses fundo a fundo entre os entes federativos; e o indireto, via desonerações fiscais concedidas a instituições sem fins lucrativos. No modelo indireto, o Estado abdica de parte de sua arrecadação, que poderia ser utilizada em ações socioassistenciais, em prol de isenções tributárias, principalmente sobre contribuições sociais.

Esse processo evidencia o papel contraditório do Estado brasileiro que, ao mesmo tempo em que investe diretamente no custeio de programas e serviços assistenciais, também promove um desfinanciamento estrutural da Seguridade Social ao ampliar as desonerações tributárias. Couri e Salvador (2017) apontam ainda que, entre 2003 e 2016, esse tipo de benefício fiscal, sobretudo sobre a COFINS, principal fonte da assistência social, aumentou mais de mil por cento, o que agravou ainda mais a fragilidade do orçamento destinado à área. No contexto da financeirização e da crise do capitalismo, a política econômica tem priorizado os interesses do capital, prejudicando a capacidade do Estado de manter o financiamento adequado de políticas sociais, incluindo previdência, saúde, educação e assistência (Couri; Salvador, 2017).

[...] Aufere-se, portanto, que as empresas repassam esse custo tributário para os preços de bens e serviços. Assim, são os consumidores que acabam pagando indiretamente esse tributo. A regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza. Com isso, pode-se afirmar que a política de assistência social tem um financiamento injusto e regressivo (Couri; Salvador, 2017, p. 88).

Nesse contexto, Couri e Salvador (2017) argumentam que o volume significativo de desonerações aplicadas sobre as contribuições sociais nos últimos anos comprometem diretamente o financiamento da política de assistência social. Essas contribuições, vale reforçar, não se destinam apenas à assistência, mas compõem o conjunto de receitas que financiam toda a Seguridade Social no Brasil, o que inclui também a saúde e a previdência. Assim, ao reduzir essas fontes arrecadatórias, o Estado enfraquece a capacidade de sustentação financeira das políticas sociais públicas, afetando especialmente aquelas voltadas à garantia de direitos da população mais vulnerável.

No cenário atual, Mandu e Azevedo (2024) explicam que a conjuntura política que se instaurou no Brasil a partir de 2016, com a destituição da presidenta Dilma Rousseff,

impulsionou uma agenda ultraneoliberal que se consolidou por meio de medidas severas de austeridade fiscal. A Emenda Constitucional nº 95, aprovada nesse mesmo ano, estabeleceu o teto de gastos para as despesas primárias da União por duas décadas, impactando, conforme explicitado anteriormente, no financiamento das políticas sociais, especialmente na assistência social, ao inviabilizar o aumento de investimentos públicos, mesmo diante do crescimento das demandas sociais. Esse contexto marcou uma guinada no modelo de proteção social, em que os direitos passaram a ser sistematicamente ameaçados pelo ajuste fiscal contínuo, que responsabiliza os gastos sociais pela crise econômica.

Esse cenário resultou em uma limitação drástica do alcance dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), impedindo a efetivação da cobertura da população usuária. Mandu e Azevedo (2024), ao analisar as projeções do orçamento para os próximos anos, alertam para perdas expressivas no orçamento da assistência social, e reforçam que a estimativa é que, até 2036, mais da metade dos recursos destinados à política de assistência social poderão estar comprometidos. Nesse cenário, programas fundamentais, como o BPC e o Bolsa Família (PBF), tornam-se insustentáveis a longo prazo, o que evidencia o avanço do capital sobre o fundo público e uma disputa que, no Brasil, se dá de forma profundamente desigual (Mandu; Azevedo, 2024).

Ainda, os impactos da pandemia de COVID-19 aprofundaram de forma brutal as desigualdades sociais no Brasil, especialmente sobre a classe trabalhadora, que já enfrentava altos índices de desemprego e precarização. Quando a crise sanitária se instaurou, o país contava com mais de 12 milhões de desempregados e voltou ao Mapa da Fome da ONU, realidade que já havia sido superada em 2014. Em meio a esse cenário, o governo federal ainda extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão essencial para a coordenação das políticas de segurança alimentar (Mandu; Azevedo, 2024).

Nesse contexto, no terceiro mandato do presidente Lula, Mandu e Azevedo (2024) reforçam que, embora o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) tenha sido apresentado como uma tentativa de estabilização econômica com inclusão social, na prática, mantém a mesma estrutura de austeridade fiscal, aprofundando a limitação do financiamento das políticas sociais. Portanto, os autores apontam que apesar de um aumento de 10% nos gastos com assistência social até abril de 2024, esse acréscimo é insuficiente diante das perdas acumuladas nos últimos anos, e não reverte o processo de precarização vivenciado pelo SUAS.

Assim sendo, o financiamento previsto na PNAS, estabelecido pela LOAS, e na Política Nacional de Cuidados, evidenciam tanto continuidades quanto diferenças significativas no modo como o Estado estrutura o financiamento das políticas sociais.

A União dispõe que a Política Nacional de Cuidados, por meio da Lei nº 15.069, de 23 de Dezembro de 2024, será custeada por:

- I - dotações orçamentárias do orçamento geral da União consignadas aos órgãos e às entidades da administração pública federal participantes do Plano Nacional de Cuidados, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;
- II - fontes de recursos destinadas por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;
- III - recursos provenientes de doações, de qualquer natureza, feitas por pessoas físicas ou jurídicas, do País ou do exterior; e
- IV - outras fontes de recursos nacionais ou internacionais, compatíveis com o disposto na legislação (Brasil, 2024^a, s.p.).

No âmbito da Política Nacional de Cuidados, é perceptível que apresenta um desenho de financiamento mais amplo, mas também mais genérico. A Lei nº 15.069/2024 define múltiplas fontes de custeio, incluindo dotações orçamentárias da União, aportes voluntários de estados e municípios, doações nacionais e internacionais e outras fontes compatíveis com a legislação vigente. Contudo, o texto legal ainda não estabelece mecanismos claros de cofinanciamento federativo, tampouco vinculações obrigatórias ou critérios de partilha como os existentes no SUAS, o que, diante do cenário já apontado de desmonte do financiamento das políticas sociais, pode ser preocupante, principalmente no que se refere à garantia de continuidade e da implementação da política por meio dos entes federativos, revelando um caráter ainda incipiente em termos de regulamentação e vinculação de recursos (Brasil, 2024a).

No âmbito do financiamento, a posição da assistência social dentro do tripé da seguridade revela uma desigualdade estrutural, uma vez que ao contrário da saúde e da educação, que contam com mínimos constitucionais assegurados, a assistência depende de recursos discricionários, sujeitos à disponibilidade orçamentária e à vontade política do governo. Essa condição impõe uma luta constante, ano após ano, pela garantia de recursos mínimos para a manutenção da política, que já opera com um orçamento anual reduzido. O cenário torna-se ainda mais crítico diante do avanço do chamado “parlamentarismo orçamentário”, em que grande parte do orçamento discricionário passa a ser controlado pelo Congresso Nacional por meio das emendas parlamentares, fato que permite que a pequena fração de recursos disponíveis para a assistência social seja, cada vez mais, capturada por interesses localizados, dificultando a implementação de ações estruturantes e universais.

Portanto, atualmente, tanto a PNAS quanto a Política Nacional de Cuidados estão diante de um contexto orçamentário extremamente restritivo, o que compromete a capacidade do Estado de efetivar o cuidado como direito e política pública de responsabilidade coletiva.

4.4 A Política Nacional de Cuidados: caminhos para uma transformação necessária

Como discutido ao longo deste trabalho, a natureza contraditória das políticas sociais está diretamente relacionada às desigualdades estruturais do modo de produção capitalista. Nesse sentido, conforme destaca Boschetti (2016), embora as políticas sociais não sejam, por si só, capazes de promover a emancipação humana, elas possuem o potencial de modificar os padrões de desigualdade e contribuir para a melhoria das condições objetivas de vida da classe trabalhadora. Portanto, ao analisar os avanços da Política Nacional de Cuidados em relação à PNAS, primeiramente, é importante refletir que mesmo diante de trajetórias tão diferentes, ambas as políticas, em certa medida, se complementam.

A Política Nacional de Cuidados no Brasil insere-se em um contexto de crescente reconhecimento do trabalho de cuidado como atividade essencial à reprodução da vida, à sustentabilidade da sociedade e ao funcionamento da economia. Este debate dialoga diretamente com a PNAS, que efetiva a assistência social como direito social universal e dever do Estado, por meio da oferta de serviços de proteção social básica e especial voltados, em grande parte, ao cuidado de populações em situação de desproteção social, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros (Brasil, 2004).

No entanto, para compreendê-la em sua totalidade, é necessário reconhecê-la como fruto de um processo histórico em constante movimento, o que nos remete à perspectiva dialética de análise. Nesse sentido, esse capítulo não estabeleceu comparações entre a PNAS e a Política Nacional de Cuidados, mas se deteve na identificação dos avanços da nova Política Nacional a partir do acúmulo e das experiências da PNAS. Assim como dispõe o método marxiano, a história é processo e, portanto, é na superação das contradições do passado – num movimento de catarse – que se constroem novos caminhos.

Assim, se reconhece que a PNAS foi um marco fundamental na consolidação da assistência social como política pública de proteção social não contributiva, com princípios de universalidade e equidade. Ela contribuiu para estruturar uma base normativa, institucional e conceitual que permitiu a formulação da Política Nacional de Cuidados. Enquanto a PNAS delimitou o campo da assistência social, organizando os serviços, benefícios e ações com foco na superação das vulnerabilidades sociais, a Política Nacional de Cuidados amplia o debate ao reconhecer o cuidado como um direito universal, interdependente e coletivo, que atravessa

diferentes dimensões da vida social – saúde, educação, trabalho, família e comunidade – e que deve ser assumido de forma corresponsável entre Estado, família e sociedade civil (Brasil, 2004; Brasil, 2024a).

Nesse processo, destaca-se o papel fundamental dos conselhos de direitos e das instâncias participativas na formulação das políticas públicas. A construção da Política Nacional de Cuidados contou com forte participação da sociedade civil e, em especial, de movimentos sociais historicamente invisibilizados, como o das trabalhadoras domésticas. Essas mulheres, majoritariamente negras, foram protagonistas na luta pelo reconhecimento do cuidado como trabalho, como direito e como eixo estruturante da Política Nacional. Nesse contexto, o espaço conquistado na sua elaboração expressa o amadurecimento democrático e a capacidade de organização da sociedade civil, fato que demonstra que os avanços institucionais são, acima de tudo, resultados da mobilização popular. Assim, mais que um novo marco normativo, a Política Nacional de Cuidados é a expressão de um processo coletivo de construção social de direitos, impulsionado também pelas bases lançadas pela experiência e trajetória da PNAS e pela práxis transformadora de sujeitos políticos historicamente silenciados.

Outra questão essencial está no reconhecimento da interseccionalidade como princípio estruturante da Política Nacional de Cuidados, fato que representa uma ruptura inédita no processo histórico das políticas sociais brasileiras, que em sua maioria, trataram gênero, raça e classe de forma fragmentada. Nessa perspectiva, a Política Nacional de Cuidados demarca, de maneira explícita, que as desigualdades sociais se articulam e se intensificam de modo particular sobre determinados grupos e, ao fazê-lo, reconhece que o trabalho de cuidado não remunerado e subvalorizado recai, historicamente, sobre mulheres pobres e negras, herdeiras de uma estrutura social marcada pela escravização, pelo racismo estrutural e pela divisão sexual do trabalho. Essa abordagem, portanto, não é apenas inovadora, mas necessária para corrigir distorções históricas profundamente enraizadas no modelo de proteção social brasileiro.

Esse avanço tem impactos diretos e profundos na vida cotidiana das mulheres negras, que seguem acumulando jornadas extensas entre o trabalho remunerado, geralmente informal ou precário, e as tarefas de cuidado em suas casas e comunidades. São elas que, em muitos casos, criam sozinhas seus filhos, cuidam de familiares doentes ou idosos, prestam solidariedade em suas redes locais e, ainda assim, permanecem invisíveis para as políticas públicas. Nesse contexto, a interseccionalidade, ao ser incorporada como fundamento da Política Nacional de Cuidados, permite que suas experiências e necessidades específicas

deixem de ser tratadas como exceção para se tornarem centrais na formulação e implementação das ações estatais.

Ainda, a perspectiva da transformação cultural incorporada na política também é disruptiva. Repensar o lugar do cuidado na sociedade exige reconhecer a reprodução social como elemento constitutivo da vida social, com o objetivo de construir de uma nova organização social dos cuidados demanda e, portanto, garantir a redistribuição das responsabilidades entre os sujeitos e as instituições, tendo como base as necessidades tanto de quem cuida quanto de quem é cuidado, o que implica promover a corresponsabilidade entre homens e mulheres no âmbito familiar, além de articular essa lógica entre famílias, Estado, comunidade e setor privado, rompendo com o modelo centrado na privatização e individualização das obrigações (Brasil, 2024a).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a perspectiva da transformação cultural torna-se uma condição fundamental para a consolidação de uma sociedade que reconheça o cuidado como trabalho, direito e bem público, a partir da ressignificação do cuidado como eixo da vida coletiva e princípio democrático. Como ensina Freire (1987, p. 29),

[...] somente quando os oprimidos descobrem, nitidamente, o opressor, e se engajam na luta organizada por sua libertação, começam a crer em si mesmos, superando, assim, sua "convivência" com o regime opressor. Se esta descoberta não pode ser feita em nível puramente intelectual, mas da ação, o que nos parece fundamental, é que esta não se cinja a mero ativismo, mas esteja associada a sério empenho de reflexão, para que seja práxis. O diálogo crítico e libertador, por isto mesmo que supõe a ação, tem de ser feito com os oprimidos, qualquer que seja o grau em que esteja a luta por sua libertação.

Portanto, a perspectiva de transformação cultural inserida nos eixos estruturantes da Política Nacional de Cuidados é uma dimensão dialética que precisamos incorporar na concepção das políticas sociais. Ela reforça que não se trata apenas de prover serviços e benefícios, mas de construir processos que questionem e transformem as bases simbólicas e materiais da reprodução das desigualdades. Nesse sentido, ao reconhecer o cuidado como trabalho, direito e bem público, a política não apenas responde a uma demanda imediata, mas propõe uma transformação coletiva e se aproxima de uma perspectiva radical de mudança, porque compreende que as estruturas sociais não se alteram sem a dimensão da luta por uma sociedade mais justa, solidária e emancipada.

Nesse contexto, a Política Nacional de Cuidados não é resultado de um processo espontâneo ou isolado, mas sim da longa trajetória de mobilização dos movimentos sociais organizados, com destaque para a atuação persistente do movimento de mulheres. Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, a incorporação das perspectivas de gênero, raça e classe na formulação dessa política representa um avanço significativo, porque a interseção entre

patriarcado, racismo e exploração de classe compõe um sistema profundamente opressor, especialmente para as mulheres, tornando essencial a construção de políticas públicas que enfrentam essas desigualdades de forma articulada e estrutural. Portanto, ainda que não haja uma superação das bases de opressão e exploração que resultam na desigualdade social, a Política Nacional de Cuidados emerge como um avanço importante e paradigmático para avançar em uma perspectiva de futuro que compreenda que o cuidado faz parte da vida coletiva (Brasil, 2024a).

Sob esse prisma, a construção da Política Nacional de Cuidados pode fortalecer significativamente a Política Nacional de Assistência Social se for concebida de forma integrada, com diálogo federativo, coordenação intersetorial e garantia de recursos, evitando a sobreposição de competências, a fragmentação institucional e a concorrência por financiamento, não somente no âmbito da seguridade social, mas de todas as políticas públicas transversais que perpassam as provisões de cuidado. Nesse contexto, há o risco de enfraquecimento, sobretudo se a Política Nacional de Cuidados for implementada de forma desarticulada em relação ao SUAS, e sem a expansão real do orçamento destinado à execução da política. Se assim for, a criação de novas estruturas ou programas pode incorrer na descaracterização dos serviços já existentes, ocasionando a descontinuidade de ações e na manutenção das desigualdades regionais na provisão de cuidados.

Portanto, em um primeiro momento, não se trata de duplicar Políticas Nacionais. O desafio da Política Nacional de Cuidados consiste em construir uma abordagem articulada que reconheça o cuidado como dimensão fundamental da proteção social, que implica reconhecer o direito das mulheres, especialmente aquelas negras e pobres, que sustentam de forma invisibilizada e não remunerada a economia do cuidado no Brasil. A criação da Política Nacional de Cuidados, integrada à Política Nacional de Assistência Social e ao SUAS, é uma oportunidade estratégica de transformar esse cenário e afirmar o cuidado como direito e responsabilidade coletiva (Brasil, 2023).

Outro aspecto importante está em compreender que, no contexto brasileiro, não está sendo proposta a criação de um “sistema de cuidados” nos moldes do que vem sendo proposto em outros países da América Latina, mas sim da formulação de uma política nacional articulada que potencialize as estruturas já existentes, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Educação (PNE). A construção de um sistema apartado não apenas seria redundante, como também geraria disputas orçamentárias com políticas públicas já consolidadas, fragilizando ainda mais o financiamento de direitos sociais. A proposta da Política Nacional de Cuidados, portanto,

parte do reconhecimento de que o Brasil já possui institucionalidade e diretrizes normativas relevantes, sendo necessário promover a integração entre elas, e não estabelecer um sistema paralelo.

Nessa perspectiva, a implementação da Política Nacional de Cuidados não pode ser analisada de forma idealizada ou “romântica”. Como discutido no segundo capítulo, a análise da natureza do Estado brasileiro evidencia que, enquanto arena de disputas entre classes sociais, o Estado também se beneficia da institucionalização das políticas sociais. Essas políticas, por sua natureza contraditória, cumprem um duplo papel: ao mesmo tempo em que respondem às demandas sociais, também funcionam como mecanismos de regulação que contribuem para a manutenção da ordem capitalista e para a continuidade do processo de acumulação.

Destarte, há uma dimensão fundamental que deve sempre orientar qualquer reflexão sobre a produção e reprodução social: a necessidade de superar o modo de produção capitalista. Tanto a Política Nacional de Assistência Social quanto a Política Nacional de Cuidados, por mais que representem avanços importantes no campo dos direitos sociais, estão condicionadas pelos limites estruturais do próprio sistema que as engendra. Sendo assim, não podem, em sua essência, garantir plenamente a dignidade humana e o bem viver. Seus obstáculos vão desde o modelo de financiamento até os marcos institucionais que as sustentam, pois, como aponta Marx (2012), o cerne da contradição reside na lógica da exploração do homem pelo homem e na contínua acumulação de capital que define o capitalismo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: é hora de pensar o cuidado como possibilidade revolucionária

[...]
Senhores
Atrás do muro da noite
Sem que ninguém o perceba
Muitos dos meus ancestrais
Já mortos há muito tempo
Reúnem-se em minha casa
E nos pomos a conversar
Sobre coisas amargas
Sobre grilhões e correntes
Que no passado eram visíveis
Sobre grilhões e correntes
Que no presente são invisíveis
Invisíveis mas existentes
Nos braços no pensamento
Nos passos nos sonhos na vida
De cada um dos que vivem
Juntos comigo enfeitados da pátria
[...]
(Carlos de Assumpção)

Conforme o caminho percorrido até aqui, a análise realizada nesta dissertação parte da compreensão de que as políticas sociais, embora concebidas no interior das contradições do modo de produção capitalista, representam expressões objetivas das lutas sociais travadas historicamente pela classe trabalhadora. Perpassando um fio condutor ancorado no materialismo histórico-dialético, a pesquisa partiu da compreensão do Estado capitalista brasileiro e da sua lógica de reprodução fundada na exploração e nas opressão de classe, raça e gênero, para analisar o cuidado, não como fenômeno isolado, mas como categoria imersa nas determinações históricas do capital e diretamente atravessada por violências interseccionais. Nessa perspectiva, analisando de forma histórica, econômica e política, observa-se que não se pode compreender o cuidado de forma estanque e isolada, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado.

Nesse contexto, ainda que conquistas como a Constituição Federal de 1988, a LOAS de 1993 e a PNAS de 2004 tenham institucionalizado direitos essenciais para a classe trabalhadora, esses avanços não rompem com a essência do Estado capitalista, tampouco com sua função de gerir os interesses da burguesia pois, por mais que representem um marco de ampliação dos direitos sociais, os avanços nela inscritos foram posteriormente solapados pelas políticas neoliberais, que submetem as políticas sociais à lógica do capital, promovendo seu desmonte, focalização e mercantilização. Portanto, ainda que o Estado brasileiro assuma formas sociais para garantir sua legitimidade, este permanece operando como engrenagem de

um sistema que se sustenta pela exploração e pela exclusão, elementos centrais para compreender as ofertas de cuidado e as desigualdades que as atravessam.

Nesse contexto, observa-se que o cuidado é uma atribuição quase exclusivamente familiar, reforçada por políticas públicas limitadas e por uma cultura política conservadora que relega às mulheres, sobretudo às mais vulnerabilizadas, o peso de sustentar a vida cotidiana. A perspectiva familista do Estado brasileiro frente à reprodução social e o contínuo processo de sobrecarga das famílias, em especial das mulheres negras, denuncia não apenas a precariedade dos arranjos protetivos construídos no país, mas também a reprodução perversa de um modelo societário que mercantiliza a vida e relega o cuidado à invisibilidade.

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, a centralidade da reprodução social no debate sobre cuidado aponta para a urgência de ressignificar as bases que sustentam a vida em sociedade. A reprodução social – muitas vezes reduzida a uma tarefa feminina e desprovida de valor – é, na verdade, condição de possibilidade para a produção capitalista, uma vez que sem o trabalho doméstico e de cuidado, realizado majoritariamente por mulheres negras e pobres, não haveria manutenção da força de trabalho. Tal compreensão exige que o cuidado seja concebido não como apêndice, mas como estrutura fundante da vida social, como explica Federici (2015, p. 98 e 100):

[...] na politização do cuidado de idosos está em jogo não somente o destino destes, mas também a insustentabilidade dos movimentos radicais, que cometem um grave erro ao ignorar esta questão crucial para a possibilidade de criar uma solidariedade geracional e de classe. Trata-se de uma solidariedade que durante anos esteve na mira de uma inesgotável campanha contrária feita por economistas políticos e governos que identificaram os orçamentos destinados a estes trabalhadores – que recebem, devido à sua idade, pensões e diferentes tipos de subsídios sociais – como bombas-relógio econômicas e uma pesada hipoteca para o futuro dos jovens.

Não se trata, portanto, de incorporar o cuidado à engrenagem já existente, mas de subvertê-la. Ao reconhecer que a reprodução social foi historicamente desconsiderada pelas análises econômicas tradicionais, propõe-se aqui um deslocamento epistemológico que coloca essa dimensão no centro do debate sobre desenvolvimento, justiça social e emancipação humana, reforçando o conceito de cuidado como categoria política capaz de articular a crítica do capital à construção de novas formas de vida. Nesse contexto, a análise realizada até aqui compreende o cuidado como fenômeno social, político e econômico, o qual possui uma organização profundamente atravessada pela divisão sexual do trabalho, que naturaliza e invisibiliza as tarefas reprodutivas como responsabilidades femininas – sendo esse um processo não apenas cultural, mas funcional à lógica da acumulação capitalista, que se apropria do trabalho reprodutivo sem reconhecê-lo como trabalho produtivo, transferindo seus custos para as famílias, sobretudo para as mulheres das classes trabalhadoras.

Portanto, é preciso inserir uma radicalidade na concepção de cuidado, que o defina como prática social transformadora capaz de romper com a lógica da produção centrada no lucro e que recoloca a vida como eixo organizador das relações sociais. Essa ruptura exige mais do que a simples inclusão do cuidado como um novo setor de políticas públicas, uma vez que requer, sobretudo, a ressignificação do próprio projeto societário vigente, partindo de uma concepção ampliada em que o cuidado não é apenas um serviço, mas uma forma de organização da vida que desafia diretamente os princípios da concorrência, do individualismo, da produtividade incessante e da mercantilização dos vínculos humanos. Nesse sentido, pensar o cuidado como dimensão estratégica da luta de classes implica exigir do Estado não apenas políticas pontuais ou compensatórias, mas um modelo de proteção social que reconheça a centralidade da reprodução social e promova sua desmercantilização. Implica ainda, o reconhecimento de que a crise do cuidado é expressão da crise estrutural do capitalismo, e que a sua superação só será possível com a transformação das bases materiais da sociedade.

Nessa perspectiva, a política fiscal do Estado brasileiro, que é marcada por sucessivos ajustes e medidas de austeridade, impacta diretamente a forma como o cuidado é organizado na sociedade. Quando o Estado não aloca recursos suficientes para políticas públicas de cuidado, transfere essa responsabilidade para as famílias (e, dentro delas, para as mulheres). Assim, a ausência de investimento público consolida uma divisão sexual do trabalho que sobrecarrega historicamente as mulheres, especialmente as negras e pobres. É importante destacar que essa sobrecarga não depende exclusivamente de fatores conjunturais, como o envelhecimento populacional ou a chamada crise dos cuidados, uma vez que mesmo antes dessas transformações demográficas, a organização social do cuidado já se mostrava estruturalmente injusta e assimétrica.

Portanto, é imprescindível que a discussão traga em si uma perspectiva revolucionária, partindo da ideia da construção de uma coletividade crítica ao modo de produção capitalista, com o objetivo de refletir sobre a emancipação do trabalho e a redistribuição dos trabalhos de cuidado a partir da construção de uma nova sociedade livre da exploração da classe operária. Assim como a reflexão realizada por Kollontai (1920, p. 7) após a revolução russa:

“Os trabalhos domésticos em forma individual começaram a desaparecer e dia a dia vão sendo substituídos pelo trabalho caseiro coletivo e chegará um dia, mais cedo ou mais tarde, ao ponto que a mulher trabalhadora não terá que ocupar-se de seu próprio lar.

Na Sociedade Comunista de amanhã, esses trabalhos serão realizados por uma categoria especial de mulheres trabalhadoras dedicadas unicamente a essas ocupações.

As mulheres dos ricos, já faz muito tempo, vivem livres dessas desagradáveis e fatigosas tarefas. Porque a mulher trabalhadora tem que continuar com essa pesada carga?”

Aliás, esse texto, escrito em 1920, teve uma parcela importante na construção dessa pesquisa, pois é a partir da sua leitura que a autora começa a pensar na ação, no que deve ser construído e como. Trata-se da indispensável práxis. O cuidado, quando socializado e reconhecido como trabalho essencial, tem potencial de reconfigurar as relações sociais, econômicas e políticas, pois ele desloca o centro da vida social do capital, pautada no individualismo, para a vida humana, invertendo a lógica vigente. Nessa perspectiva, não se trata de uma utopia idealista, mas de um horizonte histórico que deve ser construído, cujas bases já são gestadas nas práticas cotidianas de resistência, nas redes de solidariedade popular, nas lutas feministas, antirracistas e anticapitalistas que historicamente denunciam as múltiplas faces da exploração.

Além do exemplo oriundo da Revolução Russa, no Brasil, a luta das mulheres tem sido fundamental para tensionar as estruturas conservadoras do Estado e disputar um projeto de sociedade verdadeiramente democrático. É por isso que as mulheres seguem marchando. Mobilizações como a Marcha das Margaridas, a Marcha das Mulheres Indígenas, a Marcha das Mulheres Negras e a Marcha das Vadias demonstram que ocupar, disputar e propor são ações revolucionárias que mantêm viva a construção coletiva de um novo projeto de país, que respeite as meninas e mulheres, reconhecendo seus direitos, vozes e saberes como centrais na transformação da sociedade.

Outrossim, o mito da democracia racial, apresentado por Gonzales (1984), e a ausência histórica de direitos reprodutivos e cidadania plena revelam a importância de uma abordagem interseccional na crítica à organização do cuidado no Brasil. Os dados apresentados ao longo dessa pesquisa evidenciam que a desigualdade na distribuição do cuidado permanece marcada por profundas assimetrias raciais e de classe, reforçando um ciclo de feminização da pobreza. Nessa perspectiva, a precarização das condições de vida das mulheres negras, o racismo institucional e a ausência de políticas públicas universais e equitativas expõem a urgência de se repensar a organização social do cuidado a partir de práticas reparadoras em relação à sobrecarga histórica das mulheres negras e pobres. Destarte, a perspectiva interseccional não apenas amplia o campo de análise sobre o cuidado, como também é condição epistemológica e política para a construção de políticas públicas realmente transformadoras.

Portanto, qualquer política pública voltada ao cuidado que não questione a estrutura social e econômica que sustenta a sua organização atual, baseada na desigualdade de gênero, classe e raça, corre o risco de reforçar as hierarquias existentes. Isso implica conceber que a

luta no âmbito da Política Nacional de Cuidados precisa estar articulada a um projeto político de classe, feminista e antirracista, que coloque a reprodução da vida como prioridade e que dispute o fundo público em favor dos interesses da classe trabalhadora, tratando da perspectiva do cuidado enquanto direito humano, responsabilidade coletiva e condição de possibilidade para a construção de uma sociedade fundada na dignidade.

Mas esse não é um caminho fácil, nem mesmo para uma Política Nacional já sancionada. Como alertado ao longo deste trabalho, com base nas contribuições de Salvador (2010; 2015; 2017), em relação ao financiamento das políticas sociais no Brasil, à luz da conformação do fundo público em um contexto de capitalismo dependente, é evidente a persistente subordinação dos direitos sociais à lógica do capital. O constante processo de ajuste fiscal do Estado e a hegemonia do neoliberalismo não apenas tem por objetivo reduzir os gastos sociais, mas também reconfiguram o papel do Estado como garantidor de direitos, constituindo um Estado fiscalmente austero para o social e largamente expansivo para o capital. Nesse contexto, o financiamento das políticas sociais não é apenas uma questão técnica ou orçamentária, mas uma disputa política e ideológica em torno da direção do fundo público.

Nesse sentido, a recente publicação da Política Nacional de Cuidados é um passo importante na disputa por políticas públicas que enfrentem a lógica individualizante e meritocrática neoliberal do capital, contudo, é preciso demarcar: a existência formal de uma Política Nacional não garante, por si só, a sua materialização enquanto política transformadora. É nesse horizonte que a construção coletiva de uma política pública universal e integral de cuidado se coloca como tarefa e necessidade histórica. Embora o debate sobre o cuidado tenha avançado institucionalmente com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial e a elaboração das diretrizes para o Plano Nacional de Cuidados, o fato de ainda não ter sido instituído de forma definitiva revela a persistência de um vácuo político e orçamentário em torno desse tema crucial, uma vez que sua efetivação depende de vontade política, articulação intersetorial e financiamento adequado (Brasil, 2024c).

Nessa perspectiva, o desafio não é apenas técnico, mas profundamente político. Enfrentar o desfinanciamento das políticas sociais, a austeridade fiscal e a subordinação da vida aos ditames do capital financeiro exige a reorganização do fundo público em benefício das necessidades sociais. Exige que a classe trabalhadora, por meio de seus instrumentos coletivos de luta, dispute o orçamento do Estado e pautar a centralidade do cuidado nas decisões políticas.

Contudo, o cenário político brasileiro é marcado pela ascensão de um dos Congressos mais conservadores desde a redemocratização. A atual composição do Legislativo é amplamente dominada por bancadas que representam os interesses do agronegócio, do fundamentalismo religioso e do capital financeiro, fato que consolida uma correlação de forças extremamente desfavorável para a classe trabalhadora, aos povos originários e aos movimentos sociais organizados. Projetos de lei que flexibilizam a demarcação de terras indígenas, que fragilizam os mecanismos de proteção ambiental e que atacam frontalmente os direitos das mulheres e da população LGBTQIA+ tornam evidente que os avanços civilizatórios já conquistados estão sob ameaça constante.

Nesse contexto, é importante ressaltar que o cuidado assume também uma dimensão de defesa da vida. A destruição ambiental promovida pelo avanço desenfreado do capital sobre os territórios, em especial na Amazônia e no Cerrado, deixam explícito que a lógica produtivista e predatória do capital não reconhece limites, nem éticos, nem ecológicos. A luta pelo cuidado, portanto, não se restringe à esfera humana: ela exige um cuidado também com o planeta e com a biodiversidade, que reconheça a interdependência entre os seres humanos e a natureza. Cuidar da vida humana passa, necessariamente, por cuidar da terra, da água, das florestas e de todos os ecossistemas que tornam a existência possível.

A crise climática, que se intensifica a cada ano, é consequência direta da exploração ilimitada da natureza pelo capital, que coloca em risco a reprodução da vida no planeta. Neste sentido, o cuidado também articula a crítica à exploração do trabalho com a crítica à destruição ambiental, uma vez que o cuidado com o outro e o cuidado com o planeta são inseparáveis na construção de uma nova sociabilidade. Assim, a luta por políticas públicas de cuidado deve estar imbricada com as lutas por justiça ambiental, por soberania dos povos originários e por um modelo de desenvolvimento que não destrua as bases da vida.

Nesse contexto, a discussão realizada neste trabalho não tem por objetivo encerrar os debates sobre o cuidado ou, tampouco, oferecer uma definição taxativa do conceito de cuidado e da sua construção enquanto política pública. Pelo contrário, busca estimular a reflexão e ampliar a discussão, pois, para além da necessidade de políticas públicas de cuidado, é urgente a construção de uma nova racionalidade social, que reconheça o cuidado como um ato político de enfrentamento ao capital. Um cuidado que transcenda o assistencialismo e se constitua como prática emancipadora. Um cuidado que, ao ser socializado, torne possível não apenas a sobrevivência, mas a produção de uma vida verdadeiramente digna de ser vivida.

6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- ALMEIDA, Silvio; BATISTA, Waleska Miguel, ROSSI, Pedro. Racismo na economia e na austeridade fiscal. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana.** Argumentum, Vitória (ES), ano 3, n.3, v. 1, p.125-137, jan./jun. 2011.
- AMADO, Jorge. **Capitães da Areia.** Rio de Janeiro: Record, 2002 (1937).
- _____. **Gabriela Cravo e Canela.** Rio de Janeiro: Companhia das Letras; 1ª ed. 2008.
- ARUZZA, Cinzia. **Considerações sobre gênero: reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo.** Revista Outubro, n. 23, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. et al. **Fundo público, valor e política social.** São Paulo: Cortez, 2021.
- _____. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil.** Ser Social, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016.
- _____. **Política Social no contexto da crise capitalista.** Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, v. 1, p. 301-322, 2009.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e residualidade na Política de Assistência Social. In: CARVALHO, D.; SOUZA, N. H. B.; DEMO, P. (Org.). **Novos paradigmas da Política Social.** Brasília: Ocidental, 2002.
- _____. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** São Paulo, Cortez, 2016.
- _____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. p. 1-20, 2009a.

_____. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024.** Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024a.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

_____. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.** Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 22 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/marco-conceitual-da-politica-nacional-de-cuidados-do-brasil>

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Presidente Lula sanciona a Política Nacional de Cuidados.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 23 de dezembro de 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/presidente-lula-sanciona-a-politica-nacional-de-cuidados>. Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para pactuação do Plano Nacional de Cuidados.** [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2024c. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/Secretarias/SNCF/Arquivos/ANEXOS_Guia_para_pact_uacao_Plano_Nacional_de_Cuidado.pdf. Acesso em: abril de 2024.

_____. **Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jul. 2024d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília. 2005.

_____. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS** – Versão Original. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004 e publicada no diário oficial da união – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

CAMARANO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (org.). **Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. il. color.

CAMPOS, Marta Silva; MIOTO, Regina Celia Tamasso. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. Ser Social, v. 12, p. 165-190, 2003.

CASTILHO, Cleide de Fátima Viana; CARLOTO, Cássia Maria. **O familismo na política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero?** Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2010.

CECCHINI, Simone. **Panorama social de América Latina 2020**. 2021.

CEPAL. N. U. **La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género**. CEPAL. Buenos Aires: 2022. Disponível em: . Acesso em: 13 abril. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento Feminista Negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Tradução Jamille Pinheiro Dias. 1ª edição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética do/a Assistente Social**. Aprovado em 13 de março de 1993 com as alterações introduzidas pelas Resoluções CFESS nº290/94, 293/94, 333/96 e 594/11. Brasília: CFESS, 1993. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf

COURI, Joseane; SALVADOR, Evilasio. **As Dimensões do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**. Argumentum, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 81–97, 2017. DOI:

10.18315/argum.v9i3.16896. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16896>. Acesso em: 10 fev. 2025.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência social: direito social ou benesse?***. In: Serviço Social e Sociedade nº 124, São Paulo, p. 665-677, 2015.

CRENSHAW, Kimberle. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DALY, Mary; LEWIS, Jane. **The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states**. The British Journal of Sociology. London, v. 51, n. 2, 2000.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

OLIVEIRA, Sarah Lourdes Marçal et al. **Desfinanciamento das políticas sociais: o impacto na formação dos profissionais de saúde**. Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, v. 1, n. 1, 2024.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Manual, 2017.

ENRIQUEZ, Corina Rodriguez. Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. In: RIVEIRO, Laura. **Trabajo Social y feminismos. Perspectivas y estrategias en debate**. La plata, Argentina: Colegio de asistentes sociales o Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires, 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

FEDERICI, Silvia. **O que eles chamam de amor, nós chamamos de trabalho não pago, diz Silvia Federecci**. [out. 2019]. Entrevistador: Úrsula Passos. São Paulo. 2019. Disponível em: . Acesso em: 12 mar. 2025.

_____. **O Calibã e a bruxa. Mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Trad. de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

_____. **Sobre o trabalho de cuidado de idosos e os limites do marxismo**. Nueva Sociedad, Especial, out/2015. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/sobre-o-trabalho-de-cuidado-de-idosos-e-os-limites-do-marxismo/>. Acesso em, v. 21, p. 12, 2022.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e as classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1981.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo – teoria e história**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

FRANZONI, Juliana Martinez. **Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales**. In: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, N.º 2. Vol. II, ENCUENTROS. dez. 2005.

FRASER, Nancy. **Contradictions of capital and care**. New Left Review, v. 100, n. 99, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**, 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

_____. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Revista Ciências Sociais Hoje. Anpocs. p.223-244. 1984.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce**. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Ed. Annablume, SP, 2006

HEGEL. Georg Wilhelm Friedrich. **A fenomenologia do Espírito**. Petropolis: vozes, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo, Cortez, 1983

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): principais resultados**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pnad-continua.html>. Acesso em: 15 abril. 2025.

_____. **Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação (revisão 2018)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102144>.

Acesso em: 13 abril. 2025.

INESC. **Balanco Semestral do Orçamento da União: Janeiro a junho de 2024. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC**, 2024. 35. Disponível em: <https://inesc.org.br/balanco-semesteral-do-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 13, abr. 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Economia dos cuidados: marco teórico-conceitual**. Brasília: Ipea, 2016.

_____. **Políticas Sociais : Acompanhamento e Análise: n. 13**. Brasília: Ipea, 2007.

_____. **Políticas Sociais : Acompanhamento e Análise: n. 29**. Brasília: Ipea, 2022.

_____. **A dinâmica demográfica e a pandemia: como andar a população brasileira?** Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

KOLLONTAI, Alexandra. **O comunismo e a família**. 1920 [em linha]. out. 2020.

KRUPSKAYA, Nadiéjda. **Deve-se ensinar “coisas de mulher” aos meninos?**. Emancipação feminina na Rússia Soviética. Artigos, atas, panfletos, ensaios, v. 1, 2017.

LÊNIN. Vladimir Ilitch. **O estado e a Revolução**. São Paulo: expressão popular, 2007.

_____. **O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Global, 1985.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. SP, Abril Cultural, 1982.

MANDU, Janaina Alves Monteiro; AZEVEDO, Nilo Lima de. **Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023**. Serviço Social & Sociedade, v. 147, n. 2, p. e-6628375, 2024.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2019.

_____. O dia deveria ter 48 horas: práticas sociais do cuidado e demandas das mulheres brasileiras por políticas públicas para a sua democratização. In: ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. **Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres**. Sos Corpo: Recife, 2014.

MARCONI, Marina de A; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.**

Revista de Investigações Constitucionais, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 259–281, 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 20 janeiro. 2025.

MARX, Karl. A guerra civil na França. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Crítica do Programa de Gotha. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

_____. “Glosas Críticas Marginais ao Artigo ‘O Rei da Prússia e a Reforma Social’ de um Prussiano”. In: MARX, K e ENGELS, F. **As lutas de Classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2012. HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. 2ª Ed. Annablume, SP, 2006, Cap.3. p. 73-94.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 3ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2014.

MATIAS, Krislane de Andrade; ARAÚJO, Anna Bárbara. Configurações do trabalho doméstico remunerado na pandemia e no pós-pandemia no Brasil: desigualdades e vulnerabilidades no cuidado domiciliar. In: CAMARANO, Ana Amélia; PINHEIRO, Luana (org.). **Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. il. color.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social**. Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes e Maria de Souza Minayo (org.). Petrópoles, Vozes, Rio de Janeiro, 1995.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et.al (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo direitos e cidadania: contradições da política social**. Cortez Editora, 2015.

MOLINIER, Pascale; PAPERMAN, Patricia. **Descompartimentar a noção de cuidado?** Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n. 18, p. 43-57, dez. 2015.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: outras expressões, 2014.

PAUTASSI, Laura. **Educación, cuidado y derechos - Propuestas de políticas públicas**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 29, p. 10-34, jul./dez. 2011

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: MIONE, Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de Leal, Maria Cristina (Orgs). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. SER Social, Brasília, n. 20, p. 63–84, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i20.12767. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767. Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. Do Estado social ao Estado antisocial. In: PEREIRA, Potyara et al. (Orgs.). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2009.

_____, Potyara. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. ISBN 978-85-7798-231-8. A

PINHEIRO, Luana Simões; GONZALEZ, Roberto Henrique Sieczkowski; FONTOURA, Natália de Oliveira. **Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Brasília: 2012.

PONTE, Carolina Moura. **PM confunde guarda-chuva com fuzil e mata garçom no Rio, afirmam testemunhas**. El País, Rio de Janeiro, 19, set 2018. . Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/19/politica/1537367458_048104.html. Acesso em: 20, abr 2025.

RAZAVI, Shahra. **The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2007.

RICO, María Nieves; ROBLES, Claudia. **Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

SAFFIOTI, Heleieth. **A Mulher na Sociedade de Classe: Mito e Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SALVADOR, Evilasio. **Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil**. Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. e39326, 2020.

_____. **Entrevistado por Patrícia Fachin e Ricardo Machado**. Revista Instituto Humanitas Unisinos (online), 2017. Disponível em: . Acesso em: 08 fev. 2025.

_____. **Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Serviço Social em Revista, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

_____. **O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais**. Argumentum, Vitória, v. 16, n. 1, p. 6-19, jan./abr. 2024.

_____. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. Serviço social & Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: . Acesso em: 07 jan. 2025.

SALVADOR, Evilasio; RIBEIRO, Isabela Ramos. **Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil**. Serviço Social & Sociedade, v. 146, n. 3, p. e-6628339, 2023.

SOARES, Laura Tavares. **Questões pendentes na configuração de uma política social**. Projeto de Análise de Conjuntura Brasileira: Outro Brasil, 2004.

SOUZA, Gizelle. et. al. A desvinculação das receitas da união: impactos para a seguridade nos tempos recentes. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas XI, 2023, São Luís. Anais [recurso eletrônico]** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2023.

THEODORO, Mário. A Formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. in: THEODORO, Mário et al. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008, p. 15-44.

TRONTO, Joan. **Assistência democrática e democracias assistenciais**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 2, maio/ago. 2007.

ZOLA, Marlene Bueno. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. In: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva.; CARLOTO, Cássia Maria. (Orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, p. 45-93, 2015.