

Políticas de Trabalho e Cuidados no terceiro Governo Lula

Anabelle Carrilho¹  0000-0001-9661-5533

Hayeska Costa Barroso¹  0000-0002-8280-7187

¹Universidade de Brasília, DF, Brasil. 70910-900 – ihd@unb.br



Resumo: Passado o primeiro quarto do século XXI, persistem desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho, como disparidade salarial e sobrecarga dos cuidados para as mulheres. Em cenário de ofensiva do neoliberalismo e ultraconservadorismo no mundo e no Brasil, o objetivo, neste artigo, é analisar as principais políticas de trabalho e cuidados no terceiro Governo Lula (2023-2025), seus avanços, desafios e possibilidades. A estratégia metodológica foi a pesquisa documental, com análise da Lei de Igualdade Salarial e da Política Nacional de Cuidados (PNaC). Os resultados apontam que as políticas analisadas foram rapidamente recepcionadas e aprovadas, mostrando sua importância para a agenda pública brasileira. Entretanto, apresentaram concessões que refletem tensões e contradições que as consolidam como ilhas de resistência em um mar de conservadorismo neoliberal.

Palavras-chave: divisão sexual do trabalho; gênero; cuidados; desigualdade.

Labor and Care Policies in the Third Lula Government

Abstract: Despite being in the first quarter of the 21st century, gender and racial inequalities in the labor market persist, such as wage disparities and the disproportionate burden of care work responsibilities on women. Amidst the rise of neoliberalism and ultraconservatism worldwide and in Brazil, this article analyzes labor and care policies enacted during President Lula's third term (2023-2025), exploring their advances, challenges, and prospects. Using documentary research of the Equal Pay Law and the National Care Policy, the study finds that these policies were rapidly adopted, highlighting their importance within Brazil's public agenda. However, they also present concessions that reflect tensions and contradictions, positioning them as islands of resistance in a sea of neoliberal conservatism.

Keywords: Sexual Division of Labor; Care Work; Inequality.

Políticas de Trabajo y Cuidados en el Tercer Gobierno de Lula

Resumen: A pesar de estar en el primer cuarto del siglo XXI, persisten desigualdades de género y raza en el mercado laboral, incluyendo disparidades salariales y la carga desproporcionada de cuidados sobre las mujeres. En un contexto de avance del neoliberalismo y ultraconservadurismo, este artículo analiza las políticas laborales y de trabajo de cuidados del tercer gobierno de Lula (2023-2025) en Brasil. A través del análisis documental de la Ley de Igualdad Salarial y la Política Nacional de Cuidados (PNaC), se observa que estas políticas fueron rápidamente adoptadas, evidenciando su relevancia en la agenda pública. No obstante, presentan concesiones que reflejan tensiones y contradicciones, posicionándolas como islas de resistencia en un mar de conservadurismo neoliberal.

Palabras clave: división sexual del trabajo; género; trabajo de cuidado; desigualdade.

Introdução

No Brasil, entre a década de 1970 e os anos 2000, o processo de feminização do mercado de trabalho trouxe diversas consequências às mulheres (Anabelle Carrilho, 2021), entre elas, impactos na sobrecarga dos trabalhos de cuidados, remunerados ou não. Essas

mudanças e as transformações populacionais, como a queda nas taxas de fecundidade e o envelhecimento da população, não significaram alterações significativas, ou automáticas, nas desigualdades de gênero ou na divisão sexual do trabalho, uma vez que o modelo mais adotado pelas trabalhadoras foi a conciliação entre a vida profissional e a familiar, em especial, a delegação por meio do emprego doméstico (Helena Hirata, 2022). As mulheres também estão submetidas à desvalorização profissional, a piores condições de trabalho e a menores salários.

No século XXI, o debate sobre a inserção massiva das mulheres no mercado de trabalho é indissociável da questão dos cuidados, o que tem desafiado teóricas e ativistas feministas (Hirata, 2022) no estabelecimento de um conceito de cuidado, diante de seu caráter polissêmico, tanto no senso comum como no âmbito das políticas públicas diversas (saúde, educação, assistência social etc.). Trata-se, assim, de um desafio teórico-político o reconhecimento como tema na agenda pública e desdobramentos em legislações, políticas e serviços públicos efetivos.

Apesar de os esforços legais e normativos destinados a garantir às mulheres direitos humanos fundamentais, materialmente, não se obteve a plena igualdade. Observa-se, por exemplo, persistente desigualdade salarial entre os sexos no mundo e no Brasil. Dados do Relatório Global sobre os Salários 2018/2019, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mostram que, em escala mundial, a brecha salarial entre homens e mulheres manteve-se numa média de 20% (OIT, 2019). O relatório mais recente, apesar de não fornecer uma estimativa exata, continua apontando que os homens ganham mais do que as mulheres, em todas as faixas de renda dos países analisados (OIT, 2024). Observou-se um percentual parecido, no Brasil, de 21,1%, em 2022 (IBGE, 2024). Quanto ao uso do tempo, as mulheres continuam sobrecarregadas, tendo dedicado, no ano de 2022, em média, 21,3 horas semanais aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, contra 11,7 horas dos homens no desempenho das mesmas tarefas (IBGE, 2024).

Esse panorama exige atenção do Estado, para que a agência pública, com outros atores, atue com políticas e serviços que possam aliviar minimamente a desigualdade de gênero no mundo laboral e a evidente sobrecarga das mulheres no âmbito do trabalho doméstico não remunerado. Nessa direção, no Brasil, a correção da disparidade salarial entre homens e mulheres foi promessa feita pelo Presidente Lula, em janeiro de 2023, na posse do seu terceiro mandato, com ações concretas anunciadas pelo governo federal no primeiro semestre do mesmo ano, como a publicação dos Decretos 11.460/2023 e 11.514/2023, que instituíram, respectivamente, os Grupos de Trabalho (GT) Interministerial para a elaboração de proposta de Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral (PNI) entre Mulheres e Homens e da Política Nacional de Cuidados (PNaC).

Em janeiro de 2025, Donald Trump, símbolo do avanço global do neoliberalismo e do ultraconservadorismo, discursou, como presidente eleito dos Estados Unidos da América (EUA), em favor de uma sociedade que, “baseada no mérito”, declara o encerramento de políticas governamentais de raça e gênero, em todos os aspectos da vida pública e privada. E toma medidas de restrição e desmonte, como o fechamento dos escritórios formuladores e executores de políticas de diversidade, equidade e inclusão do governo federal estadunidense.

A observação atenta dos contextos brasileiro e mundial trouxe algumas inquietações: o governo brasileiro atual tem avançado nos últimos dois anos (2023-2025) na pauta da autonomia econômica das mulheres e dos trabalhos de cuidados? Como pretende garantir centralidade estratégica e capacidade de transversalidade para essas políticas, diante da tendência global ultraconservadora e neoliberal? Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é apresentar breve balanço analítico das principais políticas de trabalho e cuidados para mulheres, nos dois anos do terceiro Governo Lula (2023-2025), com seus avanços, desafios e suas possibilidades.

Para atingir tal objetivo e dialogar com as questões, as quais não se pretende esgotar, a estratégia metodológica foi a análise documental qualitativa, numa perspectiva feminista, crítica e interseccional, de duas medidas consideradas centrais para a agenda pública no que tange aos direitos das mulheres brasileiras no mundo do trabalho nos últimos dois anos: a Lei 14.611/2023, que dispõe sobre a igualdade salarial e os critérios remuneratórios entre mulheres e homens, e a Lei 15.069/2024, que institui a PNaC. Além dos textos legais propriamente ditos, foram analisados os seguintes documentos correlatos:

- Projeto de Lei (PL) 1.085/2023 (Brasil, 2023b), que dispõe sobre a igualdade salarial e remuneratória entre mulheres e homens para o exercício de mesma função.
- PNI entre Mulheres e Homens.
- PL 2.762/2024, que dispõe sobre a PNaC.
- Marco Conceitual da PNaC do Brasil.
- Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) – Cuidados (Brasil, 2024d).

Os documentos escolhidos traduzem algumas das principais discussões teóricas, conceituais e políticas em torno da aprovação das políticas analisadas. Os textos foram categorizados em unidades de sentido, *a priori*, ou emergentes, durante a leitura (tais como gênero, divisão sexual do trabalho, cuidados, interseccionalidade, universalidade, entre outras)

e, posteriormente, descritas e interpretadas à luz da literatura revisada (Rosana Kripka; Morgana Scheller; Danusa Bonotto, 2015).

Política social numa acepção feminista e interseccional

O familismo e o maternalismo históricos, característicos e fundantes das políticas sociais (Carrilho; Marlene Rodrigues, 2017; Marlene Teixeira; Maria Elae Alves, 2015), contrapõem-se a uma perspectiva feminista e crítica da política social, que diferencia as políticas de gênero e as políticas para mulheres. As políticas para as mulheres têm esse segmento como beneficiárias, de forma prioritária ou exclusiva, e geralmente reproduzem o lugar essencializado e reservado socialmente a esse público, reforçando sua responsabilidade pelo espaço doméstico e pelos trabalhos de cuidados.

As políticas de gênero desafiam concepções preestabelecidas sobre os papéis sociais reservados aos sexos e sobre a divisão sexual do trabalho (Mariana Marcondes; Marta Farah, 2021; Lourdes Bandeira, 2005). Em relação às políticas para mulheres (não excludentes na perspectiva das políticas de gênero), o Estado deve se responsabilizar de forma decisiva, tanto com medidas mais específicas, ampliando a oferta de creches públicas e em tempo integral, quanto com medidas mais gerais, com a melhoria do transporte público, por exemplo.

Tais medidas não transformam as relações de poder hierárquicas de gênero, mas podem aliviar minimamente a sobrecarga das famílias, amparadas no modelo de conciliação entre o aspecto profissional e a vida familiar das mulheres que, muitas vezes, recorrem à delegação ao emprego doméstico (Hirata; Danièle Kergoat, 2007), em especial as mulheres brancas e de classes econômicas com maior acesso à renda. Considera-se que o modelo mais próximo ao ideal seja o de corresponsabilização entre homens e mulheres, entre esferas pública e privada, que envolva, pelo menos, quatro âmbitos: as famílias e os domicílios; o Estado; o mercado; e as organizações comunitárias (Bruna Carolina Garcia; Glaucia Marcondes, 2022).

Reconhecemos, estratégica e politicamente, que o avanço das pautas feministas na agenda pública convive contraditoriamente com a tendência de responsabilização *versus* retração estatal, materializada em sucessivos cortes nos investimentos e na queda de qualidade dos serviços e equipamentos públicos. É um desafio histórico da política social, numa perspectiva feminista e crítica, garantir a interseccionalidade em contexto de retrocessos que tensionam pelo fim da universalidade:

Nesta perspectiva, particularizar programas dentro de políticas universais é uma tensão constante e não é tarefa fácil, uma vez que em um cenário neoliberal pode se aproximar da focalização (Potyara Pereira, 2011; Pereira; Rosa Helena STEIN, 2010). Esta consequência segmenta não apenas a política social como também os diferentes grupos de pressão em torno de demandas específicas, em detrimento de um projeto mais amplo e libertário de sociedade. Paradoxalmente, não é possível pensar concretamente em universal sem considerar os acessos diferenciados aos serviços públicos, para a conquista desta mesma transformação societária (Mirla Cisne; Telma Gurgel, 2008) (Carrilho; Rodrigues, 2017, p. 198).

Indissociável dos debates sobre política social nas perspectivas feminista e antirracista, a interseccionalidade é considerada o mote impulsionador dos estudos de gênero e trabalho no século XXI. Sua origem remonta às “epistemologias da práxis” (Angela Davis, 2019, p. 24), ou seja, às militâncias, especialmente de movimentos de mulheres negras e das classes trabalhadoras, da segunda metade do século XX, que reivindicaram as “perspectivas de raça, classe, gênero e sexualidade como sistemas de intersecção de poder” (Patricia Hill Collins, 2017, p. 8), sem hierarquização entre si. Instrumento de luta política, ao mesmo tempo, é um “projeto de conhecimento”, uma metodologia a ser aplicada em prol do combate das “opressões múltiplas e imbricadas” (Hirata, 2019, p. 88).

O cenário político atual, de tendências neoliberal e ultraconservadora, exige, segundo Sirma Bilge (2018, p. 69), uma “práxis interseccional radical”, considerada pela autora também uma “lente analítica e ferramenta política”, que não pode admitir distorções, como sua despolíticação, mercantilização, estratégias de apagamento de minorias e branqueamento (muitas apropriadas dentro do próprio feminismo acadêmico). O conceito de interseccionalidade, portanto, só tem sentido se contribuir com medidas efetivas de justiça social, de forma concretamente universal, por ser importante e estratégico para os estudos da política social, nessa perspectiva, desde que com caráter emancipatório (Collins, 2017).

O trabalho de cuidados, geralmente, abrange a associação entre trabalho remunerado e não remunerado, é realizado em variados locais, pode ocorrer tanto nos âmbitos doméstico e familiar, quanto comunitário e institucional (público ou privado), ou uma combinação desses. O trabalho de cuidados pode ser físico, cognitivo, sexual, relacional, emocional (Hirata, 2019). Entre as próprias mulheres, quem pratica o trabalho de cuidados, remunerado ou não, são,

majoritariamente, e em maior número de horas, as mulheres migrantes, proletárias, negras e pobres (Hirata, 2019; 2022; Joan Tronto, 2020).

Realizado de forma direta, ou indireta, no primeiro caso, envolve a interação face a face entre quem cuida e quem é cuidado. Em sua forma indireta, a interação face a face não ocorre, mas as atividades desenvolvidas são essenciais para que o cuidado ocorra, como a preparação de alimentos ou a limpeza dos ambientes (Brasil, 2023c). O que pouco varia, ao tratar de trabalho doméstico e dos cuidados, é a sua realização e/ou o seu gerenciamento por mulheres, e o fato de ser trabalho invisibilizado economicamente, qualquer que seja a remuneração, daí a importância de seu reconhecimento na agenda pública. Para entender a dinâmica do trabalho doméstico não remunerado e dos cuidados, é necessário interconectar subjetividades simbólicas e concretude material; compreender que, ao longo da vida, diante da divisão sexual do trabalho, as mulheres são, majoritariamente, as produtoras dos cuidados e os homens seus consumidores (Garcia; Marcondes, 2022).

São perceptíveis as desigualdades racial e de classe, entre os grupos de mulheres, o que denota a importância da análise interseccional e a atualidade de considerar a predominância dos modelos de conciliação (pelas próprias mulheres) e de delegação, para resolver a questão. Nesse último modelo, as mulheres brancas e dos grupos mais favorecidos economicamente se privilegiam pelo maior acesso a bens e serviços domésticos. Dados de 2024 da Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que o tempo gasto em afazeres domésticos e cuidados de pessoas, por mulheres pretas e pardas, em 2022, foi de 1,6 hora a mais por semana, em relação às brancas. E que as mulheres mais ricas (situadas nos 20% com os maiores rendimentos) gastam 7,3 horas a menos do que as mais pobres (aquelas que fazem parte do grupo de 20% com menores rendimentos) nessas atividades.

Portanto, tanto na reprodução das desigualdades quanto na sua potencialidade transformadora, as políticas sociais são necessariamente perpassadas pelas relações de gênero e raça, mesmo que de forma implícita. Uma ferramenta que explicita essa correlação na direção da igualdade é a transversalidade, conceito e prática política que significam uma estruturação governamental pensada a partir da incorporação, por exemplo, da perspectiva de gênero nas variadas políticas, e que, de forma integrada, permita inserir pautas feministas materialmente na agenda pública:

O objetivo, então, é reconhecer que existe uma responsabilidade compartilhada pela execução de políticas para as mulheres que cabe a todos os órgãos setoriais no nível federal e também nos níveis locais. Se a transversalidade se efetiva, cada um desses órgãos passa a considerar em seu processo de formulação, execução e avaliação de políticas a perspectiva de gênero, incorporando uma lente que os ajuda a avaliar em que medida a promoção da igualdade ou da autonomia das mulheres pode ser favorecida ou não em suas iniciativas setoriais (Carolina Tokarski *et al.*, 2023, p. 11).

Concretamente, a transversalidade é um processo repleto de contradições e sem linearidade, que pode, a depender da forma como é conduzida, alterar ou não o curso das políticas em prol de determinada pauta feminista e para transformar as desiguais relações de gênero. Importante lembrar, nesse processo, que “a transversalidade de gênero não esgota o conceito de transversalidade, que também pode ser empregado para analisar outras políticas (ex.: igualdade racial, juventude e direitos humanos)” (Marcondes; Farah, 2021, p. 10).

Consideramos que a transversalidade deve ser indissociável da interseccionalidade como estratégias política e analítica possíveis destinadas à superação das estruturais desigualdades de gênero e raça e dos vestígios do colonialismo e da escravização (Davis, 2019) ainda persistentes na sociedade brasileira. É necessário, entretanto, compreender os limites concretos postos a esses instrumentos teóricos e políticos na realidade brasileira atual.

Políticas para mulheres, trabalho e cuidados no Brasil pós-redemocratização

No contexto da redemocratização recente do Brasil, que se intensificou nos anos 1990, existiram avanços e retrocessos no que diz respeito às políticas e ao acesso das mulheres ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados aos cuidados. As conquistas não derivaram de gestões governamentais em si, mas das pressões e do protagonismo crescente dos movimentos feministas e de mulheres, que ecoaram de forma inédita no âmbito estatal, a partir de sua atuação no processo da Constituinte (Tokarski *et al.*, 2023).

Com centralidade no Poder Executivo, a presente análise é iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2003), que, economicamente, representou grande redução do Estado, contenção de gastos e desinvestimentos públicos, especialmente em políticas sociais, com a consolidação do receituário neoliberal no Brasil (Silvana Escorsim, 2024). No campo das políticas para as mulheres, FHC institucionalizou a Secretaria do Estado dos

Direitos da Mulher (Sedim), criada em 2002, último ano de seu governo, ligada ao Ministério da Justiça, o que dava ao órgão centralidade no combate à violência contra as mulheres, tendência das iniciativas e da pauta, naquele momento histórico.

No período subsequente, o presidente Lula (2003-2011) foi acusado de utilizar, no campo macroeconômico, as mesmas diretrizes do governo anterior. No entanto, ao contrário de FHC, proporcionou substantivos crescimento e desenvolvimento econômicos. Em especial para o mercado de trabalho, foi um período de queda do desemprego, de melhora significativa nos rendimentos da classe trabalhadora, de crescimento real do salário mínimo e, consequentemente, de melhor distribuição de renda e inclusão dos segmentos mais empobrecidos da população na esfera do consumo.

Com medidas concretas e inegáveis avanços rumo a uma maior equidade de gênero e raça no mercado de trabalho, no período, registraram-se, também, os limites das conquistas no escopo capitalista, conforme indicam os dados da época: “no ano de 2002, as mulheres brancas receberam 65,2% do valor dos homens brancos; já as mulheres pretas/pardas, 33,1%. No ano de 2011, as mulheres brancas receberam 71,2% e as mulheres pretas/pardas, 37,7%” (Escorsim, 2024, p. 7).

Quanto à institucionalização das políticas para as mulheres, na redemocratização, apesar de criada ainda no governo FHC, foi no primeiro mandato de Lula que a SPM adquiriu *status* de secretaria especial e, posteriormente, em 2010, foi alçada a ministério (Bandeira; Renata Preturla, 2016). Esse órgão atendia às pressões internacionais e de movimentos feministas e de mulheres, com “caráter autônomo, hierarquicamente bem posicionado, com respaldo político e capacidade de dialogar com os demais ministérios” (Tokarski *et al.*, 2023, p. 9).

Os governos petistas diferenciam-se dos demais pós-redemocratização pelo caráter participativo e popular na construção e formulação das políticas sociais, como os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, de 2004, 2008 e 2013, construídos nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e monitorados por comitê específico instituído por decreto. Mas, mesmo nesse período, considerado de avanços nas pautas de gênero e raça, observam-se, além da ofensiva neoliberal, desde a década de 1990, explícitas investidas antigênero, por parte da crescente ala neoconservadora, em especial, da bancada evangélica no âmbito do Poder Legislativo, com ataques frontais a pautas como educação sexual e direitos sexuais e reprodutivos (Carrilho *et al.*, 2022; Marlene Rodrigues; Ivna Nunes; Tibério Oliveira, 2021).

Portanto, há evidência da não linearidade do processo histórico e da possibilidade, sempre presente, de contrarreformas. O período posterior, com o desaquecimento econômico, em consonância com a crise global do capital, foi marcado por inflação, perda de postos de trabalho, aliados a uma postura estatal intervencionista, cenário que possibilitou forte ofensiva neoliberal, que culminou no golpe jurídico-legislativo-empresarial-midiático e misógino que depôs a primeira Presidenta mulher do Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016). Nesse governo, registra-se, no campo das políticas de gênero, trabalho e cuidados, a importância da aprovação, em 2013, da Emenda Constitucional 72, conhecida popularmente como PEC das Domésticas, que equiparou e ampliou os direitos trabalhistas das empregadas domésticas, historicamente destituídas de direitos humanos fundamentais. Entretanto, em 2015, a SPM foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o que já era sintoma do desgaste governamental e da fragilidade institucional da transversalidade de gênero.

Conforme Tokarski *et al.* (2023, p. 18), a institucionalidade das políticas para as mulheres é necessária, porém não suficiente para garantir seus avanços. A partir de 2016, ocorre a descontinuidade dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e suas ações, de “forma rápida e sem muitas resistências”, com a consolidação de uma agenda neoliberal e ultraconservadora. No governo de Michel Temer, vice-presidente que sucedeu à Dilma Rousseff pós-golpe, destacam-se as reformas de Estado que materializaram a tendência econômica, como “a Emenda Constitucional n. 95, de 2016 – PEC da Morte –, que congelou os gastos públicos por 20 anos; e a reforma trabalhista que se iniciou em 2017, com a Lei n. 13.467/17 e a Lei n. 13.429 (lei das terceirizações)” (Escorsim, 2024, p. 9).

Os anos de 2015 a 2018, período que compreende o fim do Governo Dilma e os dois anos da gestão Temer, Tokarski *et al.* (2023) consideram como de estagnação das políticas para as mulheres, com rebaixamentos sucessivos da hierarquia institucional da pasta e impedimento da atuação, por meio de instabilidades, invisibilidade e contração de aportes e recursos. Além da perda de quase metade no orçamento, a capacidade de execução também apresentou vertiginosa queda, a partir de 2015. A gestão Temer, por meio do descaso e do abandono das políticas para as mulheres, lançou as bases para o que viria a seguir.

Bolsonaro (2019-2022) representou a consolidação da tendência neoliberal na economia, bem como ultraconservadora e reacionária nos costumes, acompanhada, mais uma vez, do desfinanciamento das políticas sociais.

O saldo dessas medidas de choque foi o aumento do desemprego, que resultou na ampliação da precarização, na desproteção da força de trabalho e no empobrecimento da população, cujo impacto é sentido com maior vigor nas mulheres, cujas histórias são marcadas pela opressão de gênero/raça/etnia (Escorsim, 2024, p. 18).

O governo Bolsonaro foi marcado pelo forte desmonte das políticas para as mulheres e adoção de uma pauta religiosa fundamentalista e ultraconservadora no Poder Executivo, antes restrita ao Poder Legislativo, por meio da aposta no pânico moral e do retorno das concepções tradicionais de família, que, além de desconsiderar os arranjos familiares diversos, retoma a concepção de complementaridade entre homens e mulheres, o que pode impactar principalmente o direcionamento das políticas de cuidados:

A visão integral da mulher, que inclui a maternidade, mas não se limita a isso, é substituída, a partir de 2019, por uma abordagem reducionista, na qual as mulheres voltam a ser merecedoras de políticas públicas a partir de seu papel de mãe. Neste marco, passam muitas vezes a ser objeto de ação do Estado como intermediárias para que seja possível alcançar outros grupos, em especial, as crianças (Tokarski *et al.*, 2023, p. 40).

Na administração de Bolsonaro, em 2019, a institucionalidade coordenadora das políticas para as mulheres passou a se chamar Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Importante ressaltar que, apesar da reforma ministerial, no segundo mandato de Dilma Rousseff, ter marcado o “início da perda de espaço da temática de equidade de gênero na agenda estatal” (Tokarski *et al.*, 2023, p. 26), aquele momento, mesmo definido como de estagnação, difere radicalmente da gestão Bolsonaro, vista como de desmonte e retrocessos nas políticas para as mulheres.

A mudança de Ministério dos Direitos Humanos do governo Michel Temer para MMFDH do governo Bolsonaro poderia ser lida como uma pequena alteração nominal, com as inserções das palavras “mulher” e “família” no título da pasta ministerial. Essa alteração, contudo, já anunciava uma arena completamente diferente para a secretaria de mulheres, na qual a transversalidade de gênero foi substituída pela “transversalidade da família”, produzindo implicações em todos os âmbitos das políticas para as mulheres (Tokarski *et al.*, 2023, p. 37, grifos no original).

A gestão Bolsonaro, representada por Damares Alves como ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, passou a priorizar cada vez menos a transversalidade de gênero como estratégia política e a adotar um modelo de transversalidade da família, mesmo falacioso. Assim, “todo o arcabouço de políticas, instrumentos, capacidade de *enforcement*, capacidades administrativas e procedimentais das políticas para as mulheres foi desmontado, sem que nada tenha efetivamente sido construído em seu lugar” (Tokarski *et al.*, 2023, p. 50).

Em 2023, com o terceiro mandato de Lula, a institucionalidade transversal das políticas para as mulheres foi restabelecida e fortalecida, com a criação de ministérios específicos – Ministério das Mulheres, Ministério da Igualdade Racial, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania –, e integrados a pastas econômicas e sociais. Destaca-se, ainda, a criação da Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – SNCF/MDS, que coordenou a construção da PNaC.

Com avanços e retrocessos, as desigualdades estruturais de gênero e raça, nos espaços de trabalho públicos ou privados, remunerados ou não, persistem, apesar das mutações do cenário socioeconômico entre os governos a partir da redemocratização. Além das disparidades remuneratórias, que atingem mais gravemente as mulheres negras – a diferença de remuneração entre uma mulher negra e um homem branco pode chegar a 54% –, permanecem as desigualdades relativas à menor taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho – de mais de 20 pontos percentuais em relação aos homens – e quanto à média de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos (IBGE, 2024).

Apesar das importantes diferenças que demarcam os contextos governamentais diversos, revela-se, pelo menos nos últimos 30 anos, no Brasil, um avanço neoliberal e neoconservador imbricado, que se apresenta em constante tensão e contradição com as pautas progressistas, especialmente as que pretendem seguir rumo à equidade de gênero e raça. Essas tensões serão explicitadas a seguir, a partir da PNaC e da Lei da Igualdade Salarial entre mulheres e homens, no atual governo, considerando os limites dessa análise documental.

Análise das Políticas de Trabalho e Cuidados no Governo Lula (2023-2025)

Política Nacional de Cuidados (Lei 15.069/2024)

De suma importância para os debates público e político acerca dos trabalhos de cuidados, é sua definição conceitual, etapa contemplada de forma participativa no processo de construção da PNaC brasileira, a qual reconhece que

o cuidado é definido como um trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução da vida humana, da força de trabalho, das sociedades e da economia e à garantia de bem-estar de todas as pessoas. Estamos falando, portanto, de trabalhos como a preparação de alimentos, a limpeza, gestão e organização da casa, bem como das atividades de cuidado e apoio às pessoas – como bebês e crianças pequenas, pessoas idosas ou pessoas com deficiência – que dependem de terceiros para a realização de atividades básicas (como tomar banho, vestir-se e alimentar-se) e atividades instrumentais da vida diária (como gerenciar recursos, fazer compras e sair de casa) (Brasil, 2023c, p. 8-9).

Dois elementos centrais para a definição conceitual do trabalho de cuidados nas políticas públicas são sua recorrência, ou seja, seu caráter cotidiano (mesmo que em situações temporárias) e a possibilidade de compartilhamento de sua responsabilidade entre Estado, setor privado, comunidade e famílias (Brasil, 2023c). A partir de seu marco conceitual, a PNaC foi autodenominada como política integral e integrada, que, nas perspectivas intersetorial, transversal e participativa, representa avanço inédito no âmbito da política social no país, assegurando o papel central do Estado no fornecimento do direito ao cuidado, a partir da garantia dos direitos de quem é cuidado e de quem cuida, seja este prestado de forma remunerada ou não. Também se pauta nos aspectos estrutural e coletivo sobre os quais se baseiam as necessidades de todos os seres humanos, considerados, em menor ou maior grau, interdependentes.

Desde sua concepção, a PNaC adota principiologicamente abordagens transversal e intersetorial. Para a construção da Política, foi constituído o GTI-Cuidados, em março de 2023 (Decreto 11.640/2023), sob coordenação conjunta da SNCF do MDS e da Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidados (Senaec) do Ministério das Mulheres (MMulheres). O GTI-Cuidados foi composto por 20 ministérios de pastas econômicas e sociais e três entidades convidadas permanentes, totalizando 23 órgãos públicos, além de instituições do sistema das Nações Unidas, como a OIT, e organizações da sociedade civil, como a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) (Brasil, 2023c). Assinam a Lei 15.069/2024, com o Presidente da República, os/as ministros/as e representantes do Desenvolvimento Social; dos Direitos Humanos; das Mulheres; do Planejamento e Orçamento; da Saúde; e do Trabalho e Emprego.

A PNaC é construída com vistas a um acesso aos cuidados integral e inclusivo e, mais profundamente, a uma sociedade dos cuidados (Tronto, 2020), conceito amplamente discutido na XV Reunião da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (CRM), realizada em 2022, em Buenos Aires (Argentina), que preconiza o direito a cuidar, a ser cuidado e ao autocuidado (Brasil, 2023c).

Em torno desse objetivo maior, as políticas de cuidado só podem ser pensadas e operacionalizadas de maneiras intersetorial e articulada, e envolvem um grande leque de medidas e atores institucionais de âmbito público (que devem envolver efetivamente o Estado, além do setor privado e a sociedade civil organizada) e de âmbito privado (que envolvem a corresponsabilização no interior das famílias). A PNaC considera, então, o cuidado como direito humano universal, mas que não seria imediatamente universalizado, pautando-se no princípio da universalidade progressiva, significando que

na impossibilidade de garantir de forma imediata o acesso irrestrito às políticas de cuidados para todas as pessoas, **por razões de restrições de recursos e de capacidades institucionais, deve-se priorizar grupos sociais com maiores necessidades para, progressivamente, ampliar esse alcance, até abarcar a totalidade da população.** Para tanto, é necessário aplicar o princípio da progressividade e, simultaneamente, o da não regressão, ou seja, grupos que já foram incluídos no acesso aos direitos não podem perder essa condição e nem esses direitos podem ser rebaixados (Brasil, 2023c, p. 22, grifos nossos).

A Lei 15.069/2024, que instituiu a PNaC, também definiu o público prioritário da Política de Cuidados (Art. 8º):

- 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).

Apesar de avançar, ao prever como público prioritário as/os trabalhadoras/es remuneradas/os e não remuneradas/os do cuidado, existe um risco inerente no caráter não universal, ou progressivamente universal, da Política, dados os contextos neoliberal e ultraconservador, que, não ocasional nem fortuitamente, se apropriam de discursos, pautas e conceitos progressistas para deslocá-los do sentido primeiro para os quais foram projetados, e subvertê-los aos ditames neoliberais, naquilo que Evelina Dagnino (2004) chamou de confluência perversa.

O que se reconhece na PNaC como universalidade sensível às diferenças pode abrir brechas para uma tendência de mercantilização da política social, que implica o não reconhecimento ou a continuada insuficiência/falta de recursos voltados às políticas de cuidado propriamente ditas. Ou, ainda, para ações residuais e focalizadas, com mecanismos de controle vexatórios e estigmatizantes, já comuns em diversas políticas voltadas para as mulheres, especialmente as mais pobres.

Há então que se diferenciar no debate sobre a universalidade, a noção focalizada – que atende às cartilhas neoliberais de efficientização das políticas sociais – da concepção de especificidade – que pretende estender os direitos de cidadania a grupos historicamente invisíveis no atendimento de suas necessidades (Carrilho; Rodrigues, 2017, p. 198).

Trata-se de dilema central para a construção de uma perspectiva feminista, crítica e interseccional da política social: lidar com o paradoxo histórico entre a reivindicação da igualdade e da diferença, de políticas para as mulheres que transformem as relações de gênero (Bandeira, 2005), o que diz respeito, também, às contradições entre universalidade e particularidade. Deve ser pressuposto, nessa concepção, que toda universalidade apenas pode assim se constituir quando for sensível às diferenças de gênero, raça, classe social, entre tantas outras que ainda impedem estruturalmente o acesso pleno aos bens e aos serviços públicos. Nessa acepção, a estratégia de universalidade progressiva, em especial sob a justificativa de restrições de recursos e incapacidades institucionais, enfraquece o próprio significado de universal, já que não existem garantias ou horizontes de expansão para a totalidade da população, que deve ser considerada interdependente, na lógica da sociedade dos cuidados.

Daí a importância de não perder de vista que, em se tratando de serviços públicos de cuidados, muito é realizado no âmbito de políticas sociais mais amplas, algumas já universais, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a rede de Educação Pública. Essas e outras políticas envolvidas só podem ser levadas a cabo com garantia orçamentária, sem retrocessos e desinvestimentos, pois necessitam de ampliação para o atendimento à PNaC. Trata-se da situação que já é bastante frágil, diante das contrarreformas neoliberais e do contexto de crise estrutural do capital. Importante ressaltar que o Capítulo IX da Lei 15.069/2024, que trata especificamente do financiamento da PNaC, é bastante genérico.

Essa realidade aponta para os desafios da Política na direção da garantia efetiva da interseccionalidade, uma vez que, sequer no âmbito conceitual, foi assim garantida. A PNaC foi apresentada ao Congresso Nacional brasileiro em formato do PL 2.762, do Executivo, em julho de 2024, e seu texto original guarda algumas diferenças em relação ao texto final da Lei 15.069, aprovada em dezembro de 2024. Já no Art. 1º, a menção, no PL, à interseccionalidade foi substituída, no texto legal, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente Lula, pelo termo “múltiplas desigualdades”, assim como no Art. 5º, que traz as definições conceituais de toda a Política. Assim acontece com outros conceitos centrais. No Art. 4º, o objetivo da PNaC de promover “a mudança cultural relacionada à divisão sexual, racial e social do trabalho de cuidado” foi substituída pela “mudança cultural relacionada à organização social do trabalho de cuidado”. A divisão sexual do trabalho, nomeada como tal, não é citada em nenhuma parte do texto aprovado, mas referida como divisão do trabalho entre homens e mulheres. Da mesma forma ocorre com o termo gênero, substituído por homens e mulheres.

A retirada de designações como gênero, divisão sexual do trabalho ou orientação sexual, de dispositivos legais, tem sido tática intencional constante de grupos neoconservadores, que consideram o arcabouço dos estudos de gênero uma ideologia que ameaça valores pautados na naturalização das diferenças entre os sexos, como do modelo tradicional e heteropatriarcal de família. Esse processo de “disputa conceitual” (Silvia Yannoulas; Sophia Afonso; Laís Pinelli, 2021) já foi observado, por exemplo, nas discussões do Plano Nacional de Educação (PNE), em que um suposto combate à “ideologia de gênero” aparece como condição para a aprovação legislativa em ambiente de maioria conservadora. A PNaC foi aprovada com amplo consenso e, inclusive, unanimidade, no Senado Federal, fator que reforça o caráter simbólico das mudanças, indicativas de ajustes estratégicos que precisaram ser feitos na proposta original, encaminhada por um governo considerado progressista a um Congresso Nacional predominantemente conservador.¹

¹O Plano Nacional de Cuidados, denominado “Brasil que Cuida”, foi oficialmente instituído em 23 de julho de 2025, por meio do Decreto 12.562/2025, portanto, após submissão deste artigo e, por isso, não consta entre os documentos analisados

O Plano Nacional de Cuidados é o instrumento que deverá materializar e servir para implementar a PNaC, conforme o Art. 3º da Lei. Definido no Capítulo VII da PNaC, o Plano deverá ser um instrumento descentralizado e articulado. No texto legal, entretanto, não é determinado o prazo para sua publicação e implementação, ou indicadas as formas de financiamento dos serviços, programas, projetos, ações, benefícios e equipamentos a serem desdobrados, ou que integrarão a rede de cuidados objeto da PNaC.

A indefinição de prazos não é recomendável, diante das incertezas ligadas às demais pastas envolvidas e aos avanços do neoliberalismo e do ultraconservadorismo em todos os poderes e entes da federação. Recentemente, observou-se o rápido desmonte dos já citados Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, pois, mesmo com certa institucionalidade e vinculação de orçamento específico garantido para as ações previstas no Plano Plurianual, o avanço conservador no Estado reverteu-se em retrocessos de décadas (Tokarski *et al.*, 2023).

Estrategicamente, a justificativa do PL 2.762/2024, que embasou a PNaC, além da sobrecarga às mulheres que exercem os trabalhos de cuidados e da violação aos direitos humanos potencialmente vivida por quem recebe os cuidados, utilizou também a questão econômica como motivação para mobilizar os Poderes Executivo e Legislativo no sentido do reconhecimento de sua importância na agenda pública:

Além de atender a uma necessidade pública, instituir uma política de cuidados é investir em mais dinamização da economia, com potencial de gerar uma grande quantidade de empregos e, dessa forma, aumentar a renda das famílias e a arrecadação de impostos – o que contribui para a redução da pobreza e a amortização do investimento realizado (Brasil, 2024c, p. 18).

Esse registro aponta para a continuidade da apropriação da pauta das políticas para as mulheres por agendas consideradas mais relevantes e estratégicas no âmbito governamental (Marcondes; Ana Paula Diniz; Farah, 2018). Além disso, capta resumidamente o espírito do contexto tenso e contraditório em que finalmente o Brasil debate e aprova sua PNaC, a qual reivindica para si um lugar intersetorial e transversal no atual Governo Lula, embora paradoxalmente situada em uma ilha política relativamente progressista, num mar de conservadorismo neoliberal, conforme tendências históricas recentes pós-redemocratização, detalhadas no tópico anterior. Tensões e contradições essas que também se refletem no processo de aprovação da Lei de Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens.

Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens (Lei 14.611/2023)

Aprovada em julho de 2023, a Lei 14.611 torna obrigatória a igualdade remuneratória entre homens e mulheres para a realização de trabalho de igual valor ou no exercício da mesma função, no Brasil, e estabelece uma série de medidas nessa direção. Assim como aconteceu com o texto final da Lei 15.069/2024, da PNaC, a Lei 14.611/2023, da Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens, também sofreu alterações em relação ao PL 1.085/2023, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em março de 2023, em cujo Art. 4º estavam previstas as seguintes medidas para garantir a igualdade salarial:

I – estabelecimento de mecanismos de transparência salarial e remuneratória;

II – incremento da fiscalização contra a discriminação salarial e remuneratória entre mulheres e homens;

III – aplicação de sanções administrativas em caso de desigualdade ou discriminação salarial e remuneratória entre mulheres e homens; e

IV – facilitação de meios processuais para a garantia da igualdade salarial e remuneratória entre mulheres e homens (Brasil, 2023b, grifos nossos).

Já no Art. 4º do texto legal sancionado, os itens III e IV, acima destacados, foram substituídos por medidas mais genéricas, como ações de promoção e fomento à capacitação e formação, transcritas a seguir:

III – disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial;

IV – promoção e implementação de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho que abranjam a capacitação de gestores, de lideranças e de empregados a respeito do tema da equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, com aferição de resultados; e

V – fomento à capacitação e à formação de mulheres para o ingresso, a permanência e a ascensão no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens (Brasil, 2023a).

Trata-se de perda substancial para a materialização da igualdade salarial entre mulheres e homens. Segundo Hélio Hissa Filho e Francisco Lima (2023, p. 96):

Todas as medidas previstas no art. 4º são importantes (criação de canais específicos de denúncias, formação das trabalhadoras, criação de programas de diversidade, entre outras) e, se de fato implementadas pelas empresas, acredita-se que repercutirão positivamente para reduzir a discriminação salarial por motivo de sexo. **Contudo, falhou o legislador ao não estabelecer sanções para quem se mantiver inerte. Na prática, vai cumprir essas determinações quem quiser, pois não há consequência jurídica negativa em caso de descumprimento** (grifos nossos).

A falha apontada pelos autores, na realidade, reflete a intencionalidade dos legisladores, já que o PL original citava explicitamente tais sanções, e o avanço das tendências neoconservadora e neoliberal no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, no Brasil, envolve estratégias simbólicas, como disputas no campo conceitual, mas, também, materiais, a exemplo do abrandamento do texto final da Lei 14.611/2023. Além disso, ainda segundo os autores Hissa Filho e Lima (2023), a Lei de Igualdade Salarial não estabelece se a fiscalização prevista no Art. 4º, inciso II, é determinação direcionada ao Poder Público, ao empregador, ou a ambos, tornando-a ainda mais frágil e, na prática, de caráter quase voluntário, quanto ao cumprimento das medidas estabelecidas.

O Art. 5º do PL também apresenta mudanças no texto definitivo aprovado: enquanto o primeiro determinava a publicação de relatórios de transparência salarial e remuneratória pelas pessoas jurídicas de direito privado com 20 ou mais empregados, essa obrigatoriedade passou a ser apenas para empregadores com 100 ou mais funcionários. Além disso, a multa, em caso de descumprimento do *caput* do Art. 5º, foi flexibilizada, passando, no PL 1.085/2023, do “quintuplo do maior salário pago pelo empregador, elevado em cinquenta por cento em caso de reincidência” (Brasil, 2023b), para, na Lei 14.611/2023, a uma “multa administrativa cujo valor corresponderá a **até 3%** (três por cento) da folha de salários do empregador, **limitado** a 100 (cem) salários mínimos” (Brasil, 2023a, grifos nossos).

Quanto à ótica interseccional, a Lei de Igualdade Salarial inova ao alterar o Art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), modificando o §6º, que prevê a responsabilidade do empregador no pagamento das diferenças salariais devidas ao/a empregado/a discriminado/a não apenas em razão de sexo, mas também por motivo de raça/etnia, origem ou idade, sem prejuízo do direito à indenização por danos morais, se for o caso.

Além disso, a Lei 14.611/2023 determina, no Art. 5º, a publicação, pelos grandes empregadores, de relatórios de transparência salarial e de critérios remuneratórios, que contenham dados não apenas com potenciais disparidades entre mulheres e homens, mas também sobre outras possíveis desigualdades, citando as de raça, etnia, nacionalidade e idade. Sabe-se da importância de insumos estatísticos desagregados por essas variáveis para tomadas de decisões que considerem a interseccionalidade; entretanto, essas, por si só, não garantem ações e sanções efetivas, como apontado.

O PNI entre mulheres e homens é um desdobramento institucional a partir da sanção da Lei da Igualdade Salarial. Sua construção também foi transversal e intersetorial, e envolveu dez ministérios de pastas econômicas e sociais, a partir da criação do GTI de Igualdade Salarial e Laboral, sob coordenação do MMulheres e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Decreto 11.514, de 1º de maio de 2023 (Brasil, 2024b).

No Plano, a proposta é congrega recursos e dar prioridade às mulheres em variadas políticas de geração de emprego e renda, com os objetivos de garantir a igualdade no seu acesso e a permanência no mercado de trabalho; combater a discriminação laboral; e contribuir para a qualificação e o acesso, em especial, nas profissões das áreas da Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática, considerando a interseccionalidade de raça, etnia, geração e deficiência. As ações previstas no PNI estão distribuídas em três eixos e devem ser articuladas, monitoradas e avaliadas por um Comitê Gestor, também de caráter interministerial, composto pelo Ministério das Mulheres (coordenação), Casa Civil, MTE e Ministério da Igualdade Racial. A implementação dar-se-á por meio da previsão das medidas e metas previstas nos Planos Plurianuais (PPAs) de cada um dos ministérios responsabilizados.

No Eixo 1, que trata do acesso e da ampliação da participação das mulheres no mundo do trabalho, estão descritas 36 ações, distribuídas entre dez ministérios, algumas realizadas conjuntamente. Das ações desse primeiro eixo, destacam-se aquelas que visam à divulgação e à aplicação da Lei da Igualdade Salarial entre trabalhadoras/es e entidades sindicais; a formação profissional, com destaque para as áreas de tecnologias e engenharias; o incentivo às ações afirmativas de contratação e progressão funcional pelas empresas.

As ações previstas no Eixo 1 do PNI não apresentam significativas inovações e avanços, no sentido da paridade salarial entre mulheres e homens, com exceção daquelas que preveem a divulgação e a aplicação da Lei 14.611/2023, a maioria sem definição de prazos e metas, pelo MTE. Muitas ações desse primeiro eixo até reproduzem e repetem medidas de autonomia econômica de governos petistas anteriores, como a aposta na qualificação profissional via Programa Mulheres Mil; a certificação de empresas via Programa Pró-equidade de Gênero e

Raça, entre outros incentivos a ações afirmativas, que já tiveram seus limites de descontinuidade e falta de adesão e compromisso efetivo por parte dos empregadores apontados em pesquisas anteriores (Carrilho; Yannoulas, 2010; Carrilho; Rodrigues, 2017).

No Eixo 2, sobre a permanência das mulheres nas atividades laborais, são 21 ações, com nove entidades governamentais responsáveis. Entre as iniciativas, destacam-se a previsão da oferta de 100 mil novas vagas em creches e pré-escolas públicas, até 2027; 3,2 milhões de novas matrículas em tempo integral; e a criação de 3 mil salas de acolhimento, por ano, para mães e cuidadoras que cursam a Educação de Jovens e Adultos (EJA), dentre outras. As ações destacadas estão em consonância com a PNaC, já que esse segundo eixo também está voltado ao compartilhamento das responsabilidades familiares.

As ações do Eixo 2, embora não intencionalmente, à época de sua proposição, parecem configurar importante suporte para a materialização de iniciativas por parte da PNaC, como políticas para mulheres com potencial de aliviar a sobrecarga dessas pelos cuidados, mas acabam por reforçar o seu lugar de principais responsáveis, não rompendo com a divisão sexual do trabalho e as relações assimétricas de gênero. Destaca-se, ainda nesse eixo, a meta de ampliação em 30% de adesão ao Programa Empresa Cidadã, que concede benefícios fiscais às empresas que estendem as licenças-maternidade e paternidade, embora nenhuma ação se verifique no sentido da conquista da licença parental com igual tempo para homens e mulheres.

Finalmente, no Eixo 3, que trata da ascensão e valorização profissional das mulheres no mundo do trabalho, constam 24 ações, distribuídas por oito ministérios. Esse terceiro eixo está centrado em ações de qualificação e mentorias, em especial ligadas às áreas de STEM (sigla em inglês para *Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Encontram-se, no Eixo 3, propostas bastante genéricas, como “incentivar o ingresso das mulheres em carreiras de tecnologia, engenharias e ciências exatas”, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), mas sem detalhar metas ou metodologias para tal incentivo.

Observou-se no PNI, em geral, que 43 das 81 ações previstas não têm meta definida. Várias outras têm meta prevista até 2027, o que, de um lado, garante, ao Plano, permeabilidade em um possível novo governo, mas, de outro, o temor de que as ações não sejam concluídas ou sejam descontinuadas, diante das incertezas de cenário até o período que envolverá novas eleições e mudanças no governo federal.

As análises dos documentos orientadores e normatizadores da PNaC e da Igualdade Salarial mostram que as temáticas estão intrinsecamente correlacionadas. A valorização do trabalho das mulheres e a equiparação salarial passam por uma série de serviços e ações integradas, em diversas esferas, inclusive, e principalmente, no mundo do trabalho não remunerado, constantemente ameaçados por concepções neoliberais e neoconservadoras nas diversas áreas das relações humanas e da política social.

Considerações Finais

A entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, no decorrer do século XX, não significou, no Brasil e no mundo, um *status* de condições igualitárias de trabalho e vida, apesar das conquistas normativas e legais, que estão sob constante ameaça. Persiste a falsa ideia de complementaridade entre homens e mulheres na divisão sexual do trabalho, mesmo que essa realidade se mostre uma falácia econômica e seja socialmente inviável. Essa ideia consolida a crise da organização dos trabalhos de cuidados, que se mostra desigual, injusta e insustentável (Brasil, 2023c), uma vez que, de um lado, se todas as pessoas demandam algum grau de cuidado em alguma fase da vida, de outro lado, são as mulheres que se responsabilizam desproporcionalmente e sem a devida valorização por sua provisão, exercida de forma remunerada ou não.

Apesar do atraso do Brasil em relação ao tema dos cuidados, na comparação com vários países vizinhos latino-americanos, a aprovação da PNaC representou inegável avanço e ineditismo, desde sua construção, nas perspectivas intersetorial, transversal e participativa, até seu arcabouço, a partir da garantia de direitos de quem é cuidado e de quem cuida, incluindo, em seu público prioritário, trabalhadoras/es remuneradas/os e não remuneradas/os de cuidados. A Lei da Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens também indica incontestável desenvolvimento na histórica reivindicação dos movimentos feministas, ao tornar obrigatória a igualdade remuneratória para a realização de trabalho de igual valor.

Tanto a Lei 15.069/2024 – PNaC – quanto a Lei 14.611/2023 – Igualdade Salarial entre Mulheres e Homens – foram submetidas a regime de urgência e rapidamente aprovadas e sancionadas, indicando a importância dos temas para a agenda pública. Entretanto, apresentaram mudanças substanciais, em relação aos textos originalmente propostos, o que revelou concessões materiais e simbólicas. Tais concessões são indicativas de ajustes estratégicos que precisaram ser feitos devido às características ultraconservadoras e neoliberais especialmente do Congresso Nacional, instituição representativa de tendências nacional

e global. Nesse sentido, duas entre as mais importantes conquistas em curso, atualmente, no Brasil, na direção da equidade de gênero e raça, no mundo do trabalho, com perdas e ganhos, tensões e contradições, consolidam-se como ilhas políticas necessárias de resistência progressista, em um mar de conservadorismo neoliberal.

A interseccionalidade e a transversalidade continuam se constituindo em ferramentas teóricas, mas principalmente políticas, centrais para a análise, formulação e implementação de políticas com perspectivas de gênero e raça, entretanto, apresentam limitações constantes diante da própria dinâmica de contradição da política social no capitalismo. Essas políticas estão entre as primeiras que sofrem com o risco de estagnação e desmonte, diante da crise estrutural capitalista, sistema que tem apresentado capacidade sem precedentes de interconectar ultraconservadorismo e neoliberalismo, com estratégias bem-sucedidas nos campos do pânico moral e econômico em escala planetária. Nesse panorama é que foram encontradas lacunas importantes, como os problemas de assumir a universalidade progressiva no caso da PNaC, ou de abolir mecanismos explícitos de sanção da Lei de Igualdade Salarial, estratégias necessárias para a aprovação legal, mas que podem abrir brechas para a focalização na primeira e a inexpressividade da segunda.

Na metade do terceiro mandato do Governo Lula (2023-2025), consideramos adequado realizar, ao mesmo tempo, um breve histórico das políticas de trabalho e cuidados para as mulheres, a partir da redemocratização no Brasil, e um balanço analítico do que ocorreu nos últimos dois anos, a fim de pensar em repercussões e possibilidades futuras. Em passado recente, assistimos a como os retrocessos podem ser imensos, com décadas de atraso nas conquistas das mulheres, e, talvez, de forma ainda mais cruel, uma vez que avanços progressistas importantes foram experimentados e precisam ser vigilantemente garantidos.

Nesse exercício retrospectivo analítico, observou-se, na esfera da transversalidade de gênero e raça, particularmente nas políticas de trabalho e cuidados, uma tendência à repetição de estratégias já adotadas em governos anteriores – 2003-2014 – com linhas de atuação semelhantes. Ações, naquele período histórico, bem-sucedidas e com avanços notáveis, mas suscetíveis e frágeis perante os desmontes contextuais. A questão que continua a nos inquietar é: Como o campo progressista poderá romper padrões e assumir abordagens de política social inovadoras, para fazer frente às novas facetas nefastas da realidade social, sem renunciar a seus princípios centrais, construídos historicamente? É um problema possível de ser enfrentado apenas pelo pensamento e pela ação coletiva transformadora feminista, antirracista e anticapitalista, que assume, contemporaneamente, mutantes desafios na defesa intransigente da justiça social.

Esta análise, de caráter documental, e diante da recente aprovação das políticas analisadas, tem evidentes limitações. Sugerimos, por fim, futuros estudos que se debrucem, principalmente, na avaliação de sua efetividade e eficácia sobre a vida das mulheres e na construção de um novo projeto societário, pautado no reconhecimento e na valorização dos trabalhos de cuidados.

Referências

BANDEIRA, Lourdes. “Brasil: Fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas”. In: MELO, Hildete Pereira; BANDEIRA, Lourdes. *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*. Santiago: Cepal, 2005. p. 43-77.

BANDEIRA, Lourdes; PRETURLA, Renata Barreto. “As pesquisas sobre uso do tempo e a promoção da igualdade de gênero no Brasil”. In: FONTOURA, Natália; ARAÚJO, Clara (Orgs.). *Uso do tempo e gênero*. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2016. p. 43-60.

BILGE, Sirma. “Interseccionalidade desfeita: salvando a interseccionalidade dos estudos feministas sobre interseccionalidade”. *Feminismos*, v. 8, n. 3, p. 67-82, 2018.

BRASIL. *Lei N. 15.069/2024*. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, 2024a.

BRASIL. *Lei N. 14.611/2023*. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei N. 5.452/1943. Brasília, 2023a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). *Cuidado em debate: marco conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil*. 2023c. Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNCF>. Acesso em 20/01/2025.

BRASIL. *Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral entre mulheres e homens*. Brasília: Ministério das Mulheres; Ministério do Trabalho e Emprego, 2024b.

- BRASIL. *Projeto de Lei N. 2.762/2024*. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, 2024c.
- BRASIL. *Projeto de Lei N. 1.085/2023*. Dispõe sobre a igualdade salarial e remuneratória entre mulheres e homens para o exercício de mesma função e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei N. 5.452/1943. Brasília, 2023b.
- BRASIL. *Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) – Cuidados*. Brasília: MDS, 2024d.
- CARRILHO, Anabelle; BASSALO, Lucelia; YANNOULAS, Silvia Cristina; AFONSO, Sophia; BARBOSA, Alexandre. “Educação básica e gênero: políticas educacionais e a falácia da ‘ideologia de gênero’”. In: LIMA, Ana Raquel; NASCIMENTO, Clara Carolina; MARCONDES, Mariana. *Dossiê das desigualdades*. Natal: Sedis-UFRN, 2022.
- CARRILHO, Anabelle. *Invisíveis, mas necessárias: mulheres trabalhadoras da mineração*. Curitiba: Appris, 2021.
- CARRILHO, Anabelle; RODRIGUES, Marlene Teixeira. “Feminização do mercado de trabalho e política social: análise a partir da mineração”. *Caderno Espaço Feminino*, Universidade Federal de Uberlândia, v. 30, n. 2, p. 193-210, 2017. DOI: 10.14393/cef-v30n2-2017-10.
- CARRILHO, Anabelle; YANNOULAS, Silvia Cristina. “Política de Trabajo con enfoque de género: el programa pro-equidad en el Brasil”. *Zona Franca*, Rosario, Argentina, año XVIII, n. 19, p. 33-44, 2010.
- CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. “Feminismo, estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres”. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 22, p. 69-96, 2008.
- COLLINS, Patricia Hill. “Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória”. *Parágrafo*, v. 5, n. 1, p. 6-16, 2017.
- DAGNINO, Evelina. “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva”. In: CLACSO. CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires, 2004. p. 195-216.
- DAVIS, Angela. “Mulheres, raças, classes: desafios para o século XXI”. In: MARUANI, Margaret (Org.). *Trabalho, logo existo: perspectivas feministas*. Rio de Janeiro: FGV, 2019. p. 17-28.
- ESCORSIM, Silvana Maria. “Trabalho no Brasil (1995 a 2020): desigualdades de gênero e étnico-raciais”. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 147, n. 1, p. 1-20, 2024. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/M8vQmPbND7QDgQw6zBHDxxG/abstract/?lang=pt>. Acesso em 15/01/2025.
- GARCIA, Bruna Carolina; MARCONDES, Glaucia dos Santos. “As desigualdades da reprodução: homens e mulheres no trabalho doméstico não remunerado”. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 39, p. 1-23, 2022. DOI: 10.20947/s0102-3098a0204.
- HIRATA, Helena. *O cuidado: teorias e práticas*. São Paulo: Boitempo, 2022.
- HIRATA, Helena. “Care e interseccionalidade, uma questão política”. In: MARUANI, Margaret (Org.). *Trabalho, logo existo: perspectivas feministas*. Rio de Janeiro: FGV, 2019. p. 79-91.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. “Novas configurações da divisão sexual do trabalho”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.
- HISSA FILHO, Hélio Barbosa; LIMA, Francisco Gérson Marques. “A igualdade salarial sob a perspectiva da Lei N. 14.611/2023”. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 89, n. 4, p. 87-100, 2023.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2024.
- KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa. “Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização”. *Revista de Investigaciones Unad*, Bogotá, Colômbia, v. 14, n. 2, p. 55-73, 2015.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. "Transversalidade de gênero em política pública". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 2021.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula; FARAH, Marta. "Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil". *Rev. Serv. Público*, Brasília, v. 69, n. 2, 2018.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Global Wage Report 2024-25 Is wage inequality decreasing globally?* Genebra: OIT, 2024.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório global sobre os salários 2018/19: O que está por trás da diferença salarial entre homens e mulheres*. Genebra: OIT, 2019.

PEREIRA, Potyara. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara; STEIN, Rosa Helena. "Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina". In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Orgs.). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

RODRIGUES, Marlene Teixeira; NUNES, Ivna; OLIVEIRA, Tibério. "A ofensiva neoconservadora contra mulheres e sexualidades dissidentes no Brasil". In: SALVADOR, Evilásio da Silva; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; YANNOULAS, Silvia Cristina; GOMES JUNIOR, Newton Narciso. *Estado, política social e direitos*. São Paulo: Alexa Cultural, 2021.

TEIXEIRA, Marlene; ALVES, Maria Elaene Rodrigues (Orgs.). *Feminismo e gênero: desafios para o Serviço Social*. Brasília: Abaré Editorial, 2015.

TOKARSKI, Carolina Pereira; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. *De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

TRONTO, Joan. *Riesgo o cuidado?* Buenos Aires: Fundación Medifé Edita, 2020.

YANNOULAS, Silvia; AFONSO, Sophia; PINELLI, Lais. "Propuestas político-pedagógicas neoconservadoras: falacias de la 'ideología de género' y del movimiento 'escuela sin partido'". *Debate Público: Reflexión de Trabajo Social*, ano 11, n. 21, 2021.

Anabelle Carrilho (anabelle.carrilho@unb.br; bellecarrilho@gmail.com) é Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Doutora e mestra em Política Social pela mesma Universidade. Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação – TEdis e Gênero, Política Social e Serviços Sociais – GENPOSS.

Hayeska Costa Barroso (hayeska.barroso@unb.br; hayeskacb@gmail.com) é Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social (SER) e do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília (UnB); doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Maternidades, Parentalidade e Sociedade (GMATER-CNPq); Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Fundamentos do Serviço Social e América Latina (GFAL-UnB).



COMO CITAR ESTE ARTIGO DE ACORDO COM AS NORMAS DA REVISTA

CARRILHO, Anabelle; BARROSO, Hayeska Costa. "Políticas de Trabalho e Cuidados no terceiro Governo Lula". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 34, n. 2, e105605, 2026.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

As autoras contribuíram igualmente.

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os dados de pesquisa estão disponíveis no corpo do documento.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY 4.0 International](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em 06/03/2025

Reapresentado em 12/08/2025

Aprovado em 15/08/2025

EDITORA RESPONSÁVEL

Luzinete Simões Minella  0000-0001-7953-7385

EDITORA CIENTÍFICA

Cristina Scheibe Wolff  0000-0002-7315-1112