

ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS, A ECONOMIA DO CUIDADO E AS INICIATIVAS DE IGUALDADE DE GÊNERO NO TCU

- Larissa Maia
- Rosiane Barbosa
Tribunal de Contas da União

1. INTRODUÇÃO

O “ProInter-TCU: Mulheres na Liderança” é uma iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU) que busca fomentar o desenvolvimento de lideranças femininas em um contexto de diversidade, equidade e inclusão. A segunda edição do programa teve como objetivo principal fortalecer redes de liderança feminina em instituições de auditoria e controle público, promovendo reflexões sobre direitos humanos, orçamento sensível ao gênero e os desafios globais enfrentados por mulheres em posições de poder.

Este trabalho, realizado no âmbito do ProInter-TCU, apresenta uma análise comparativa dos Projetos de Lei 2.762/2024 (Câmara dos Deputados), 2.797/2022 (Senado Federal) e 5.791/2019 (Câmara dos Deputados), relacionando o tema da Política Nacional de Cuidados à iniciativa do Selo de Igualdade de Gênero em implantação no TCU. Essa análise dos textos iniciais desses projetos foi conduzida com o objetivo de explorar como essas iniciativas legislativas abordam questões relacionadas à corresponsabilidade no cuidado, à capacitação, à igualdade de gênero e raça, e à implementação de ações práticas no contexto da criação de uma Política Nacional de Cuidados no Brasil.

O cuidado, enquanto política pública, apresenta grande relevância para a equidade de gênero, sendo essencial para aliviar a sobrecarga histórica atribuída às mulheres, especialmente às mulheres negras, em atividades relacionadas ao cuidado de familiares em situação de vulnerabilidade.

A implementação do Selo PNUD, no TCU, fortalece esse contexto ao incluir a perspectiva de gênero nos processos institucionais e ao destacar a importância de orçamentos sensíveis a gênero. Além disso, o PL 2.797/2022, que aborda a integração da Economia do Cuidado, propõe soluções concretas alinhadas aos objetivos do Selo, reforçando a

conexão entre políticas públicas e transformações culturais e institucionais.

Dessa forma, este trabalho contribui para os debates promovidos pelo ProInter-TCU e pelo Selo PNUD, oferecendo reflexões e *insights* sobre o papel das políticas públicas na valorização do cuidado e na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

2. ECONOMIA DO CUIDADO

Segundo a organização não governamental Think Olga, o trabalho de cuidado envolve muitas horas e tempo dedicado ao cuidado com a casa e com pessoas (exemplo: dar banho e fazer comida, comprar os alimentos que serão consumidos, cuidar das roupas e da higiene em casa, remediar quando alguém fica ou está doente, educar), sendo essencial para a humanidade. Todos precisam de cuidados para existir. E todas as esferas sociais se aproveitam desse trabalho, que é gratuito ou mal remunerado (quando terceirizado).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) analisou o marco teórico-conceitual sobre o tema e constatou que os estudos reunidos sob o escopo da economia do cuidado partem do pressuposto de que o cuidado desempenhado de maneira não remunerada não apenas integra o sistema econômico como também constitui uma pré-condição para a sua existência. A partir dessa compreensão, procuram medir e valorar o trabalho de cuidado; averiguar as condições de trabalho e de remuneração das ocupações referidas aos cuidados e à reprodução social; apontar para a natureza das relações entre os sujeitos envolvidos em seu desempenho; e examinar o posicionamento daquelas que o executam no mercado de trabalho.

3. TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

O PL 2.762/2024 foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial formado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério das Mulheres e Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

No entanto, havia outros dois projetos de lei tramitando no Congresso Nacional: PL 5.791/2019, de autoria da Deputada Leandre dal Ponte, que institui a Política Nacional do Cuidado, e o PL 2.797/2022, de autoria da Senadora Mara Gabrilli e dos Senadores Flávio Arns e Eduardo Gomes, que institui a Política Nacional de Cuidados, dispõe sobre os serviços assistenciais e modifica a Lei 8.212/1991 e a Lei 8.213/1991.

O texto do PL 2.762/2024 foi aprovado como substitutivo ao PL 5.791/2019 na Câmara dos Deputados. A matéria foi enviada ao Senado Federal para continuidade da tramitação.

Já o PL 2.797/2022 tramita no Senado Federal, aguardando parecer na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

4. DIFERENÇAS ENTRE OS PROJETOS DE LEI QUE TRATAM SOBRE O CUIDADO

4.1 Objetivo Principal de Cada Projeto

Os PL 5.791/2019 e PL 2.762/2024 visam instituir a Política Nacional de Cuidados, com posterior regulamentação de um plano mais detalhado. Há diferenças entre eles: o primeiro prioriza a inclusão social por meio de diretrizes amplas. Já o segundo foca na corresponsabilidade social e na equidade de gênero.

O PL 2.797/2022 também institui uma Política Nacional do Cuidados, porém além de definição de princípios, diretrizes e objetivos, cria serviços socioassistenciais e de saúde e auxílio-cuidado, que é a garantia de um salário mínimo mensal ao cuidador que comprove exercer, com dedicação exclusiva, atividades destinadas ao bem-estar físico e psicológico de uma pessoa em situação de dependência com quem mantenha vínculo de parentesco ou de amizade.

4.2 Responsabilidade de Agentes Públicos, Família ou Mulheres

O PL 5.791/2019 destacava a responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade e famílias, mas sem abordar a interseccionalidade de gênero e raça.

Já o PL 2.762/2024 aponta a corresponsabilidade entre Estado, sociedade e famílias, reconhecendo a sobrecarga histórica das mulheres nos cuidados. Contudo, não articula diretamente essas responsabilidades com questões raciais.

Por sua vez, o art. 2º do PL 2.797/2022 define que a Política Nacional do Cuidado far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais. Também aborda como a sobrecarga de cuidados recai majoritariamente sobre mulheres, especialmente negras. Traz propostas de políticas estruturadas para enfrentar essa desigualdade.

4.3 Política de Capacitação e Educação Continuada

Enquanto o PL 5.791/2019 não especifica ações de capacitação ou formação profissional, permanecendo em diretrizes gerais, o PL 2.762/2024 propõe formação continuada para cuidadores, mas sem vincular diretamente essa capacitação com a redução de desigualdades estruturais.

Já o PL 2.797/2022 relaciona a educação como uma base fundamental para a transformação na economia do cuidado, apresentando requisitos concretos de formação para a atividade profissional de cuidador, com definições de direitos, deveres e garantias a esses profissionais.

4.4 Identificação de Ações Práticas

Os PL 2.762/2024 e PL 5.791/2019 dependem da elaboração de um plano nacional para implementar as ações propostas, sendo mais diretivos, sem detalhamento prático.

O PL 2.797/2022 apresenta ações concretas nos Capítulos II a VI, incluindo criação de programas específicos, inclusão previdenciária dos cuidadores e diretrizes para implementação imediata de políticas de cuidado.

4.5 Igualdade de Gênero e Raça

O PL 2.762/2024 reconhece desigualdades interseccionais e promove corresponsabilidade de gênero. Já o PL 5.791/2019 reconhece desigualdades de gênero, mas não aborda questões raciais.

Já o PL 2.797/2022 aborda a questão de gênero, sem aprofundar questões de raça, sendo seu foco principal propor soluções práticas para assegurar bem-estar físico, psicológico e social de pessoas em situação de dependência.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DO SELO DE IGUALDADE DE GÊNERO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A TEMÁTICA DA ECONOMIA DO CUIDADO

Ao relacionarmos os dois temas, Selo PNUD e os projetos de lei analisados no tópico anterior, podemos vislumbrar objetivos e aspectos estratégicos comuns nas duas iniciativas. Como exemplo, cita-se as visíveis conexões:

5.1 Valorização e Reconhecimento do Trabalho de Cuidado

O Selo PNUD promove a igualdade de gênero em instituições públicas ao incentivar a valorização do trabalho não remunerado por perseguir o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial com o ODS 5. De acordo com o ODS 5.4, a estratégia inclui o reconhecimento do trabalho de cuidado doméstico e assistência, historicamente realizado por mulheres, e a criação de políticas que promovam a responsabilidade compartilhada dentro dos lares. Essa perspectiva também é destacada no PL 2.797/2022, que reconhece o papel do cuidado na economia e propõe mecanismos para remuneração e apoio a cuidadores.

5.2 Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas

O Selo PNUD sugere que o TCU integre a perspectiva de gênero em seu planejamento estratégico e nas auditorias de políticas públicas. Isso converge com a proposta da Economia do Cuidado, que demanda a inclusão do trabalho de cuidado no planejamento

governamental e em programas sociais. Ambos reforçam a necessidade de uma abordagem institucional que trate a igualdade de gênero como um pilar transversal em todas as ações.

5.3 Capacitação Institucional e Educação Contínua

A Estratégia de Implementação do Selo prevê a capacitação técnica do corpo funcional do TCU em orçamentos sensíveis a gênero. De forma semelhante, o PL 2.762/2024 menciona a formação continuada para cuidadores, enquanto o PL 2.797/2022 avança com propostas concretas de qualificação para profissionais do cuidado. Essa capacitação é essencial para consolidar políticas que promovam a equidade de gênero no setor público e na economia.

5.4 Impacto no Equilíbrio Trabalho-Vida e Liderança Feminina

A promoção de um ambiente de trabalho favorável, com equilíbrio entre vida pessoal e profissional, é central na implementação do Selo PNUD. Isso se alinha diretamente ao reconhecimento da sobrecarga de cuidados nas mulheres, discutido na Economia do Cuidado, como um dos fatores que limitam a ocupação de posições de liderança. Medidas que redistribuam responsabilidades de cuidado também incentivam a maior participação feminina em cargos estratégicos.

5.5 Construção de Sociedades Mais Equitativas

Tanto o Selo PNUD quanto os projetos de lei analisados compartilham o objetivo de criar uma sociedade mais igualitária. O Selo fortalece a atuação institucional do TCU no monitoramento de impactos sociais e na auditoria de políticas públicas que promovam igualdade de gênero. Da mesma forma, a Economia do Cuidado destaca o papel dessas políticas para reduzir desigualdades estruturais, especialmente no trabalho de cuidado.

5.6 Protagonismo em Mudanças Institucionais e Culturais

A adesão ao Selo PNUD posiciona o TCU como um agente transformador na administração pública, alinhando sua atuação aos princípios da Economia do Cuidado, que exige reformas culturais e institucionais para reduzir desigualdades. A estratégia de liderar pelo exemplo, enfatizada no documento do Selo, fortalece o papel do TCU como protagonista no avanço da igualdade de gênero e nas políticas de cuidado. Como órgão de controle e acompanhamento de políticas públicas, o Tribunal desempenha um papel estratégico por meio de auditorias, capacitações e orientações para outras instituições públicas, estabelecendo-se como uma referência nacional e indutor de mudanças significativas nas instituições brasileiras. Essa liderança reforça a importância de políticas integradas que valorizem o cuidado e promovam a equidade de gênero em todas as esferas do setor público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PL 2.797/2022 destaca-se por abordar de forma explícita a Economia do Cuidado, articulando questões de gênero com ações práticas e inovadoras, com ênfase na educação como uma ferramenta de transformação social e econômica. Ao referenciar o Laboratório de Inovação Social da Think Olga (lab.thinkolga.com), o projeto demonstra uma conexão robusta com iniciativas que aliviam a carga de trabalho das mulheres, especialmente negras, promovendo benefícios econômicos tanto individuais quanto coletivos.

Em contrapartida, os PLs 2.762/2024 e 5.791/2019 apresentam abordagens mais gerais, com foco na criação da Política Nacional de Cuidados. Embora definam diretrizes e objetivos, dependem de regulamentação posterior para detalhar planos de ação e respectiva definição orçamentária, que integrem educação e economia de maneira mais estruturada para enfrentar desigualdades históricas.

Ainda assim, os três projetos compartilham um mérito fundamental: trazem à luz a importância da economia do cuidado, destacando como o trabalho doméstico e de cuidado, frequentemente assumido por mulheres, é um fator central para a construção de uma sociedade equitativa. A sobrecarga desse trabalho, especialmente nas mulheres, impede muitas delas de almejar posições de liderança e de permanecer no mercado de trabalho, o que acarreta consequências financeiras e previdenciárias que agravam sua vulnerabilidade.

Nesse contexto, o programa "ProInter-TCU: Mulheres na Liderança", uma das iniciativas fundamentais para a obtenção do Selo PNUD de Igualdade de Gênero no TCU, merece um reconhecimento especial. Já na segunda edição, com a participação de 39 mulheres de 17 diferentes países, o ProInter demonstrou a capacidade transformadora do TCU em promover um espaço de aprendizado, colaboração e fortalecimento de redes de liderança feminina. Foi uma oportunidade única para aprofundar reflexões sobre equidade, direitos humanos e orçamento sensível ao gênero, que servirão como alicerce para futuras mudanças em instituições públicas de todo o mundo.

As participantes são unânimes em expressar sua gratidão ao TCU por liderar um programa tão significativo, que não apenas reforça o protagonismo brasileiro na pauta da igualdade de gênero, mas também inspira outras nações a seguir esse exemplo. O ProInter, ao lado do Selo PNUD e das ações legislativas analisadas, é um símbolo do compromisso do Brasil com a promoção da justiça social e da equidade.

Espera-se que os projetos de lei avancem no Congresso Nacional, complementando iniciativas como o Selo PNUD e o ProInter, para construir uma sociedade mais justa e igualitária. Uma sociedade em que a responsabilidade pelo cuidado de pessoas em situação de dependência seja equitativamente distribuída entre homens, mulheres, Estado e organizações, garantindo mais oportunidades para as mulheres e promovendo a equidade em todas as esferas da vida pública e privada.

