

Governança do Cuidado como Dever do Estado: implicações para a Administração Pública

Care Governance as a Duty of the State: implications for public administration

Gobernanza del Cuidado como Deber del Estado: implicaciones para la Administración Pública

Grupo temático 08 – Governo e Administração Pública para a gestão climática e ambiental

Eliana Márcia Martins Fittipaldi Torga, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais & Universidade FUMEC
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RESUMO

O Cuidado tem assumido centralidade nos debates contemporâneos sobre trabalho, políticas públicas e proteção social, especialmente em contextos marcados por crises, riscos coletivos, desastres e vulnerabilidades persistentes. Apesar disso, o Cuidado permanece frequentemente tratado como prática moral, responsabilidade individual ou resposta setorial, sendo deslocado do campo das responsabilidades institucionais do Estado. Este artigo sustenta que o Cuidado deve ser compreendido como um dever institucional do Estado e como uma dimensão constitutiva da Governança Pública, materializada em escolhas políticas, arranjos institucionais e capacidades estatais. O estudo articula contribuições internacionais e brasileiras para analisar o Cuidado como objeto de Governança, evidenciando que sua organização ou desorganização resulta de decisões estatais que produzem efeitos concretos sobre o trabalho, a saúde e a proteção social da população. Argumenta-se que a não institucionalização do Cuidado não configura neutralidade administrativa ou mera falha técnica, mas uma forma específica de Governança, denominada “Governança pela Omissão”, por meio da qual responsabilidades são deslocadas para indivíduos, famílias e comunidades, aprofundando assimetrias de proteção e naturalizando o sofrimento e a vulnerabilização como problema privado. Como contribuição, o artigo propõe a noção de Governança do Cuidado como categoria analítica da Administração Pública, capaz de iluminar tanto a presença quanto a ausência de Políticas de Cuidado como expressões de escolhas públicas.

Palavras-chave: Cuidado; Governança Pública; Proteção Social; Riscos; Administração Pública.

ABSTRACT

Care has assumed a central position in contemporary debates on labor, public policy, and social protection, especially in contexts marked by crises, collective risks, disasters, and persistent vulnerabilities. Despite this, Care is frequently treated as a moral practice, an individual responsibility, or a sectoral response, being displaced from the field of the State's institutional responsibilities. This article argues that Care must be understood as an institutional duty of the State and as a constitutive dimension of Public Governance, materialized in political choices, institutional arrangements, and state capacities. The study articulates international and Brazilian contributions to analyze Care as an object of Governance, showing that its organization or disorganization results from state decisions that produce concrete effects on the population's labor, health, and social protection. It is argued that the non-institutionalization of Care does not constitute administrative neutrality or a mere technical failure, but a specific form of Governance, termed “Governance by Omission.” Through this, responsibilities are shifted onto individuals, families, and communities, deepening protection asymmetries and naturalizing suffering and vulnerability as private problems. As a contribution, the article proposes the notion of Care Governance as an

analytical category for Public Administration, capable of illuminating both the presence and absence of Care Policies as expressions of public choices.

Keywords: Care; Public Governance; Social Protection; Risks; Public Management.

RESUMEN

El Cuidado ha asumido una centralidad en los debates contemporáneos sobre el trabajo, las políticas públicas y la protección social, especialmente en contextos marcados por crisis, riesgos colectivos, desastres y vulnerabilidades persistentes. A pesar de ello, el Cuidado sigue siendo tratado frecuentemente como una práctica moral, una responsabilidad individual o una respuesta sectorial, siendo desplazado del campo de las responsabilidades institucionales del Estado. Este artículo sostiene que el Cuidado debe ser comprendido como un deber institucional del Estado y como una dimensión constitutiva de la Gobernanza Pública, materializada en elecciones políticas, arreglos institucionales y capacidades estatales. El estudio articula contribuciones internacionales y brasileñas para analizar el Cuidado como objeto de Gobernanza, evidenciando que su organización o desorganización resulta de decisiones estatales que producen efectos concretos sobre el trabajo, la salud y la protección social de la población. Se argumenta que la falta de institucionalización del Cuidado no constituye una neutralidad administrativa o una mera falla técnica, sino una forma específica de Gobernanza, denominada “Gobernanza por Omisión”, a través de la cual las responsabilidades se desplazan hacia los individuos, las familias y las comunidades, profundizando las asimetrías de protección y naturalizando el sufrimiento y la vulnerabilización como un problema privado. Como contribución, el artículo propone la noción de Gobernanza del Cuidado como categoría analítica de la Administración Pública, capaz de iluminar tanto la presencia como la ausencia de Políticas de Cuidado como expresiones de elecciones públicas.

Palabras clave: Cuidado; Gobernanza Pública; Protección Social; Riesgos; Administración Pública.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o Cuidado tem adquirido centralidade nos debates sobre trabalho, políticas públicas e proteção social, sobretudo em contextos marcados por crises econômicas, sanitárias, ambientais e institucionais. Apesar disso, o Cuidado permanece frequentemente tratado como uma questão de ordem individual, familiar ou setorial, sendo deslocado do campo das responsabilidades institucionais do Estado. Esse deslocamento contribui para a naturalização do sofrimento da população e para a transferência tácita de responsabilidades de proteção social para sujeitos e instâncias não estatais, fragilizando a capacidade do poder público de responder de forma estruturada às demandas sociais contemporâneas.

No plano internacional, autoras como Tronto (2013), Kittay (1999) e Fraser (2016) têm sido fundamentais para deslocar o Cuidado do plano estritamente moral ou privado para o plano político e institucional. Para Tronto (2013), o Cuidado constitui uma prática social atravessada por relações de poder, devendo ser compreendido como questão central para a democracia e para a ação estatal. Kittay (1999) enfatiza que a vulnerabilidade e a dependência são condições humanas universais, o que impõe obrigações coletivas e institucionais, e não apenas individuais. Fraser (2016), por sua vez, analisa a chamada “Crise do Cuidado” como expressão das contradições do capitalismo contemporâneo, no qual o Estado progressivamente se retrai como garantidor da proteção social, ao mesmo tempo em que transfere responsabilidades de Cuidado para indivíduos, famílias e comunidades.

Essas contribuições convergem ao evidenciar que o Cuidado não pode ser reduzido a um valor ético abstrato ou a uma prática privada. Contudo, embora ofereçam bases críticas robustas, tais abordagens nem sempre situam o Cuidado como uma dimensão analítica da Governança Pública, especialmente no campo da Administração Pública. Essa lacuna torna-se particularmente relevante quando se considera que decisões estatais — explícitas ou implícitas — organizam, distribuem ou negligenciam responsabilidades de Cuidado, produzindo efeitos concretos sobre o trabalho, a saúde e a proteção social.

No contexto brasileiro, o debate sobre Cuidado articula-se à trajetória do Estado e à institucionalização de políticas públicas de saúde, trabalho e proteção social. Autores como Dallari (2003), Campos (2007) e Minayo (2014) destacam que o Cuidado constitui um dever constitucional do Estado, especialmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), envolvendo a organização de serviços, a alocação de recursos e a garantia de acesso. Campos (2007) e Merhy (2002) ampliam essa compreensão ao tratar o Cuidado como trabalho institucionalmente organizado, atravessado por decisões de gestão, modelos organizacionais e práticas de governança. Minayo (2014) evidência como a ausência de políticas públicas de Cuidado contribui para a produção e reprodução do sofrimento social e da violência.

No campo da Administração Pública, autores como Teodósio (2017; 2020), Abrucio (2018) e Arretche (2012) oferecem aportes fundamentais para compreender o Cuidado como questão de governança. Teodósio (2017; 2020) critica a neutralização ética da gestão pública e a hegemonia de racionalidades gerencialistas, que deslocam do Estado a responsabilidade pela proteção social, reforçando processos de individualização do sofrimento. Abrucio (2018) e Arretche (2012) demonstram que a capacidade estatal de cuidar depende de arranjos institucionais, coordenação federativa e escolhas políticas que definem prioridades, responsabilidades e alocação de recursos. Esses autores convergem ao indicar que a ausência de ação estatal não configura neutralidade administrativa, mas expressa uma forma específica de governança.

À luz dessas contribuições, este artigo defende a seguinte tese: o Cuidado deve ser compreendido como um dever institucional do Estado e como uma dimensão constitutiva da Governança Pública, materializada em escolhas políticas, arranjos institucionais e capacidades estatais. A sua não institucionalização não configura neutralidade administrativa ou mera falha técnica, mas uma forma específica de governança — a chamada “Governança pela Omissão” — por meio da qual responsabilidades de Cuidado são deslocadas e cujos efeitos recaem diretamente sobre o trabalho, a saúde e a proteção social da população. Ao tratar o Cuidado como dimensão da governança, o artigo não propõe um ideal normativo abstrato, mas analisa como decisões estatais, inclusive aquelas expressas pela ausência de políticas e instrumentos, produzem efeitos institucionais mensuráveis.

O objetivo do artigo é analisar o Cuidado como objeto de Governança Pública, articulando contribuições teóricas internacionais e nacionais para sustentar sua compreensão como dever estatal no campo da Administração Pública. Ao deslocar o Cuidado do plano da moralidade individual para o centro das responsabilidades institucionais do Estado, o estudo busca contribuir para os debates sobre governança, políticas públicas e justiça social, oferecendo um enquadramento analítico capaz de iluminar tanto a presença quanto a ausência de políticas de Cuidado como expressões de escolhas públicas.

2. Riscos, Desastres e Vulnerabilidades

Desde que Ulrich Beck cunhou a expressão “Sociedade de Risco” (Beck, 2011), os debates teóricos e também de orientação de políticas públicas e ação coordenada da sociedade civil e dos atores não-estatais para lidar com os diferentes riscos que atravessam a vida contemporânea, tem se fundamentado na noção de que os riscos estruturam a dinâmica socioeconômica, política, cultural e ambiental das sociedades contemporâneas. Apesar desses riscos serem disseminados amplamente com múltiplas magnitudes e naturezas, quando são problematizados os desastres, derivados de fenômenos da natureza ou de crimes corporativos-estatais, fica evidente que determinadas populações, classes sociais, grupos e comunidades são afetados de forma mais contundente pelos eventos trágicos, amplificando suas vulnerabilidades. (Naheed, 2021; Aitsi-Selmi, 2016; Azevedo, 2020)

Compreensões tecnicistas e gerencialistas sobre riscos são contrapostas por abordagens que destacam o caráter sociohistórico da trajetória das sociedades e comunidades, com implicações para as relações que se manifestam na governança dos territórios e como se lida com os riscos, os desastres e as vulnerabilidades que atravessam diferentes grupos sociais. Uma compreensão crítica e sociohistórica dos riscos permite que uma análise mais complexa das relações entre Estado e sociedade seja problematizada, desvelando problemas estruturais e recorrentes que levam ao acontecimento de tragédias de forma recorrentes para determinados grupos nos territórios, amplificando suas vulnerabilidades. (Quintão, Teodósio & Dias, 2022; Torga & Meireles, 2023)

Desastres, infelizmente, tendem a se tornar episódios recorrentes e presentes no cotidiano dos territórios ao redor do planeta. No contexto brasileiro, há crescentes esforços e atenção dos governos, de especialistas em várias áreas, de organizações não-governamentais e também de empresas privadas para lidarem com eventos climáticos extremos, que tem trazer grandes perdas para os territórios. Além das perdas humanas, inestimáveis, há destruição da natureza e da infraestrutura, impactando dramaticamente a qualidade de vida nos municípios. Além da intensidade dos eventos climáticos, cada vez mais rigorosos, há uma diminuição do período de recorrência ou de novo acontecimento dessas catástrofes. Em outras palavras, o enfrentamento de chuvas, tempestades, inundações, ventanias e toda sorte de eventos da natureza cada vez mais intensos e que acontecem em cada vez menor espaço de tempo. (Beck, 2011; Haesbaert, 2014; Storr, Haeffele-Balch & Grube, 2015; Torga & Yoshimatsu, 2017; Ibrahim & Torga 2021; Torga & Meireles, 2023)

Dentro dessa realidade, a construção de estratégias e planos de ação intersetoriais assume papel central e urgente. Planos intersetoriais significam que diferentes áreas de políticas públicas, como saneamento e infraestrutura, meio ambiente e educação, precisam atuar de forma integrada na prevenção, preparação, atuação durante os eventos e também após as tragédias. Além disso, a intersectorialidade implica na articulação entre órgãos governamentais (Primeiro Setor), empresas privadas (Segundo Setor) e organizações da sociedade civil (Terceiro Setor) para lidar com essa realidade. Essas articulações não são fáceis de planejar, coordenar, implementar, manter e avaliar para corrigir trajetórias ou aprimorar atividades. Essas complexidades e dificuldades tornam-se ainda mais profundas quando considera-se que é preciso articular os níveis nacional, estadual e municipal de governo nessas ações. Em contextos de desastres continuados e que envolvem vários territórios, a tendência é que os recursos sejam escassos e disputados, dificultando a reparação integral dos territórios, para além da complexidade inerente à intervenção em situações de desastres. (Yakovleva & Alabaster, 2003; Selsky & Parker, 2005; Dallabrida, 2007; Tomasini, & Van Wassenhove, 2009; Storr, Haeffele-Balch & Grube, 2015; Banerjee, 2017; Quarshie & Leuschner, 2018; Almeida *et al.*, 2024)

Os recentes desastres que marcam a história de vários municípios brasileiros, sejam eles derivados de fenômenos da natureza, seja eles derivados de crimes corporativo-estatais ambientais trazem perdas humanas, da natureza e de infraestrutura, com profunda dor. A reparação em diferentes realidades brasileiras e mesmo internacionais não tem gerado avanços significativos na construção de sociedades baseadas no cuidado de todos os cidadãos. (Gentil *et al.*, 2022; Quintão, Teodósio & Dias, 2022; Almeida *et al.*, 2024)

Infelizmente, essa é a realidade em diferentes partes do mundo que enfrentaram desastres derivados de eventos climáticos e também da ação humana. Não há recomposição integral de infraestrutura. Foi assim, por exemplo, em New Orleans nos Estados Unidos, quando da passagem do furacão Katrina pela cidade. Portanto, é preciso mirar com seriedade a preparação para se lidar com riscos, desastres e vulnerabilidades. Mas, o principal motivo que deve mobilizar a todos e todas em nossa cidade é que nada tem valor semelhante ou próximo à vida humana. É preciso pensar e atuar para se lidar com os eventos climáticos a partir de um profundo compromisso com a vida humana, para se construa uma Ética do Cuidado que proteja a todos. (Storr, Haeffele-Balch & Grube, 2015).

Toda essa realidade aponta para a Governança Pública como foco de análise para uma compreensão mais complexa e articulada da convivência com os riscos seja pautada pelo Cuidado, remetendo ao papel necessário e essencial do Estado frente à realidade das sociedades contemporâneas.

3. O Estado, o Cuidado e a Governança Pública

A compreensão do Cuidado como dever do Estado exige situá-lo no âmbito mais amplo das funções estatais, das políticas públicas e da governança. No campo da Administração Pública, o Estado não se limita a prover serviços ou regular mercados, mas exerce papel central na garantia de direitos sociais e na proteção da população frente a riscos, desastres, vulnerabilidades e desigualdades. Nesse sentido, o Cuidado pode ser compreendido como uma dimensão constitutiva da ação estatal, ainda que frequentemente invisibilizada ou tratada de forma residual nas análises sobre governança.

A literatura sobre Estado e políticas públicas aponta que a proteção social constitui uma das bases históricas do Estado moderno, especialmente nos Regimes de Bem-Estar Social. Autores como Esping-Andersen (1990) demonstram que a capacidade estatal de oferecer proteção depende de arranjos institucionais, escolhas políticas e modelos de intervenção pública que definem quem será protegido, em que medida e sob quais condições. Embora o Cuidado nem sempre apareça explicitamente nomeado nessas análises, ele se encontra

subjacente às políticas de saúde, trabalho, educação, previdência e assistência social, configurando-se como um eixo estruturante da proteção social.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consolidou o papel do Estado como garantidor de direitos sociais, estabelecendo bases normativas para políticas públicas orientadas à proteção da vida, da saúde e da dignidade humana. No campo da saúde, Dallari (2003) sustenta que o direito à saúde implica deveres positivos do Estado, incluindo a organização de sistemas, a alocação de recursos e a garantia de acesso equitativo. Essa compreensão desloca o Cuidado do plano da benevolência ou da assistência pontual para o plano das obrigações institucionais, reforçando sua natureza pública e estatal.

A partir do campo da Saúde Coletiva, Campos (2007) e Merhy (2002) ampliam esse debate ao tratar o Cuidado como trabalho institucionalmente organizado, atravessado por decisões de gestão, arranjos institucionais, modelos organizacionais e práticas de coordenação. Para esses autores, o Cuidado não é resultado exclusivo da interação entre profissionais e usuários, mas depende de condições estruturais produzidas pelo Estado, como financiamento, desenho de políticas, formas de gestão e dispositivos de governança. Assim, governar o Cuidado significa organizar e sustentar as condições institucionais que tornam possível a produção do Cuidado como prática social.

No campo da Administração Pública, a noção de Governança Pública oferece um enquadramento analítico adequado para compreender o fenômeno do Cuidado. A governança refere-se aos processos pelos quais o Estado coordena atores, recursos e decisões para enfrentar problemas públicos, envolvendo tanto instrumentos formais quanto arranjos institucionais e capacidades estatais (Peters, 2015). Nessa perspectiva, a governança não se limita à implementação de políticas existentes, mas abrange também as escolhas sobre prioridades, responsabilidades e formas de intervenção — incluindo decisões de não agir ou de agir de maneira limitada.

Autores brasileiros como Teodósio (2017; 2020), Abrucio (2018) e Arretche (2012) destacam que a Governança Pública é atravessada por disputas políticas e valores normativos, não podendo ser compreendida como um processo neutro ou meramente técnico. Teodósio (2017) critica a hegemonia de racionalidades gerencialistas que, ao enfatizar eficiência e desempenho, tendem a deslocar do Estado a responsabilidade pela proteção social, reforçando a individualização do sofrimento. Abrucio (2018) e Arretche (2012) demonstram que a capacidade do Estado de responder a problemas complexos depende de coordenação federativa, clareza de responsabilidades e escolhas políticas sobre alocação de recursos, aspectos centrais para a institucionalização do Cuidado.

Nesse enquadramento, o Cuidado pode ser compreendido como objeto de Governança Pública na medida em que sua organização — ou desorganização — resulta de decisões estatais que definem responsabilidades, distribuem riscos e produzem efeitos sociais concretos. A ausência de políticas estruturadas de Cuidado, longe de configurar neutralidade administrativa, expressa uma forma específica de governança marcada pela omissão, na qual responsabilidades são deslocadas para indivíduos, famílias, trabalhadores e comunidades. Essa forma de governança tende a produzir assimetrias de proteção, aprofundar desigualdades e naturalizar o sofrimento como problema individual, e não como questão pública.

Assim, compreender o Cuidado a partir da Governança Pública implica reconhecer que ele é produzido — ou negligenciado — por meio de escolhas institucionais, arranjos organizacionais e capacidades estatais. Ao situar o Cuidado nesse plano analítico, torna-se possível avançar na compreensão das responsabilidades do Estado e dos efeitos políticos e sociais decorrentes tanto da presença quanto da ausência de políticas públicas de Cuidado.

3. Governança do Cuidado: construção conceitual

A noção de Governança do Cuidado proposta neste artigo parte do reconhecimento de que o Cuidado não constitui apenas uma prática interpessoal, um valor ético ou um conjunto de ações setoriais, mas uma dimensão estruturante da ação estatal. Ao situar o Cuidado no campo da Governança Pública, busca-se deslocá-lo do plano da moralidade individual ou da assistência pontual para o plano das decisões políticas, dos arranjos institucionais e das capacidades estatais que organizam, distribuem ou negligenciam responsabilidades de proteção social.

No campo da Administração Pública, a governança tem sido compreendida como o conjunto de processos por meio dos quais o Estado coordena atores, recursos e instrumentos para enfrentar problemas públicos complexos, envolvendo não apenas a implementação de políticas, mas também a definição de prioridades, responsabilidades e formas de intervenção (Peters, 2015). Essa abordagem amplia a compreensão tradicional da ação estatal, ao reconhecer que governar implica tanto agir quanto decidir não agir, bem como regular, delegar ou

omitir-se diante de determinadas demandas sociais. Nesse sentido, a governança não se reduz à presença formal de políticas e instrumentos, mas inclui as escolhas institucionais que estruturam a ação pública e seus efeitos.

A literatura crítica sobre o Cuidado contribui para essa construção conceitual ao evidenciar que o Cuidado é uma prática social atravessada por relações de poder, desigualdades e disputas políticas. Para Tronto (2013), o Cuidado envolve decisões sobre quem será cuidado, em que condições e com quais recursos, sendo inseparável das estruturas institucionais que organizam essas escolhas. Fraser (2016) acrescenta que a retração do Estado na provisão de políticas sociais tem deslocado responsabilidades de Cuidado para indivíduos, famílias e comunidades, produzindo o que denomina crise do Cuidado. Essas análises indicam que o Cuidado não ocorre em um vazio institucional, mas é moldado por decisões estatais que definem sua visibilidade, sua legitimidade e suas condições de realização.

A partir dessas contribuições, a Governança do Cuidado pode ser definida, neste artigo, como o conjunto de decisões, arranjos institucionais, estratégias organizacionais e capacidades estatais por meio dos quais o Estado organiza, sustenta, regula ou negligência práticas de Cuidado dirigidas à população. Essa definição permite compreender o Cuidado como objeto de Governança Pública, isto é, como algo que é governado — ou desgovernado — pelo Estado, com efeitos concretos sobre a proteção social, o trabalho e a saúde coletiva.

Um aspecto central dessa construção conceitual consiste em reconhecer que a governança do Cuidado se manifesta tanto pela presença quanto pela ausência de políticas públicas. Quando o Estado estrutura sistemas, define responsabilidades institucionais, financia serviços e coordena ações intersetoriais, o Cuidado assume forma institucionalizada. Por outro lado, quando o Estado se omite, fragmenta responsabilidades ou adota respostas residuais e focalizadas, o Cuidado é deslocado para a esfera privada ou informal, configurando uma modalidade específica de governança caracterizada pela omissão. Essa governança pela omissão não representa neutralidade administrativa ou simples falha técnica, mas resulta de escolhas políticas que produzem assimetrias de proteção e aprofundam desigualdades sociais.

No contexto brasileiro, autores da Administração Pública e das políticas públicas reforçam essa leitura ao criticar racionalidades gerencialistas que tendem a reduzir a ação estatal à eficiência instrumental e ao desempenho mensurável. Teodósio (2017; 2020) argumenta que a neutralização ética da gestão pública contribui para a individualização do sofrimento e para a desresponsabilização do Estado frente às demandas de proteção social. Nessa perspectiva, a ausência de políticas estruturadas de Cuidado expressa uma forma de governança que desloca riscos e responsabilidades para trabalhadores e cidadãos, naturalizando o sofrimento como problema individual e não como questão pública.

A Governança do Cuidado também se articula à noção de capacidades estatais, entendidas como a habilidade do Estado de formular, coordenar e implementar políticas públicas de maneira efetiva (Arretche, 2012; Abrucio, 2018). Governar o Cuidado exige capacidades institucionais específicas, como coordenação federativa, integração intersetorial, financiamento adequado e reconhecimento do Cuidado como prioridade pública. A fragilidade ou ausência dessas capacidades compromete a institucionalização do Cuidado e reforça dinâmicas de omissão e fragmentação, com impactos diretos sobre trabalhadores do setor público, profissionais de serviços essenciais e populações em situação de vulnerabilidade.

Ao propor o conceito de Governança do Cuidado, este artigo contribui para o campo da Administração Pública ao oferecer uma categoria analítica capaz de iluminar tanto as ações quanto as omissões do Estado em relação ao Cuidado. Essa abordagem permite compreender o Cuidado como resultado de escolhas institucionais e não como atributo moral ou responsabilidade privada, ampliando o debate sobre Governança Pública, dever estatal e justiça social. Assim, a governança do Cuidado emerge como um eixo fundamental para a análise das responsabilidades do Estado contemporâneo diante dos desafios colocados pelo trabalho, pela proteção social e pelas múltiplas formas de vulnerabilidade que atravessam a sociedade.

4. O Cuidado como Dever do Estado

A compreensão do Cuidado como dever do Estado implica reconhecê-lo como responsabilidade institucional voltada tanto aos trabalhadores quanto à população, especialmente em contextos marcados por riscos, vulnerabilidades e desigualdades sociais. No âmbito da Administração Pública, esse dever não se restringe à provisão de serviços específicos, mas envolve a organização de políticas públicas capazes de proteger a vida, a

saúde e as condições de trabalho, bem como de mitigar os efeitos sociais da precarização e da exposição a riscos coletivos.

No que se refere aos trabalhadores, particularmente aqueles inseridos em serviços públicos e atividades essenciais, o Cuidado constitui uma dimensão central da responsabilidade estatal enquanto empregador e regulador. A literatura sobre trabalho e saúde aponta que a ausência de políticas institucionais de Cuidado contribui para a intensificação do sofrimento, a individualização dos riscos e a naturalização de condições laborais adversas (Dejours, 2011; Mendes, 2007). Nesse contexto, governar o Cuidado significa reconhecer que a proteção à saúde física e mental dos trabalhadores depende de decisões estatais relativas à organização do trabalho, às condições laborais, ao suporte institucional e ao reconhecimento do sofrimento como questão pública.

Para além do universo do trabalho, o Cuidado como dever estatal dirige-se à população em geral, sobretudo àqueles grupos historicamente expostos a situações de vulnerabilidade social, violência, crises e desastres. Autores da Saúde Coletiva destacam que a ausência ou fragmentação de políticas públicas de Cuidado produz sofrimento social e amplia desigualdades, deslocando para indivíduos e famílias a responsabilidade pela proteção diante de riscos que são coletivos (Minayo, 2014; Paim, 2018). Nesse sentido, o Cuidado não pode ser compreendido como resposta residual ou emergencial, mas como eixo estruturante das políticas de proteção social.

A Governança do Cuidado permite articular essas dimensões ao evidenciar que tanto a proteção dos trabalhadores quanto o Cuidado da população resultam de escolhas estatais que definem prioridades, alocação de recursos e formas de coordenação intersetorial. Quando o Estado se omite ou atua de maneira fragmentada, transfere responsabilidades de Cuidado para a esfera privada e informal, configurando uma forma de governança pela omissão. Essa dinâmica tende a aprofundar assimetrias de proteção, intensificar o sofrimento institucional e fragilizar a legitimidade das políticas públicas.

Assim, compreender o Cuidado como dever do Estado implica reconhecê-lo como objeto de Governança Pública, cuja efetividade depende de capacidades estatais, arranjos institucionais e decisões políticas orientadas à proteção social. Ao integrar trabalhadores e população em uma mesma lógica analítica, o Cuidado emerge como dimensão transversal das responsabilidades estatais, fundamental para a compreensão dos limites e possibilidades da Administração Pública contemporânea diante dos desafios do trabalho, da saúde e da justiça social.

Com o objetivo de sistematizar a construção conceitual desenvolvida ao longo das seções anteriores, apresenta-se a seguir um quadro-síntese que organiza os principais elementos analíticos da noção de governança do Cuidado. O Quadro 1 reúne a definição proposta, suas dimensões constitutivas e as principais implicações para o campo da Administração Pública, permitindo visualizar de forma integrada como o Cuidado pode ser compreendido como objeto de Governança Pública e como dever institucional do Estado. Essa sistematização não tem caráter meramente descritivo, mas busca explicitar as relações entre decisões estatais, arranjos institucionais e efeitos sociais, fortalecendo a coerência analítica do argumento central do artigo.

Quadro 1 – Governança do Cuidado: síntese conceitual

Elemento	Descrição Analítica	Implicações para a Administração Pública
Definição de governança do Cuidado	Conjunto de decisões, arranjos institucionais, instrumentos e capacidades estatais por meio dos quais o Estado organiza, sustenta ou negligência práticas de Cuidado dirigidas à população.	O Cuidado passa a ser tratado como objeto legítimo da Governança Pública, e não como prática moral ou privada.
Dimensão institucional	O Cuidado é produzido (ou omitido) por políticas públicas, arranjos institucionais, organização do trabalho, financiamento e coordenação intersetorial.	A ausência de políticas de Cuidado configura “Governança pela Omissão”, com evidências mensuráveis.
Burocracia	O Cuidado envolve proteção à saúde, condições de trabalho e reconhecimento do sofrimento como questão pública.	O Estado assume responsabilidade enquanto empregador e regulador do trabalho.
População	O Cuidado dirige-se à proteção frente a riscos, crises, desastres, violências e vulnerabilidades coletivas.	O Cuidado estrutura políticas de saúde, proteção social e resposta a crises e desastres.
“Governança pela Omissão”	Forma específica de governança caracterizada pela ausência ou fragmentação de políticas de Cuidado.	Produz deslocamento de responsabilidades, intensificação do

Elemento	Descrição Analítica	Implicações para a Administração Pública
Contribuição Teórica	O Cuidado é compreendido como dimensão constitutiva da Governança Pública.	sofrimento e ampliação de desigualdades. Amplia o campo analítico da Administração Pública e reforça o dever estatal de proteção social.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A sistematização apresentada no quadro evidencia que a governança do Cuidado ultrapassa a compreensão do Cuidado como prática moral ou resposta setorial, ao situá-lo no núcleo das responsabilidades estatais e das escolhas públicas. Ao articular definição, dimensões e implicações institucionais, o quadro reforça a tese de que tanto a presença quanto a ausência de políticas de Cuidado configuram formas de governança, com impactos diretos sobre trabalhadores, população e proteção social. Dessa forma, a governança do Cuidado emerge como uma categoria analítica capaz de ampliar o debate na Administração Pública, ao iluminar os efeitos políticos e institucionais das decisões estatais, inclusive aquelas expressas pela omissão, e ao reafirmar o Cuidado como dever estruturante do Estado contemporâneo.

5. Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo analisar o Cuidado como objeto de Governança Pública e como dever institucional do Estado, deslocando-o do plano da moralidade individual, da assistência pontual ou da responsabilidade privada para o centro das decisões estatais, dos arranjos institucionais e das capacidades públicas. Ao longo da argumentação, sustentou-se a tese de que o Cuidado constitui uma dimensão constitutiva da Governança Pública, materializada tanto pela presença quanto pela ausência de políticas, instrumentos e coordenação estatal.

A construção conceitual desenvolvida permitiu compreender que o Cuidado não é produzido de forma espontânea ou neutra, mas resulta de escolhas políticas que definem prioridades, responsabilidades e formas de intervenção do Estado. Nesse sentido, a noção de governança do Cuidado proposta neste estudo mostrou-se analiticamente fecunda ao evidenciar que a não institucionalização do Cuidado não configura neutralidade administrativa ou simples falha técnica, mas uma forma específica de governança — a governança pela omissão — cujos efeitos recaem diretamente sobre o trabalho, a saúde e a proteção social de trabalhadores e da população.

O quadro conceitual-síntese apresentado no artigo reforça essa compreensão ao sistematizar a definição da Governança do Cuidado, suas dimensões constitutivas e suas implicações para a Administração Pública. Ao articular decisões estatais, arranjos organizacionais e efeitos sociais, o quadro evidencia que governar o Cuidado envolve tanto ações deliberadas quanto omissões estruturadas, as quais produzem assimetrias de proteção, deslocam responsabilidades para a esfera privada e contribuem para a naturalização do sofrimento como problema individual, e não como questão pública.

Do ponto de vista da Administração Pública, os resultados do estudo indicam que reconhecer o Cuidado como dever estatal implica repensar a forma como políticas públicas são concebidas, implementadas e avaliadas. A governança do Cuidado exige capacidades estatais específicas, como coordenação intersetorial, articulação federativa, financiamento adequado e reconhecimento do Cuidado como prioridade pública transversal. A fragilidade ou ausência dessas capacidades tende a reforçar dinâmicas de fragmentação, precarização do trabalho e aprofundamento das desigualdades sociais, comprometendo a legitimidade e a efetividade da ação estatal.

Ao integrar trabalhadores e população em uma mesma lógica analítica, o artigo contribui para ampliar o debate sobre Governança Pública ao demonstrar que o Cuidado atravessa diferentes campos de políticas e níveis de governo, constituindo um eixo estruturante da proteção social. Essa abordagem permite avançar na compreensão das responsabilidades do Estado contemporâneo diante de contextos marcados por crises, riscos coletivos e vulnerabilidades persistentes, nos quais a transferência do Cuidado para indivíduos, famílias e comunidades tem se mostrado insuficiente e socialmente injusta.

Como limitação, destaca-se o caráter teórico-conceitual do estudo, que não incorpora análise empírica de políticas específicas. Tal limitação, contudo, não reduz a contribuição do artigo, uma vez que sua proposta central

reside na construção de um enquadramento analítico capaz de orientar investigações futuras. Nesse sentido, pesquisas empíricas podem aprofundar a análise da governança do Cuidado em diferentes áreas — como saúde, trabalho, assistência social e resposta a crises e desastres — bem como examinar comparativamente como distintas configurações institucionais produzem efeitos variados sobre o Cuidado enquanto dever estatal.

Em síntese, ao propor a governança do Cuidado como categoria analítica da Administração Pública, este artigo reafirma que cuidar é governar e que a forma como o Estado organiza — ou deixa de organizar — o Cuidado constitui expressão concreta de suas escolhas políticas e institucionais. Reconhecer o Cuidado como dever do Estado não implica idealizar a ação pública, mas torná-la analiticamente visível, politicamente responsável e institucionalmente debatida, contribuindo para o avanço do campo da Administração Pública e para a reflexão crítica sobre o papel do Estado na proteção de trabalhadores e da população

Referências

Abrucio, F. L. (2018). *Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo.

Aitsi-Selmi, A. *et al.* (2016). Reflections on a science and technology agenda for 21st century disaster risk reduction. Based on the scientific content of the 2016 UNISDR Science and Technology Conference on the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. *International Journal of Disaster Risk Science*, 7, 1–29.

Almeida, A. *et al.* (2024) Modelling the Governance of Reconstruction after a Mining Disaster in Brumadinho, Brazil. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, v. 16, p. 1-22.

Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Azevedo, D. C. B. *et al.* (2020). Desastre de Brumadinho: contribuições para políticas públicas e gestão do saneamento em períodos emergenciais. *Saúde Debate*, v. 44, n. 124, p. 221-233.

Banerjee, S. B. (2017). Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. *Human Relations*. v. 71, n. 6. p. 796-821.

BECK, U. (2011) *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

Campos, G. W. S. (2007). *Um método para análise e cogestão de coletivos*. São Paulo, SP: Hucitec.

Dallari, S. G. (2003). *O direito à saúde*. São Paulo, SP: Max Limonad.

Dejours, C. (2011). *A banalização da injustiça social* (7ª ed.). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fraser, N. (2016). Contradictions of capital and care. *New Left Review*, 100, 99–117.

Gentil, P. P. C. *et al.* (2019) Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. *Caderno EBAPE.BR*, v.17, n.3, p. 509-522.

Haesbaert, R. (2014) *Viver no limite: território e multi/ transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Ibrahim, S. Y.; Torga, E. M. F. (2021) The (De)Contextualization of the Role of Psychologists in Mining Disasters. Binde, P. *et al.* (Org.). Multidisciplinary Perspectives about Disasters Covid-19 and other Challenges for Disaster Risk Reduction from a latin american Experience. Alemanha: GRIN Verlag, v. 3, p. 186-204.

Kittay, E. F. (1999). *Love's labor: Essays on women, equality, and dependency*. New York, NY: Routledge.

Mendes, A. M. (2007). *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas*. São Paulo, SP: Casa do Psicólogo.

Merhy, E. E. (2002). *Saúde: a cartografia do trabalho vivo*. São Paulo, SP: Hucitec.

Minayo, M. C. S. (2014). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (14^a ed.). São Paulo, SP: Hucitec.

Paim, J. S. (2018). *O que é o SUS*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz.

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Quintão, F. D. M.; Teodósio, A. S. S.; Dias, A. L. F. (2022) Doce fel da minero-dependência nas cidades mineiras: Brumadinho e Itabira em perspectiva. *Cadernos Metrópole*, v. 24, p. 647-668, 2022.

Selsky, J.; Parker, B. (2005). Cross Sector Partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. *Journal of Management* 31(6):849-873, December.

Storr, V. H.; Haeffele-Balch, S.; Grube, L. E. (2015) *Community Revival the Wake of Disaster: lessons in local entrepreneurship*. New York: Palgrave Macmillan.

Teodósio, A. S. S. (2017). Gestão pública, justiça social e racionalidades gerenciais. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 713–731. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165417>

Teodósio, A. S. S. (2020). Gestão pública, desigualdades e justiça social: desafios contemporâneos. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 843–861. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190319>

Torga, E. M. F.; Meireles, A. (2023) A (Des)Construção dos Direitos Fundamentais no Gerenciamento Integral dos Desastres: uma análise dos desastres de mineração MEIRELLES, A.; Torga, E. M. F. (orgs.) *GPUA: Grupo de pesquisa em Direito*. Belo Horizonte: v. 1, p. 1-30.

Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York, NY: New York University Press.

Yakovleva, N.; Alabaster, T. (2003) Tri-sector partnership for community development in mining: a case study of the SAPI Foundation and Target Fund in the Republic of Sakha (Yakutia). *Resources Policy*, 29, 2003, pp. 83–98.