

# SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICOS  
MULHERES, CENTRO DE GOVERNO,  
DIREITOS HUMANOS, IGUALDADE RACIAL, E TRABALHO**

## NOTA 01

Criação de um Sistema Integral de Cuidados: o cuidado como central para a reorganização do modelo econômico e social brasileiro

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

# Criação de um Sistema Integral de Cuidados: o cuidado como central para a reorganização do modelo econômico e social brasileiro<sup>1</sup>

*Carolina Pereira Tokarski<sup>2</sup>*

*Luana Pinheiro<sup>2</sup>*

*Ranna Mirthes Sousa Correa<sup>2</sup>*

*Stephanie Natalie Burille<sup>2</sup>*

## 1. Diagnóstico

No Brasil, assim como em boa parte dos países da América Latina, a provisão do bem-estar social, incluindo-se aqui a provisão de cuidados, é realizada majoritariamente pelas famílias, ainda que os debates sobre quem deve prover – Estado, famílias, mercado e comunidades – e em que medida, sigam presentes e relevantes (Franzoni, 2007). Dentro das famílias, dada a existência de uma divisão sexual do trabalho ainda desigual, a maior parte do trabalho de cuidados recai sobre as mulheres que dispõem, em média, 10 horas semanais a mais que os homens em trabalhos domésticos e de cuidados não remunerados (IBGE, PNADc, 2019). A responsabilização feminina por estas atividades não é, contudo, a mesma para todas as mulheres. Assim, mulheres mais pobres alocam mais tempo em trabalho de cuidados não remunerado do que as mulheres mais ricas e é maior a desigualdade de gênero quanto menor for a renda das famílias (Ipea, 2021). A questão racial também é importante para demarcar as desigualdades de modo que as mulheres negras são a parcela da população que proporcionalmente mais realiza de cuidados não remunerados. Por sua vez, dentre o contingente de 6 milhões de trabalhadoras domésticas, quase 67% são mulheres negras. Ou seja, a maior parte do trabalho de cuidados remunerado e não remunerado é realizado pelas mulheres negras no Brasil.

Esta sobre-representação das mulheres no trabalho de cuidado está diretamente ligada à feminização da pobreza e às desigualdades no mercado de trabalho. Para as mulheres pertencentes aos percentis mais baixos de renda – *locus* no qual as mulheres negras são maioria – é gerado um círculo vicioso entre cuidado, pobreza, desigualdade e precariedade (Cremades, 2013). Isso porque estas mulheres não apenas não possuem condições para contratar serviços de cuidado no mercado de trabalho (como creches e escolas, mas também alimentação, limpeza e cuidado com idosos), como também enfrentam baixas e incompletas ofertas destes mesmos serviços pelo Estado. O resultado desta equação é que a maior parte do trabalho de cuidados acaba tendo que ser realizado pelas mulheres, de modo que o tempo e as condições para a inserção no mercado de trabalho e para a superação da pobreza são diminuídos. A situação é agravada quando estas mulheres são chefes de família em lares monoparentais em situação de pobreza.

A familiarização do bem-estar na América Latina, associada à sua mercantilização progressiva e à insuficiente presença do Estado, faz com que existam importantes desigualdades no acesso ao cuidado para crianças, pessoas com deficiência, pessoas idosas ou com autonomia reduzida para a realização das atividades do dia a dia. Agravam-se, assim, as condições de pobreza e vulnerabilidade social desses grupos e de suas

---

<sup>1</sup> Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

<sup>2</sup> DISOC/IPEA

famílias, produzindo-se impactos que os afetam, de forma determinante, nos mais diversos aspectos da vida social.

Se esta é uma condição, em boa medida, estrutural da sociedade brasileira, os anos recentes trouxeram uma conjuntura que aprofundou as desigualdades e desafios colocados para o campo dos cuidados. O advento da crise econômica – e suas tentativas de enfrentamento via adoção de políticas de austeridade fiscal –, o desmonte das políticas sociais e a ampla crise provocada pela pandemia de Covid-19 resultaram em uma conjuntura de aumento do trabalho de cuidado nos domicílios. A ainda maior ausência do Estado – seja via fechamento de instituições como as escolas na crise sanitária, seja via redução de investimentos nesses serviços por conta das políticas de ajuste fiscal – e as maiores dificuldades para acesso ao cuidado via mercado, dadas as restrições de renda de grande parte das famílias no contexto da crise econômica, trouxeram de volta para as famílias parte do cuidado que, em alguma medida, havia sido desfamiliarizado. Como consequências, verificou-se o aumento do desalento e da pobreza, em especial entre as mulheres, cujo movimento de saída da força de trabalho foi de tal forma elevado que as levou de volta a patamares de participação no mercado de trabalho verificados nos anos 1990. (Ipea, 2022)

Para lidar com estas questões, de forma estrutural, diversos países do globo, e também da América Latina, vem implementando Sistemas Integrais de Cuidado. Estes sistemas propõem uma divisão do trabalho de cuidado de forma mais igualitária não apenas entre mulheres e homens no espaço das famílias, mas especialmente entre as famílias, o Estado, o mercado e a comunidade, eixos que constituem o que tem sido chamado de diamante de cuidados. No nosso continente, Uruguai e Costa Rica são os países que apresentam experiências mais consolidadas neste sentido, mas outros países como Argentina, México, Chile e a cidade de Bogotá também contam com iniciativas importantes. A criação de serviços integrais de cuidado implica em uma reorganização das políticas públicas e da oferta de serviços a partir desta nova lente que pressupõe a corresponsabilização e o compartilhamento da oferta de cuidado pelos quatro vértices do diamante. Além de garantir as necessidades de cuidado para quem mais precisa e de garantir condições de trabalho decente a quem oferta o cuidado, a criação destes serviços integrais produz efeitos diretos na redução da pobreza, na geração de empregos de mais qualidade, no aquecimento da economia do setor de serviços e na criação de melhores condições para as mulheres acessarem e permanecerem no mercado de trabalho. Apenas para que se possa ter a dimensão do tamanho desta enorme infraestrutura humana envolvida na oferta do serviço de cuidados, vale ressaltar que, em 2019, um quarto de toda a força de trabalho do país estava ocupadas em atividades diretamente ligadas à oferta de cuidados, seja no campo cuidado ofertado no âmbito domiciliar (trabalhadoras domésticas, cuidadoras, babás, profissionais da enfermagem), seja nos serviços de educação, saúde, assistência social ou alimentação, por exemplo. Este é, portanto, um setor chave também para todas as discussões relacionadas à geração de emprego e ao crescimento econômico do país.

## **2. Propostas**

### **a. O reconhecimento do cuidado como um direito constitucional**

O primeiro passo para a construção de um Sistema Integral de Cuidados no Brasil, capaz de redividir e reorganizar as atividades de cuidado no país, é o reconhecimento do cuidado como um direito. Este entendimento foi proposto na X Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe, em Quito, no ano de 2007 e desenvolvido em sucessivas

Conferências regionais. O consenso de Quito pactuou a incorporação da economia dos cuidados como um dos temas centrais para o avanço dos governos da região, defendendo que o cuidado é um direito expresso em três dimensões: o direito a cuidar, o direito a ser cuidado e o direito ao autocuidado (Pautassi, 2018). O enfoque de direitos humanos ao cuidado inspira-se no enfoque de gênero, na medida em que também consiste em uma metodologia transversal para vincular a institucionalidade pública com os compromissos firmados junto aos Pactos e tratados internacionais (Pautassi, 2018). O reconhecimento do cuidado enquanto direito humano constitui a titularidade do direito ao cuidado junto aos cidadãos, gerando obrigações quanto à implementação de políticas públicas e sociais pelos Estados, que também devem regulamentar a qualidade com que será prestado pelo mercado e pela comunidade. Desde a segunda década deste século sucessivos países têm adequado suas legislações para a incorporação deste direito e para a criação de sistemas integrais de cuidado. Nesse sentido, sugerimos a criação de um Grupo de trabalho para a elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional a fim do reconhecimento do cuidado como um direito humano.

b. Criação de um grupo de trabalho para instituir no Brasil, até o fim do primeiro ano de governo, um Sistema Nacional e Integral de Cuidados, com ampla participação dos movimentos de mulheres e da sociedade civil organizada

A implementação de Sistemas Integrais de Cuidado incorpora o cuidado como um quarto eixo nos sistemas de proteção social construído pelos Estados para a promoção do bem estar. As políticas públicas dele derivadas constituem-se em um campo específico, porém transversal, das políticas sociais, que interconecta o campo da saúde, da educação e da assistência social, a partir da incorporação de uma “lente de cuidados” que pode levar a mudanças nas políticas existentes nas demais áreas setoriais, bem como à criação de novas políticas voltadas para o atendimento de necessidades não endereçadas pelas ações existentes seja em prol daqueles que demandam cuidados, seja daqueles que disponibilizam este cuidado. A materialização de um Sistema de Cuidados requer, portanto, que ao menos cinco componentes sejam incorporados: 1) criação e a ampliação de serviços – que devem ser orientados para diferentes populações, almejando a universalidade tanto do acesso quanto da qualidade; 2) regulação dos serviços de cuidados – consiste em um conjunto de princípios, regras e procedimentos que orientam tanto os serviços públicos quanto privados, de modo que os mesmos assegurem a implementação da perspectiva de gênero, de direitos humanos e de equidade territorial. Inclui também a regulamentação no sentido de assegurar condições adequadas de trabalho para as trabalhadoras do cuidado; 3) formação – voltada tanto para assegurar a prestação de serviços de qualidade quanto para fortalecer as trajetórias laborais das trabalhadoras do cuidado; 4) gestão da informação e do conhecimento – com o objetivo de garantir que as decisões tomadas estejam embasadas em evidências construídas a partir da realidade de cada país, bem como das diferentes especificidades dos territórios que fazem parte dos mesmo. Destaca-se, aqui, a importância de que pesquisas de uso do tempo sejam incorporadas de forma permanente e periódica ao Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares do IBGE; e 5) comunicação voltada para a transformação cultural – com vistas à corresponsabilização do cuidado tanto entre homens e mulheres quanto entre famílias, Estado, mercado e comunidade. Os princípios e componentes de cuidados para a configuração de políticas públicas articulam-se a partir de um duplo enfoque, para quem recebe o cuidado e para quem oferta este cuidado, seja na forma remunerada ou não remunerada. Para tanto faz-se necessário estabelecer uma base de financiamento para o sistema nacional de cuidados como o que foi feito pela CF/1988 para a seguridade social.

| Problema  | Objetivo   | Medida  | Justificativa  | Instrumento legal   |
|---|--|---|--|---|
| <p>O provimento do trabalho de cuidados no Brasil parte de uma concepção familista, sendo as mulheres as principais responsáveis pela sua oferta. Tal fator faz com que as mulheres fiquem sobrecarregadas com o trabalho de cuidado além de não garantir a oferta equânime de cuidados para as pessoas que dele necessitem.</p>  | <p>Reconhecimento do cuidado como um direito e como um pilar da Seguridade Social com a destinação de recursos na Constituição Federal</p> | <p>Incorporação na legislação brasileira do reconhecimento do cuidado como direito, bem como da agenda de políticas de cuidado</p>  | <p>O processo de reconhecimento do cuidado como direito na América Latina interpela os países da região a rever suas políticas, em especial as sociais, a partir desta nova lente capaz de articular a proteção social por meio de um quarto pilar que atua diretamente no enfrentamento das desigualdades sociais. O reconhecimento do cuidado enquanto direito incorpora Estado, mercado e comunidade como responsáveis pelo compartilhamento das atividades de cuidado.</p>   | <p>Constituição Federal<br/>Legislação<br/>Infralegal</p> |
| <p>Para que haja o compartilhamento do cuidado entre famílias, Estado, mercado e comunidade faz-se necessário a criação de novos serviços, a articulação de serviços existentes e a regulação da oferta de serviços pelo mercado e por entes comunitários. Desta forma, enquanto quarto eixo da proteção social, a oferta de serviço de cuidados precisará dialogar com as políticas e programas dos demais eixos, assim como educação, saúde e seguridade social, precisarão ser repensadas a partir da lente de cuidados.</p> | <p>Criação de um Sistema Nacional e Integral de Cuidados</p>   | <p>Criação de um Grupo de Trabalho com ampla participação do Movimento de Mulheres e da Sociedade Civil Organizada para a construção de um Sistema Integral de Cuidados</p> | <p>As políticas integrais de cuidado são estratégicas para a transformação das desigualdades de gênero e de raça, para a promoção de uma recuperação econômica equitativa dos efeitos da pandemia de COVID 19 e da crise econômica. Além de garantir as necessidades de cuidado para quem mais precisa e de garantir condições de trabalho decente a quem oferta o cuidado, a criação destes serviços integrais produz efeitos diretos na redução da pobreza, na geração de empregos de mais qualidade, no aquecimento da economia do setor de serviços e na criação de melhores condições para as mulheres acessarem e permanecerem no mercado de trabalho.</p> | <p>Decreto criando o Grupo de Trabalho</p>                |

## Referências

Coello Cremades, R. (2013). Como trabajar la Economía de los cuidados en la cooperación para el desarrollo. Aportes desde la construcción colectiva. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) Junta de Andalucía. Sevilla.

IPEA. (2021). Igualdade de Gênero - Capítulo 9. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (BPS)*, v. 1.

IPEA. (2022). Igualdade de Gênero - Capítulo 9. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (BPS)*, v. 1.

Pautassi, Laura. El cuidado: De cuestión problematizada a derecho. Um recorrido estratégico, una agenda em construcción. El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas. Marta Ferreyra (org.). ONU Mulheres, Cidade do México, 2018.