



CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

► Cenários de investimento para a sociedade do cuidado na América Latina e no Caribe

Agosto, 2025

Índice

Antecedentes e contexto	1
Proteção à maternidade; licença-paternidade e parental	2
Amamentação no local de trabalho	7
Serviços de cuidados infantis	8
Serviços de cuidados de longa duração	8
O caminho a seguir é investir em políticas de cuidados transformadoras	10

Brasil: Promover a inclusão e a igualdade de gênero por meio da Política Nacional de Cuidados

Antecedentes e contexto

Atualmente, o Brasil está avançando em uma agenda histórica para estabelecer uma política de cuidados abrangente e inclusiva. Em março de 2023, foi criado um grupo de trabalho interministerial (GTI-Cuidados), coordenado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e pelo Ministério das Mulheres, para desenvolver a Política e o Plano Nacional de Cuidados. Esse esforço culminou na apresentação do [Projeto de Lei nº 2762/2024](#) à Câmara dos Deputados, em julho de 2024, e a promulgação da [Lei nº 15.069](#), em 23 de dezembro de 2024, que institui a Política Nacional de Cuidados. A política proposta tem como objetivo garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e de gênero pela provisão de cuidados, reconhecendo explicitamente as múltiplas desigualdades e a interseccionalidade. Também determina a criação de um Plano Nacional de Cuidados, que definirá as ações, metas, indicadores, instrumentos, cronogramas e responsabilidades institucionais necessárias para orientar a implementação da política.

Os esforços do Brasil se alinham com o crescente reconhecimento internacional e regional de que a transformação da economia de cuidados é essencial para o avanço da igualdade de gênero e do desenvolvimento inclusivo. Em 2024, a [Resolução sobre o trabalho decente e a economia do cuidado](#) foi adotada na 112ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - o primeiro acordo internacional tripartite sobre o assunto. O acordo apela aos governos, empregadores e trabalhadores para que construam sistemas de cuidados orientados pelo Marco dos 5R para o Trabalho Decente em Cuidados: reconhecer, reduzir e redistribuir o trabalho de cuidados não remunerado; recompensar e representar as trabalhadoras e os

trabalhadores remunerados de cuidados. Os países da América Latina e do Caribe também têm avançado progressivamente no direito ao cuidado por meio da [Agenda Regional de Gênero](#), que inclui os compromissos adotados pelos governos nas sessões da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, organizada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com o apoio da ONU Mulheres.

Esta agenda inclui os compromissos adotados pelos governos nas sessões da Conferência Regional realizadas entre 1977 e 2022. O seu último acordo, o Compromisso de Buenos Aires (2022), reconhece o cuidado como o direito a prestar e receber cuidados e a exercer o autocuidado, e convoca medidas para superar a divisão sexual do trabalho. Isso inclui acordos, entre muitos outros, para “ampliar a licença parental para as diversas formas de famílias ... incluindo a licença paternidade inalienável e intransferível” (par. 10); “Desenhar ... políticas fiscais ... para garantir o acesso universal a serviços de cuidados acessíveis e de qualidade” (par. 26); “Incentivar a medição dos efeitos multiplicadores da promoção da economia dos cuidados em termos de participação no mercado de trabalho ... bem-estar, redistribuição, crescimento econômico ... por meio da ... estimativa dos custos ... do investimento e do retorno” (par. 34).

A convergência entre a agenda nacional do Brasil e esses marcos internacionais e regionais destaca uma oportunidade estratégica: transformar a economia de cuidados em um motor para a igualdade de gênero, a inclusão no mercado do trabalho e o desenvolvimento econômico sustentável. Visando apoiar a formulação do Plano Nacional de Cuidados, o [Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT](#) foi utilizado para estimar os potenciais impactos econômicos e sociais do investimento

nas políticas chave para a oferta de cuidados no Brasil. O simulador calcula os investimentos necessários para fornecer serviços de cuidado gratuitos, universais e financiados pelo Estado (ou privados sem fins lucrativos) em quatro áreas: licenças remuneradas para cuidar de crianças (maternidade, paternidade e parental), pausas para amamentação, cuidados e educação na primeira infância (CEPI) e cuidados de longa duração (CLD). Também estima os efeitos a curto prazo no emprego e na renda –impulsionados pela criação de emprego no setor dos cuidados e indústrias relacionadas– bem como o retorno do investimento (ROI) a longo prazo, particularmente para CEPI e licenças remuneradas. Atualizado com dados oficiais brasileiros até 2019, o simulador fornece evidências valiosas para informar as decisões políticas e as estratégias de financiamento.

Neste relatório, são apresentados três cenários: um alinhado com as normas da OIT (Cenário 1) e dois que refletem diferentes níveis de investimento nas propostas da política de cuidados do Brasil (Cenários 2 e 3). Todas as projeções de investimento em cuidados se estendem até 2035, oferecendo insights sobre seus impactos macroeconômicos, sociais e distributivos de gênero.

Neste contexto, esta nota tem como objetivo

- ▶ fazer um balanço da situação e do progresso das políticas de cuidado no Brasil,
- ▶ destacar as áreas em que ainda é necessário avançar,
- ▶ apresentar cenários de investimento em políticas de cuidados e os impactos macroeconômicos, sociais e de gênero.

Ampliar as licenças maternidade e paternidade como pilares para a igualdade de gênero e a corresponsabilização dos cuidados

As licenças maternidade e paternidade pagas são um componente fundamental da política de cuidados, promovendo o bem-estar materno e infantil, apoiando a permanência das mulheres no mercado de trabalho e reduzindo a desigualdade de gênero no emprego e nas responsabilidades de cuidados. Em conjunto, essas políticas podem ajudar a reequilibrar a distribuição do trabalho remunerado e não remunerado, permitindo que os pais participem mais ativamente nos cuidados na primeira infância, apoiando a ligação entre pais e filhos e desafiando as normas de gênero enraizadas que atribuem a prestação de cuidados exclusivamente às mulheres. Uma licença maternidade e paternidade bem concebida e financiada pelo Estado contribui para promover a corresponsabilização entre os gêneros e para impulsionar mudanças a longo prazo no mercado de trabalho.

Para melhor compreender o seu potencial impacto, é útil considerar o contexto mais amplo das disparidades de gênero no mercado de trabalho. No Brasil, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua¹ para 2019², a taxa de participação das mulheres na força de trabalho foi de 54,6%, marcadamente inferior à dos homens, de 73,9%. Além disso, 43,5% dos trabalhadores estavam empregados na economia informal³ (sendo 57,5% homens e 42,5% mulheres), sem

acesso a proteções e direitos como a licença maternidade ou paternidade. Estes dados destacam as barreiras estruturais que tornam políticas como as licenças remuneradas especialmente importantes para a promoção da igualdade de gênero.

Neste contexto, o atual quadro jurídico do Brasil oferece uma licença-maternidade relativamente ampla às mulheres empregadas no setor formal, de 17,1⁴ semanas com reposição integral do salário financiada pela previdência social. A licença paternidade, por outro lado, é de cinco dias financiados pelo empregador, sem financiamento público.

As funcionárias e os funcionários públicos⁵ e as trabalhadoras e os trabalhadores de empresas que participam no programa “Empresa Cidadã”⁶, têm direito a uma licença estendida, de 180 dias para a maternidade e 20 dias para a paternidade, mas este benefício abrange apenas uma pequena parte da força de trabalho. Além disso, o Brasil não dispõe de uma política de licença parental que possa ser compartilhada entre mães e pais. A [Lei 14.457/2022](#) prevê uma exceção limitada, que permite que a prorrogação da licença-maternidade concedida pelo Programa Empresa Cidadã seja parcialmente compartilhada entre os pais, desde que ambos sejam empregados em empresas inscritas no programa e que

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), microdados da primeira visita em 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/labor/9171-continuous-national-household-sample-survey-monthly.html?=&t=microdados>.

² O ano de 2019 foi utilizado como ano de referência porque o Simulador de Investimento em Políticas de Cuidado da OIT está calibrado para esse ano. Tal como referido no relatório técnico do Simulador: “O ano de referência para a maioria dos dados é 2019, escolhido como a situação pré-COVID (e porque no momento da coleta de dados em 2021, este era o ano mais recente disponível)” (ILO, 2024).

³ Para este relatório, o emprego informal inclui empregados sem um contrato de trabalho formal (“carteira assinada”) e trabalhadores autônomos ou empregadores sem registro comercial, conhecido no Brasil como CNPJ (“Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica”), que é o número oficial de identificação do contribuinte para pessoas jurídicas.

⁴ A política atual prevê 120 dias consecutivos de licença-maternidade para as mulheres, representados na ferramenta como 120/7=17,1 semanas.

⁵ Para os servidores públicos, desde 2008, a licença-maternidade é de 180 dias, e a licença-paternidade foi ampliada para 20 dias consecutivos.

⁶ Desde 2016, a Lei 13.257 permite que as empresas inscritas no Programa Empresa Cidadã estendam a licença-maternidade para 180 dias e a licença-paternidade para 20 dias, desde que cumpridos os requisitos do programa. Qualquer empresa pode participar voluntariamente do Programa. No entanto, apenas as empresas tributadas pelo lucro real ou estimado são totalmente compensadas pelo custo da extensão da licença paternidade. Até 2023, dados da Receita Federal indicam que, das 21,8 milhões de empresas ativas no Brasil, apenas 29.449 estavam inscritas no programa. Nesses casos, as despesas com remuneração pagas durante o período de licença estendida são totalmente dedutíveis do imposto de renda da empresa.

a decisão seja tomada em conjunto. Essa cobertura limitada reforça as normas tradicionais de gênero e de responsabilidades de cuidado e exclui a maioria dos pais dos cuidados com os filhos na primeira infância. Os trabalhadores da economia informal, que representam uma parte substancial da força de trabalho, como já foi mencionado, não têm direito a nenhuma dessas licenças. Com isso, permanecem lacunas significativas em termos de inclusão e abrangência.

Para avaliar de que forma a expansão da licença-maternidade poderia contribuir para enfrentar essas lacunas, o Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT foi utilizado para modelar três cenários para o Brasil, cada um deles introduzindo, progressivamente, licenças mais amplas. O simulador baseia-se nos dados do mercado de trabalho mencionados anteriormente como linha de base, permitindo uma avaliação rigorosa dos potenciais impactos das políticas.

O Cenário 1, elaborado usando como referência as normas da OIT, simula a ampliação da atual política de licença-maternidade do Brasil para que esteja totalmente em conformidade com a Recomendação nº 191 da OIT (R191). Embora o Brasil já atenda ao requisito mínimo de 14 semanas de licença-maternidade estabelecido pela Convenção nº 183 da OIT (C183), a R191 propõe avanços adicionais. Especificamente, recomenda a ampliação da licença para pelo menos 18 semanas e a extensão da cobertura a todas as mulheres empregadas, inclusive aquelas em “formas atípicas de trabalho dependente” (C183, Artigo 2).

Neste cenário, a licença-maternidade seria ampliada para 18 semanas para todas as trabalhadoras, inclusive as trabalhadoras do setor formal, autônomas⁷ e aquelas inseridas na economia informal⁸. Além disso, o Cenário 1 introduz uma licença-paternidade

financiada com recursos públicos de 2,8 semanas (aproximadamente 14 dias úteis), alinhada ao maior período atualmente em vigor na América Latina (Venezuela). O cenário também prevê 8 semanas de licença parental⁹, com remuneração equivalente a 2/3 do salário médio (em conformidade com o nível mínimo estabelecido para benefícios em dinheiro pela Convenção nº 183 da OIT). Esse desenho tem como objetivo promover o compartilhamento das responsabilidades de cuidados desde as primeiras fases da vida da criança, fortalecer o reconhecimento do pai como cuidador e contribuir para reforçar a arquitetura geral das políticas de licenças familiares.

Os cenários 2 e 3, que estão alinhados com os objetivos da Política Nacional de Cuidados do Brasil, ampliam a licença-maternidade para trabalhadoras formais e autônomas para 180 dias (aproximadamente 26 semanas)¹⁰ –padrão já adotado para as funcionárias públicas e participantes do programa “Empresa Cidadã”. Além disso, há discussões legislativas em curso no Congresso Nacional que visam ampliar a licença-paternidade remunerada, objetivo que está em consonância com os princípios da Política Nacional de Cuidados, ainda que esteja sendo conduzido por meio de um processo legislativo separado. No Cenário 2, os pais têm direito a um mês de licença com reposição integral do salário, enquanto o Cenário 3 prevê dois meses (ou aproximadamente 8,7 semanas), para trabalhadores formais empregados e trabalhadores autônomos. Estas medidas representam um distanciamento significativo do status quo e sinalizam uma mudança no sentido de um maior envolvimento dos homens na prestação de cuidados. Embora nenhum dos cenários inclua a licença parental, a extensão da licença-paternidade pode, por si só, ajudar a redistribuir as responsabilidades de cuidados, reduzir o viés de gênero em contratações e promoções e melhorar os

⁷ No caso dos trabalhadores autônomos, a prestação refere-se a um subsídio de maternidade ou paternidade que substitui temporariamente a renda durante o período de prestação de cuidados. Não se trata de uma licença em sentido estrito, uma vez que estes trabalhadores não têm direito a uma licença com base no emprego ou a proteção do emprego.

⁸ Para as trabalhadoras informais, a indenização é de 100% do salário-mínimo. Por definição, o emprego informal não dá acesso a políticas de licença baseadas na segurança social. No entanto, neste cenário, as trabalhadoras informais recebem o salário mínimo enquanto estão de licença, o que está de acordo com a Recomendação n.º 204 relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal: “[...] os Membros deveriam estender progressivamente, na lei e na prática, a todos os trabalhadores da economia informal, a segurança social, a proteção da maternidade, condições de trabalho dignas e um salário mínimo que tenha em conta as necessidades dos trabalhadores e considere fatores relevantes, incluindo, mas não se limitando ao custo de vida e ao nível geral dos salários no seu país” (OIT, 2015).

⁹ Considerando um total de 52 semanas (ou seja, um ano) de licença-maternidade, paternidade ou parental, sem ter em conta eventuais sobreposições, a licença parental para ambos os progenitores é calculada aproximadamente como (52 – licença-maternidade – licença-paternidade) / 2. Neste caso, o resultado é de 15,6 semanas, que é arredondado para 8 semanas por progenitor.

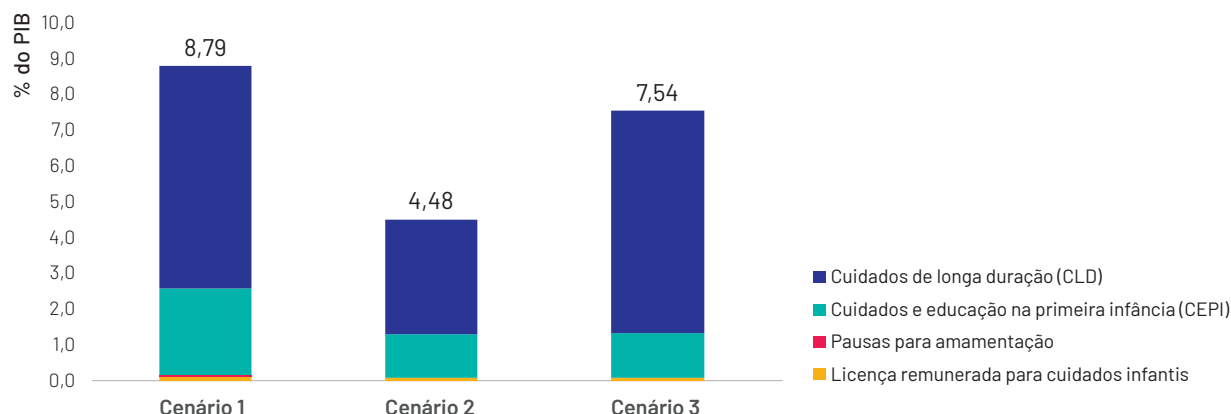
¹⁰ Os cenários 2 e 3 diferem exclusivamente na duração da licença de paternidade e na extensão da cobertura dos cuidados prolongados.

resultados das mulheres no mercado de trabalho. Por outro lado, estes cenários não abrangem trabalhadores informais nem incluem a licença parental, o que é um reflexo da atual fase das negociações de políticas públicas. Embora mais viáveis do ponto de vista fiscal, a exclusão dos trabalhadores informais e a ausência de licença parental fazem com que grandes parcelas da população permaneçam sem apoio à renda durante os períodos críticos de prestação de cuidados.

As políticas de licenças remuneradas geram retornos importantes no longo prazo, enquanto o investimento necessário para sua implementação é relativamente pequeno em comparação à outras medidas de política social incluídas na simulação. No Cenário 1, as licenças remuneradas relacionadas ao cuidado infantil requerem um investimento anual de 0,09% do PIB (Gráfico 1). Este valor inclui 0,023% para a licença-maternidade, 0,016% para a licença-paternidade e 0,055% para a licença parental (divididos entre 0,027% para mães

e 0,028% para pais). O cenário 2 requer 0,068% do PIB, com 0,045% destinados à licença-maternidade e 0,023% à licença-paternidade, uma vez que este cenário não contempla a licença parental. Da mesma forma, o Cenário 3 exige 0,091% do PIB, com 0,045% destinados à licença-maternidade e um investimento mais elevado de 0,046% para a licença-paternidade, refletindo a maior duração prevista neste cenário. Nenhum dos dois últimos cenários inclui licença parental (ver resultados no final do relatório). Apesar do pequeno nível de investimento, o impacto destas medidas é amplificado por meio do efeito induzido pelo aumento do consumo¹¹ e das mudanças sociais mais amplas que promovem. Os ganhos em termos de emprego no Cenário 3 (Gráfico 2), por exemplo, superam ligeiramente os do Cenário 2, em grande parte devido aos postos de trabalho adicionais induzidos pelo aumento dos gastos das famílias decorrentes do financiamento público de licenças mais longas.

Gráfico 1. Total de investimentos brutos por política em todos os cenários simulados
(em percentagens do PIB)



Fonte: Resultados da simulação, utilizando o Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT.

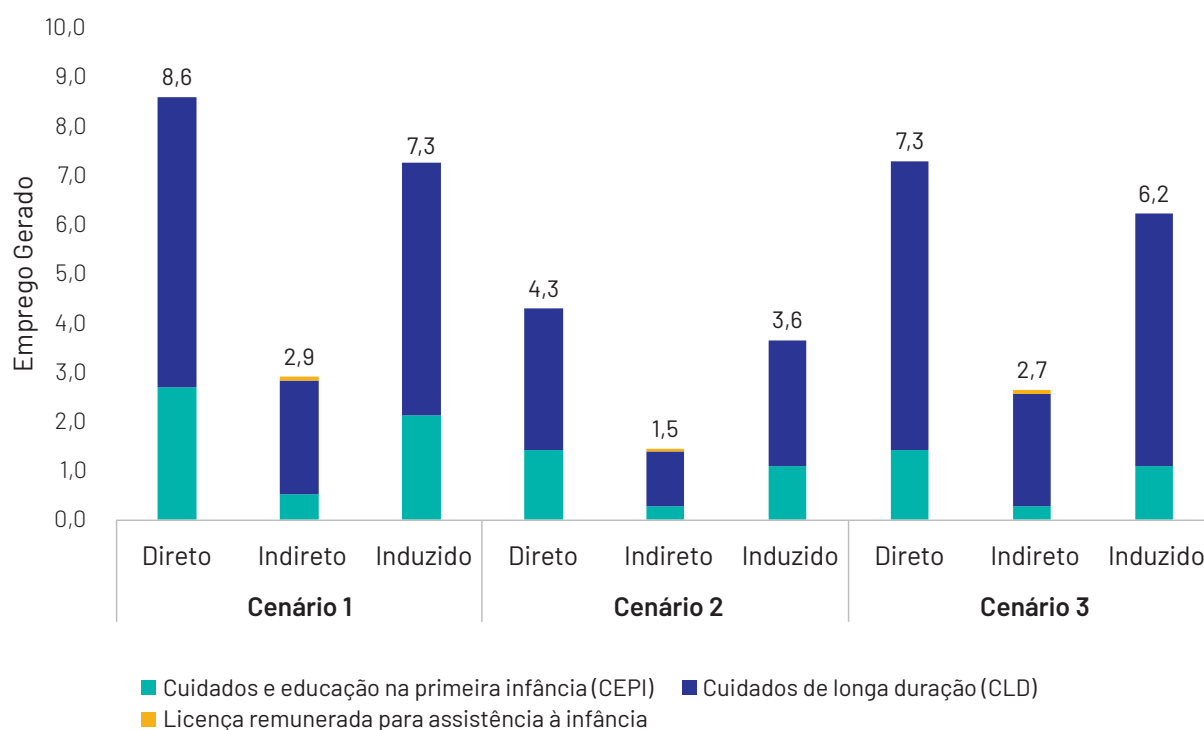
¹¹ O Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT estima os efeitos induzidos no emprego utilizando multiplicadores derivados de um modelo estático de input-output. Estes efeitos refletem o aumento da procura de bens e serviços resultante de um maior consumo das famílias, ou seja, à medida que a renda das famílias aumenta, o consumo aumenta, o que, por sua vez, estimula a produção e gera emprego adicional.

A comparação entre os Cenários 2 e 3 realça o papel da ampliação da licença-paternidade como uma medida de baixo investimento e elevado impacto para promover a corresponsabilização nos cuidados e a igualdade de gênero. Embora a implementação ainda esteja em debate e exija coordenação administrativa e campanhas de sensibilização do público para garantir a adesão dos pais, a inclusão da licença-paternidade nos Cenários 2 e 3, bem como a cobertura ampliada no Cenário 1, representam passos fundamentais para a construção de um sistema de cuidados mais equitativo e inclusivo.

Como elemento-chave de um sistema de cuidados equitativo em termos de gênero, a ampliação da

licença-maternidade e da licença-paternidade, em particular para os trabalhadores informais, deve ser priorizada. Em articulação com as futuras disposições de licença parental, essas medidas podem servir de base para reduzir as desigualdades de gênero e para criar um mercado de trabalho mais inclusivo. Enquanto os Cenários 2 e 3 representam avanços possíveis dentro das atuais restrições fiscais e políticas, o Cenário 1 oferece uma visão de longo prazo alinhada com as normas internacionais que poderiam orientar o desenvolvimento progressivo de políticas públicas no Brasil.

Gráfico 2. Geração de empregos por política em todos os cenários simulados. *(em milhões de pessoas)*



Fonte: Resultados da simulação, utilizando o Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT.

Apoiar a amamentação por meio de proteções trabalhistas

A amamentação é vital não só para a saúde e o desenvolvimento da criança, mas também representa uma dimensão fundamental da proteção da maternidade, conforme reconhecido na Convenção n.º 183 da OIT. Assegurar que as mães trabalhadoras tenham tempo, segurança de renda e instalações adequadas para amamentar contribui para melhores resultados nutricionais, menor morbidade e mortalidade infantil e vínculos mais fortes entre mãe e bebê. Neste contexto, ambientes de trabalho favoráveis à amamentação são essenciais para a promoção dos direitos das mulheres e das metas de saúde pública, ao mesmo tempo que favorecem a continuação da participação das mulheres na força de trabalho após o parto.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹² exige pausas para amamentação para as trabalhadoras do setor formal, assegurando às mães o direito de amamentar 60 minutos por dia, durante a jornada de trabalho, até a criança atingir os seis meses de idade, com remuneração integral a cargo dos empregadores. No entanto, as mulheres na economia informal, que representavam 43,2% das mulheres ocupadas em 2019, não são cobertas por esta disposição. Como resultado, muitas mulheres enfrentam a difícil escolha entre amamentar e manter os seus empregos, particularmente aquelas com baixa renda ou flexibilidade limitada no trabalho.

O Cenário 1 simula a implementação de pausas para amamentação com financiamento público para todas as mulheres empregadas, formais e informais,

com compensação equivalente a 100% do salário médio (ou salário-mínimo, no caso das trabalhadoras informais). A política simulada está alinhada com a recomendação da Organização Mundial de Saúde de amamentação exclusiva durante os primeiros seis meses de vida (OMS, 2023)¹³ e representa um passo importante para consolidar as responsabilidades de cuidados como uma prioridade social compartilhada. Em contraste, os Cenários 2 e 3 refletem as discussões atuais no âmbito da política nacional, que propõe a ampliação das pausas para amamentação até os 12 meses de idade da criança. Como tais negociações pretendem que o custo dessas pausas continue a ser de responsabilidade dos empregadores, ele não está incluído nas projeções de investimento destes cenários.

Apesar do seu custo relativamente baixo em comparação com outras políticas de cuidados –representando apenas 0,024% do PIB no Cenário 1– o investimento público para pausas para amamentação pode gerar múltiplos benefícios a longo prazo. Embora essas pausas não gerem efeitos diretos ou indiretos sobre o emprego, elas contribuem para melhorar a saúde infantil, reduzir os custos com saúde e fortalecer a participação e permanência das mulheres ao mercado de trabalho. Além disso, ao proporcionar um ambiente favorável à amamentação, os empregadores e os formuladores de políticas demonstram um compromisso com a igualdade de gênero, a inclusão no mundo do trabalho e o desenvolvimento da primeira infância.

¹² Consolidação das Leis do Trabalho, da CLT.

¹³ OMS. (2023). Infant and young child feeding. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/infant-and-young-child-feeding>.

Investir em Cuidados e Educação na Primeira Infância: Ampliar o acesso, a qualidade e os empregos decentes

Os Cuidados e Educação na Primeira Infância (CEPI) são pilares fundamentais do desenvolvimento inclusivo. Eles desempenham um papel crucial no desenvolvimento cognitivo e emocional durante os primeiros anos de vida, facilitam a participação das mulheres no mercado de trabalho, e geram oportunidades de emprego decente. Apesar desses benefícios amplamente reconhecidos, o sistema de CEPI no Brasil ainda enfrenta desafios significativos em termos de acesso, qualidade e equidade.

No ano de referência (2019), a taxa de matrícula em Cuidados e Educação na Primeira Infância (CEPI) para crianças de 0 a 3 anos¹⁴ era apenas 32%, enquanto as matrículas na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos atingiram 88%¹⁵. O maior número de matrículas no ensino pré-escolar reflete o compromisso legal do Brasil com a oferta de educação infantil como parte do ensino básico ([Lei n.º 12.796/2013](#)). Em contrapartida, os CEPI para crianças de 0 a 3 anos continuam a ser amplamente insuficientes e marcados por profundas desigualdades. Em 2019, por exemplo, as taxas de matrícula nessa faixa etária variavam de apenas 18,7% no Norte a 43,9% no Sudeste¹⁶. As disparidades também eram evidentes entre áreas urbanas e rurais (40,0% vs. 20,4%) e entre faixas de renda: enquanto 54,2% das crianças no quintil mais rico estavam matriculadas, a cobertura entre o quintil mais pobre era de 26,9% (INEP, 2022).

Além disso, a média de horas semanais ofertadas é baixa, particularmente na pré-escola, na qual apenas 10,4% das crianças frequentam instituições

que oferecem mais de 35 horas por semana¹⁷. Essas limitações reduzem o potencial dos CEPI de apoiar trabalhadores(as) com responsabilidades familiares e atuar como instrumento de inclusão social.

O Cenário 1 simula uma expansão ambiciosa rumo à oferta universal e pública de CEPI. Tem como meta alcançar 60% de matrículas em creches (0 a 3 anos) e 100% na pré-escola (4-5 anos), com jornada de 40 horas semanais e razão de crianças por pessoal significativamente reduzida¹⁸ 4:1 para creche e 8:1 para pré-escola (em comparação com 13,5% e 20,3%, respectivamente, em 2019). Estes parâmetros não só ampliam o acesso, como também elevam os padrões de qualidade e as condições de trabalho. Os salários dos educadores são equiparados com os dos professores do ensino fundamental e os auxiliares de educação infantil recebem 120% do salário-mínimo, contribuindo para a formalização e a valorização do trabalho de cuidados.

Os Cenários 2 e 3 estão alinhados com a Política Nacional de Cuidados, com as Diretrizes Nacionais Operacionais para a Qualidade e Equidade na Educação Infantil ([Resolução CNE/CEB nº 1, de 2024](#)) e com o [Plano Nacional de Educação](#). Enquanto o Cenário 1 estabelece uma meta de matrícula de 60% das crianças de 0 a 3 anos e de 100% das crianças de 4 a 5 anos, os Cenários 2 e 3 concentram-se na ampliação da oferta pública para atingir esse objetivo. Assumem que 39% das matrículas em creches e 77% das matrículas em pré-escola ocorrerão em instituições públicas, com base nos dados de 2019

¹⁴ Na versão on-line do simulador, para todos os países, o Desenvolvimento e Educação na Primeira Infância (DEPI) inclui crianças de 0 a 2 anos, enquanto a educação pré-primária abrange crianças de 3 a 5 anos. Para as simulações deste relatório, as categorias etárias foram ajustadas para se alinharem com o atual sistema educativo do Brasil, no qual o ensino pré-primário é obrigatório para crianças com 4 anos ou mais.

¹⁵ Embora os dados de 2019 sejam usados como ano de referência por motivos de calibração, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2024 mostra um aumento nas taxas de matrícula: 39,8% para crianças de 0 a 3 anos e 93,4% para crianças de 4 a 5 anos, um aumento de 7,8 e 5,5 pontos percentuais, respectivamente, desde 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102180_informativo.pdf

¹⁶ O Norte está entre as regiões mais pobres do Brasil, com infraestrutura limitada e menor acesso a serviços públicos, enquanto o Sudeste é a região mais rica e desenvolvida, abrigando grandes centros urbanos e econômicos, como São Paulo e Rio de Janeiro. De acordo com o IBGE (2019), em 2019, o Norte representava 8,8% da população brasileira e apenas 5,7% do PIB nacional, enquanto o Sudeste concentrava 42,1% da população e 53,0% do PIB.

¹⁷ Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP (2025).

¹⁸ Inclui educadores infantis habilitados e educadores auxiliares da infância.

sobre a cobertura do setor privado e a manutenção do modelo público-privado na oferta de CEPI¹⁹. As razões criança-pessoal são fixadas em 5:1 para creche e 10:1 para a pré-escola. Apesar destas diferenças, ambos os cenários mantêm os padrões salariais e a jornada integral de 40 horas semanais, garantindo qualidade e trabalho decente. Por conseguinte, em ambos os cenários, parte-se do princípio de que todos os serviços funcionam em tempo integral (40 horas por semana). Isso significa que os investimentos projetados consideram não só a criação de novas vagas, mas também a ampliação da jornada das instituições que hoje operam em tempo parcial.

As necessidades de investimento variam de acordo com o cenário. O cenário 1 exige um acréscimo de 2,44% do PIB para CEPI, enquanto os cenários 2 e 3 demandam 1,23%. Ainda assim, os três cenários

apresentam retornos significativos. No Cenário 1, os CEPI geram, por si só, mais de 5,3 milhões de empregos (considerando efeitos induzidos), sendo quase 2,7 milhões de empregos diretos. Já os Cenários 2 e 3 geram mais de 2,7 milhões de empregos (com efeitos induzidos), dos quais cerca de 1,4 milhão são diretos.

Assim, os CEPI destacam-se como uma área de política pública que não só apoia as crianças e as famílias, como também serve de motor para a criação de emprego e como uma forma para redução da informalidade. Ao expandir o acesso a serviços de cuidados infantis acessíveis e de alta qualidade, a Política Nacional de Cuidados pode eliminar uma barreira fundamental à participação das mulheres no mercado de trabalho e promover a equidade desde os primeiros anos de vida.

Construindo um sistema de cuidados de longa duração para uma população em rápido envelhecimento e para pessoas com deficiência

Os serviços de cuidados de longa duração (CLD) são essenciais para garantir o direito a um envelhecimento digno e apoiar as pessoas com necessidades de cuidados ao longo do ciclo de vida, incluindo crianças, idosos e adultos com deficiência. Os serviços de cuidados de longa duração incluem normalmente cuidados pessoais (como assistência com banho, vestuário e alimentação), bem como apoio em tarefas domésticas, preparo de alimentos, demandas administrativas e participação social. Esses serviços podem ser prestados no domicílio, em instalações comunitárias ou em instituições de cuidados residenciais (Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs), por uma combinação de profissionais de saúde e profissionais de cuidados capacitados.

À medida que a população brasileira envelhece rapidamente²⁰, a procura de CLD tende a aumentar substancialmente, colocando uma pressão adicional sobre as famílias, particularmente as mulheres e as meninas, que realizam a maior parte do trabalho de cuidados não remunerado.

Apesar dessa necessidade crescente, o Brasil não possui atualmente um sistema universal e abrangente de CLD, e os serviços existentes são fragmentados, limitados em termos de cobertura e altamente dependentes de acordos privados ou de cuidados não remunerados prestados por familiares e comunidades.

No Brasil, a política pública mais relevante e duradoura para atender às necessidades dessas populações

¹⁹ Em 2019, 34,6% das crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos estavam matriculadas em jardins-de-infância privados e 23,1% das crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 5 anos frequentavam escolas pré-primárias privadas. Para refletir este equilíbrio, as metas de matrículas no setor público nos Cenários 2 e 3 foram fixadas em 39% para o ensino pré-escolar e 77% para o ensino pré-primário, complementando a cota do setor privado.

²⁰ Essa tendência se reflete nas projeções de aumento da carga assistencial no Brasil, como mostra o Panorama Social da América Latina e do Caribe 2024 (CEPAL, 2024, p. 164)

é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que “garante uma renda mensal mínima para pessoas com 65 anos ou mais, ou para pessoas com deficiência, independentemente da idade” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2024). Dados de 2019 indicam que o BPC representou aproximadamente 0,75% do PIB brasileiro, beneficiando 26.950.023 pessoas²¹.

No entanto, apesar da importância econômica do BPC no debate sobre políticas públicas de cuidados, o investimento total em CLD na linha de base inclui apenas serviços domiciliares ou baseados em instituições²². De acordo com dados da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social, em 2019, o governo federal destinou 1,87 bilhão de reais a serviços voltados para pessoas idosas e pessoas com deficiência. Esses recursos, complementados por outros fundos públicos estaduais e municipais, bem como por contribuições de organizações da sociedade civil, apoiaram 26.861 pessoas em Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 190.906 em Centros-Dia e 69.267 em Unidades de Acolhimento. Embora esses serviços ofereçam apoio essencial às populações em situação de vulnerabilidade, a alocação do governo - ainda que significativa - representou apenas 0,03% do PIB do Brasil em 2019. Além disso, devido à natureza descentralizada desses serviços, não há coleta ou consolidação sistemática de dados sobre a despesa total considerando todas as fontes de financiamento. Consequentemente, no cenário de referência, esta despesa é efetivamente arredondada para zero em termos de percentagem do PIB.

O Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT fornece uma metodologia estruturada para estimar as necessidades de cuidados em três grupos distintos: i) crianças com deficiência (0-14 anos) dependentes de cuidados, ii) pessoas entre 15 e 64 anos com limitações crônicas de saúde e iii) adultos com 65 anos ou mais²³ com deficiências funcionais significativas. No cenário de cobertura total

(Cenário 1), adota-se uma razão de beneficiários por prestador de cuidados de 2,5:1²⁴, refletindo as recomendações internacionais e garantindo a qualidade e a atenção adequadas. Os Cenários 2 e 3 ajustam este parâmetro para refletir uma estratégia de implementação mais gradual. O Cenário 2, em particular, adota uma razão de 5:1 como etapa intermediária, alinhado com as atuais restrições fiscais do Brasil, enquanto o Cenário 3 retorna a razão 2,5:1, como no Cenário 1.

Os investimentos necessários são substanciais, mas justificados pela magnitude do desafio. O Cenário 1 estima as necessidades anuais de investimento em CLD seja de 583 bilhões de reais, o equivalente a 6,38% do PIB. Comparativamente, o Cenário 2 requer 291 bilhões de reais (3,18% do PIB), enquanto o Cenário 3, com os mesmos parâmetros do Cenário 1, projeta o mesmo valor deste. Essas diferenças refletem a intensidade da oferta de serviços, com maior razão de beneficiários por prestador de cuidados no Cenário 2, exigindo menos pessoal por pessoa atendida e, portanto, menor investimento.

Os benefícios sociais e econômicos da criação de um sistema nacional de CLD são consideráveis. Em todos os cenários, os CLD contribuem significativamente para a criação de empregos, formalização e geração de renda. Os Cenários 1 e 3 criam mais de 8,1 milhões de postos de trabalho (sem considerar efeitos induzidos), enquanto o Cenário 2, com uma razão maior de beneficiários por prestador de cuidados, gera mais de 4 milhões de empregos apenas com CLD. É importante notar que estes empregos não são apenas numerosos, mas também estáveis, socialmente relevantes e necessários, apoiando a profissionalização do trabalho de cuidados e reduzindo a sobrecarga de cuidadores não remunerados.

Em suma, o estabelecimento de um sistema de CLD com financiamento público e baseado em direitos preencheria uma lacuna crítica na arquitetura de proteção social do Brasil. Contribuiria para um enve-

²¹ Dados disponíveis em: <https://portal.datransparencia.gov.br/beneficios>.

²² Ver OIT (2024) para mais detalhes técnicos.

²³ Embora o Simulador de Investimento em Políticas de Cuidados da OIT defina idosos como aqueles com 65 anos ou mais, é importante observar que, no Brasil, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) estabelece 60 anos de idade como o limite legal para ser considerado idoso.

²⁴ De acordo com a OIT (2024), apenas 16 países dispõem de dados sobre a razão beneficiário/cuidador na base de dados de saúde da OCDE. Entre estes, cerca de 11 países apresentaram uma razão de beneficiários de cuidados e trabalhadores de cuidados prolongados inferior a 3. Por conseguinte, a razão de 2,5 utilizado nesta análise é considerada um padrão excepcionalmente elevado.

lhecimento saudável, melhoraria a qualidade de vida de pessoas que necessitam de cuidados e das suas famílias, e geraria milhões de empregos decentes. Uma implementação gradual, tal como modelada

no Cenário 2, pode oferecer um caminho a seguir, ao mesmo tempo que lança as bases para uma infraestrutura de cuidados mais inclusiva e sensível às questões de gênero.

Investir nos Cuidados: Uma estratégia para um crescimento inclusivo e sustentável

Investir nos cuidados não é apenas um imperativo social, mas também uma decisão econômica estratégica. As simulações apresentadas neste relatório demonstram que a ampliação das políticas de cuidados no Brasil, especialmente por meio da implementação da Política Nacional de Cuidados, tem o potencial de impulsionar o crescimento inclusivo, gerar emprego, reduzir as desigualdades de gênero e fortalecer as bases sociais e econômicas do país.

As discussões em curso, em torno da Política Nacional de Cuidados, ocorrem em um contexto político e institucional oportuno. O consenso internacional sobre a importância das políticas de cuidado vem ganhando força, e o Brasil deu passos concretos para a adoção de um marco nacional por meio da introdução e aprovação da Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024).

A concessão de licenças maternidade e paternidade deve ser entendida dentro de um quadro mais amplo de proteção à maternidade e à paternidade, em conformidade com as normas internacionais do trabalho. Isto inclui não só o apoio à renda, mas também medidas trabalhistas e a ampliação da cobertura para garantir que todos os trabalhadores e trabalhadoras, especialmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade ou na economia informal, possam acessar e usufruir desses direitos.

Uma das conclusões mais relevantes deste relatório é a escala da criação de emprego em todos os cenários analisados. Até 2035, a implementação integral das políticas de cuidado (Cenário 1) projeta a criação de mais de 11,4 milhões de empregos.

Mesmo no Cenário 2, com parâmetros de política mais modestos e uma implementação mais gradual, estima-se que a economia do cuidado gere 5,6 milhões de novos postos de trabalho.

A análise do retorno do investimento (RI) reforça ainda mais o argumento econômico. Em relação às licenças remuneradas e aos serviços de cuidados e educação na primeira infância (CEPI), o modelo estima os ganhos do PIB a longo prazo por unidade de despesa pública. No Cenário 2, os CEPI geram um retorno de R\$ 2,48 para cada R\$ 1,00 investido, enquanto a licença remunerada gera R\$ 1,29 por real investido. Esses resultados refletem, sobretudo, o potencial de aumento da renda das mulheres ao longo da vida, resultante da redução do déficit de políticas de cuidado infantil. Estes benefícios são calculados com base na vida laboral restante de uma mãe típica após o nascimento do seu primeiro filho e são expressos em termos de ganhos cumulativos em relação ao PIB²⁵. Embora o RI não seja calculado para os CLD devido às limitações metodológicas, os efeitos da criação de emprego e da formalização constituem, por si só, um argumento robusto para a sua inclusão como componente fundamental da estratégia de desenvolvimento do Brasil.

O país passa por uma rápida transição demográfica, marcada pelo envelhecimento da população e pelo aumento da razão de dependência. De acordo com o Censo Demográfico de 2022, pessoas com 65 anos ou mais representam agora 10,9% da população total - um aumento significativo em relação aos 7,4% de 2010, o que equivale a um crescimento

²⁵ O simulador utilizou a metodologia criada por De Henau (2022), que segue os resultados empíricos de Kleven et al. (2019a, 2019b) sobre a penalização das crianças.

de 57,4% em apenas 12 anos²⁶. Essa transformação demográfica ressalta a urgência de se estabelecer políticas abrangentes de CLD para atender às necessidades de um número crescente de pessoas idosas e pessoas em situação de dependência.

Além disso, o Brasil tem assistido a mudanças significativas nas estruturas familiares, com destaque para o aumento de domicílios chefiados por mulheres e mães solo. Em 2022, as mulheres chefiavam 49,1% das famílias, um aumento expressivo em relação aos 38,7% registrados em 2010²⁷. Ademais, um estudo²⁸ revelou que 11 milhões de mulheres estavam criando seus filhos sozinhas em 2022. Essas dinâmicas familiares em evolução amplificam a procura de políticas de cuidados robustas, uma vez que os domicílios monoparentais e chefiados por mulheres enfrentam, com frequência, responsabilidades de cuidado ainda mais intensas. Nesse contexto, a implementação da Política Nacional de Cuidados poderá prestar um apoio essencial a estas famílias, promovendo a igualdade de gênero e melhorando o bem-estar social.

Para além dos resultados econômicos, os investimentos em cuidados contribuem para a justiça de gênero, racial e étnica e para a coesão social. Promovem a redistribuição do trabalho de cuidados não remunerado, reduzem as disparidades salariais entre homens e mulheres e desafiam as normas tradicionais em matéria de prestação de cuidados. Ao reconhecer e apoiar o papel essencial dos cuidados na sociedade, a Política Nacional de Cuidados tem o potencial de promover um modelo de desenvolvimento mais igualitário e sustentável, baseado no bem-estar humano.

Assim, as políticas de cuidado representam uma oportunidade única para enfrentar as desigualdades econômicas, sociais, de gênero, raciais e étnicas no Brasil. Os cenários delineados neste relatório fornecem um roteiro para alinhar a Política Nacional de Cuidados com as realidades fiscais e políticas do Brasil e, ao mesmo tempo, alcançar resultados transformadores. Para realizar plenamente este

potencial, é essencial garantir a coordenação entre as agências e ministérios relevantes, promovendo uma abordagem governamental integrada para a implementação da política de cuidados. Ao priorizar os investimentos em cuidados e integrá-los em uma agenda política coordenada e baseada em direitos, o Brasil pode criar uma economia mais inclusiva, melhorar o bem-estar social e liderar o caminho para alcançar a igualdade de gênero, raça e etnia no mercado de trabalho.

²⁶ Considerando o limiar legal de 60+ estabelecido pelo Estatuto do Idoso, conforme mencionado anteriormente, os idosos representavam 10,8% da população em 2010 e 15,8% em 2022, um aumento de 46,3% nesse período de 12 anos. Disponível em: <https://anda.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/38187-2022-census-number-of-elderly-persons-in-the-brazilian-population-grew-57-4-in-12-years>

²⁷ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2024-10/number-women-charge-households-rise-brazil>

²⁸ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/geral/noticia/2023-08/brazil-11-million-women-raise-their-children-single-handedly>

Esta publicação foi preparada conjuntamente pela Divisão de Assuntos de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dirigida por Ana Gúezmes García, e pelo Escritório Regional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a América Latina e o Caribe, dirigido por Ana Virginia Moreira.

A coordenação do documento esteve a cargo de Ana Gúezmes García, Lucía Scuro Somma, Oficial Superior de Assuntos Sociais da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, e Paz Arancibia Román, Especialista Sênior Regional de Gênero e Não Discriminação do Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe.

O documento foi elaborado por Kenia Barreiro de Souza, Consultora da OIT. Receberam-se valiosas contribuições e comentários das seguintes funcionárias da OIT: Laura Addati, Especialista em Proteção à Maternidade e Políticas de Cuidados do Serviço de Gênero, Igualdade, Diversidade e Inclusão (GEDI); Lorena Pastor, Economista Júnior e Oficial Técnica de Políticas de Cuidados do GEDI; Rosalia Vazquez-Alvarez, Economista Sênior (GEDI); Paz Arancibia, Especialista Sênior Regional de Gênero e Não Discriminação do Escritório Regional para a América Latina e o Caribe; Livia Salles, Oficial Nacional de Projetos do Escritório da OIT no Brasil; e María Jesús Silva, Consultora da OIT. Por parte da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, receberam-se contribuições e comentários de Javiera Ravest, Assistente Superior de Assuntos Sociais, Diego Collado, Oficial Associado de Assuntos Econômicos e Carolina Salazar, Designer gráfica.

Este documento é uma contribuição para a XVI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, que será realizada em agosto de 2025 na Cidade do México, e cujo tema prioritário é “As transformações nos âmbitos político, econômico, social, cultural e ambiental para impulsionar a sociedade do cuidado e a igualdade de gênero”.

Agradece-se o apoio prestado para a elaboração deste documento pelo programa de cooperação técnica da CEPAL, assim como pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Este relatório não teria sido possível sem o apoio financeiro da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI). O conteúdo deste relatório não reflete necessariamente a posição ou as políticas da AECID ou da ASDI. As Nações Unidas e os países que as representam não são responsáveis pelo conteúdo de links para sites externos incluídos nesta publicação.

Não se deve entender que exista endosso das Nações Unidas ou dos países que as representam a empresas, produtos ou serviços comerciais mencionados nesta publicação.

As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade dos autores e podem não coincidir com as das Nações Unidas ou as dos países que as representam.

Copyright © Nações Unidas, 2025

Todos os direitos reservados

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Internacional do Trabalho (OIT), Brasil: Promover a inclusão e a igualdade de gênero por meio da Política Nacional de Cuidados. Serie: Cenários de investimento para a sociedade do cuidado na América Latina e no Caribe [Escenarios de inversión para la sociedad del cuidado en América Latina y el Caribe]

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações, publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir.