REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

DO DEVER CONSTITUCIONAL DE CUIDAR À PROTEÇÃO DE QUEM CUIDA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA O RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO FAMILIAR NÃO REMUNERADO NO BRASIL

FROM THE CONSTITUTIONAL DUTY TO CARE TO THE PROTECTION OF CAREGIVERS: LEGAL FOUNDATIONS FOR THE RECOGNITION OF UNPAID FAMILY CARE WORK IN BRAZIL

Ciências Sociais Aplicadas • 20/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794926361

Sarah Trovão Brito Moraes[1]

Glaucia Fernanda Oliveira Martins Batalha[2]

RESUMO

O artigo investiga os fundamentos jurídicos, constitucionais e internacionais que justificam o reconhecimento e a regulamentação estatal do trabalho de cuidado familiar não remunerado no Brasil. Parte da constatação de que a Constituição de 1988 atribui às famílias deveres jurídicos de cuidado sem prever contrapartida equivalente a quem os executa, majoritariamente mulheres, em especial negras e de baixa renda. A pesquisa, qualitativa e teórico-documental, articula a teoria da reprodução social, a sociologia da divisão sexual e racial do trabalho e a teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser à análise da Constituição, da Lei nº 15.069/2024, da legislação previdenciária, de tratados de direitos humanos, da Opinião Consultiva OC-31/25 da Corte Interamericana e de experiências latino-americanas. Os resultados indicam que a Política Nacional de Cuidados reconhece o cuidado como trabalho e como direito, mas o faz por comandos programáticos, sem prestações definidas, enquanto a legislação previdenciária classifica quem cuida como segurada facultativa e condiciona sua proteção à renda familiar. Sustenta-se que essa descontinuidade configura proteção insuficiente e, em leitura que o artigo defende sem ignorar as objeções que ela enfrenta, omissão parcial na regulamentação do sistema especial de inclusão previdenciária previsto na Constituição. Conclui-se que o reconhecimento jurídico do cuidado exige a combinação de medidas de reconhecimento, recompensa, redistribuição e representação, entre as quais a mensuração do valor econômico do cuidado, a contribuição previdenciária custeada pelo Estado para cuidadoras de baixa renda, a ampliação da corresponsabilidade masculina e estatal e a participação das cuidadoras na governança da política.

Palavras-chave: Trabalho de cuidado não remunerado; Direito ao

cuidado; Política Nacional de Cuidados; Proteção previdenciária; Nancy Fraser.

ABSTRACT

This article investigates the legal, constitutional and international grounds that justify the recognition and state regulation of unpaid family care work in Brazil. It starts from the observation that the 1988 Constitution assigns families legal duties of care without providing equivalent protection to those who perform them, mostly women, particularly Black and low-income women. This qualitative, theoretical and documentary study combines social reproduction theory, the sociology of the sexual and racial division of labour and Nancy Fraser's three-dimensional theory of justice with an analysis of the Constitution, Law 15,069/2024, social security legislation, human rights treaties, Advisory Opinion OC-31/25 of the Inter-American Court and Latin American experiences. The results show that the National Care Policy recognizes care as work and as a right, but through programmatic provisions without defined benefits, while social security legislation classifies caregivers as optional contributors and makes their protection depend on household income. The article argues that this discontinuity amounts to insufficient protection and, on a reading it defends while acknowledging the objections it faces, to a partial omission in regulating the special social security inclusion system provided for in the Constitution. It concludes that the legal recognition of care requires a combination of recognition, reward, redistribution and representation measures, including measuring the economic value of care, state-funded social security contributions for low-income caregivers, the expansion of male and state co-responsibility and the participation of caregivers in the governance of the policy.

Keywords: Unpaid care work; Right to care; National Care Policy; Social security protection; Nancy Fraser.

1. INTRODUÇÃO

Em 2022, as mulheres brasileiras com 14 anos ou mais dedicaram, em média, 21,3 horas semanais aos afazeres domésticos e ao cuidado de pessoas, contra 11,7 horas dos homens (IBGE, 2023). No Nordeste, a distância é maior: 23,5 horas para elas e 11,8 para eles (IBGE, 2024). Mulheres pretas ou pardas dedicam a essas atividades mais tempo do que as brancas, e as taxas de realização de cuidados de pessoas são mais altas entre as primeiras (IBGE, 2023; 2024). Esses números descrevem um trabalho que sustenta a vida cotidiana, a formação das novas gerações e a própria disponibilidade da força de trabalho para o mercado, mas que não gera salário, não conta como tempo de serviço e não confere, por si, proteção social a quem o realiza.

O direito brasileiro não ignora o cuidado, que a Constituição de 1988 converte em dever jurídico: cabe à família, à sociedade e ao Estado assegurar os direitos de crianças, adolescentes e jovens (art. 227), os pais devem assistir, criar e educar os filhos menores e os filhos maiores devem amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (art. 229), e a família, a sociedade e o Estado devem amparar as pessoas idosas (art. 230). O que o ordenamento deixa em aberto é a outra face desse dever: quem o executa, em que condições e com que proteção. Como a execução recai, de fato, sobre as mulheres, a ausência de resposta jurídica a essa pergunta converte uma obrigação distribuída em lei entre vários sujeitos em um encargo concentrado sobre um grupo social.

A Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados (PNC), alterou o vocabulário jurídico do tema ao definir o cuidado como trabalho e ao reconhecer o direito de todas as pessoas a ser cuidadas, a cuidar e ao autocuidado (Brasil, 2024, arts. 1º e 5º). No mesmo período, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito ao cuidado como direito humano autônomo (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2025). Esses marcos, porém, convivem com um sistema de proteção social que continua a tratar quem cuida como alguém que não trabalha, já que a dona de casa de baixa renda ingressa na previdência como segurada facultativa e precisa contribuir para ser protegida, ainda que não tenha renda própria (Brasil, 1991a, art. 21, § 2º, II, "b").

O problema que orienta esta pesquisa pode ser assim formulado: quais fundamentos constitucionais e internacionais sustentam o reconhecimento jurídico e a regulamentação estatal do trabalho de cuidado familiar não remunerado no Brasil, e que medidas normativas e institucionais deles decorrem sem reproduzir a divisão sexual do trabalho que se pretende superar? A hipótese é que o déficit brasileiro não decorre da inexistência de normas sobre cuidado, mas da descontinuidade entre três camadas do ordenamento: o dever constitucional de cuidar, o reconhecimento declaratório do cuidado como trabalho na PNC e a classificação previdenciária de quem cuida como não trabalhadora. Essa descontinuidade configuraria proteção insuficiente e, quanto ao sistema especial de inclusão previdenciária previsto no art. 201, § 12, da Constituição, omissão parcial.

O objetivo geral é investigar os fundamentos jurídicos, constitucionais e internacionais que justificam o reconhecimento e a

regulamentação estatal do trabalho de cuidado familiar não remunerado no Brasil. Os objetivos específicos são: identificar os dispositivos constitucionais que sustentam a inclusão do cuidado familiar não remunerado no âmbito dos direitos sociais e das políticas públicas; examinar as normas e os tratados internacionais que orientam o reconhecimento e a proteção do trabalho de cuidado; e propor fundamentos normativos e institucionais para políticas de valorização e eventual remuneração desse trabalho.

A relevância da investigação é teórica e prática. No plano teórico, o artigo procura mostrar que a invisibilidade do cuidado, além do fato social que o direito encontra pronto, é efeito das categorias com que o próprio direito define trabalho, contribuição e proteção. No plano prático, a pesquisa dialoga com a meta 5.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que propõe reconhecer e valorizar o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, com os ODS 8 e 10 e com a agenda de redução das desigualdades regionais, especialmente relevante para o Nordeste, região em que a sobrecarga feminina de cuidado é mais acentuada (IBGE, 2024) e na qual se insere o Maranhão, onde esta pesquisa se realiza.

Além desta introdução, o texto apresenta, na segunda seção, o referencial teórico, que trata o cuidado como trabalho de reprodução social e o reconhecimento como questão de justiça. A terceira seção descreve a metodologia, e a quarta reúne os resultados e a discussão: os dados sobre a desigualdade do cuidado, os fundamentos constitucionais e internacionais, a análise da PNC e do regime previdenciário, a caracterização da proteção insuficiente e da omissão parcial, as experiências comparadas e as propostas normativas. As considerações finais retomam o problema e a hipótese à luz desses resultados.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O Cuidado Como Trabalho: Reprodução Social e Divisão Sexual e Racial do Trabalho

A primeira base epistemológica deste artigo é a recusa da separação entre trabalho produtivo e atividades de cuidado. A teoria da reprodução social sustenta que a produção econômica depende de um conjunto de atividades que geram e mantêm as pessoas: gestar, alimentar, educar, cuidar de doentes e de idosos, manter a casa, sustentar vínculos. Nancy Fraser (2020) denomina contradição social-reprodutiva a tendência do capitalismo de depender dessas atividades e, ao mesmo tempo, de desvalorizá-las e esgotá-las, porque a economia oficial não as remunera nem se responsabiliza por sua reposição. Em formulação posterior, a autora trata a reprodução social como uma das condições de fundo da acumulação, ao lado da natureza, do poder político e da expropriação de povos racializados (Fraser, 2024), o que situa o cuidado no interior da economia, como condição de seu funcionamento.

A Lei nº 15.069/2024 incorporou essa compreensão ao definir o cuidado como trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia (Brasil, 2024, art. 5º, I). A definição legal é relevante porque desloca o cuidado do campo do afeto e da obrigação moral para o campo do trabalho, isto é, para o campo em que o direito costuma reconhecer prestações, contrapartidas e proteções. Resta saber se esse deslocamento conceitual produz consequências no restante do ordenamento, questão examinada na quarta seção.

A segunda base é a sociologia da divisão sexual do trabalho. Hirata e Kergoat (2007) mostraram que essa divisão se organiza por dois princípios: o da separação, segundo o qual existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres, e o da hierarquia, segundo o qual o trabalho atribuído aos homens vale mais. A atribuição prioritária do cuidado às mulheres não decorre de uma natureza feminina, mas de arranjos sociais historicamente construídos e reiterados por instituições, inclusive jurídicas. Silvia Federici (2017) reconstrói a origem desse arranjo no período de acumulação primitiva, quando o trabalho reprodutivo foi confinado ao âmbito doméstico e destituído do estatuto de trabalho; nos anos 1970, a campanha por salários para o trabalho doméstico, de que a autora participou, usou a reivindicação salarial sobretudo como estratégia política para tornar visível que esse trabalho existe e é apropriado (Federici, 2019). Katrine Marçal (2017) acrescenta que a teoria econômica dominante construiu seu sujeito, o agente racional que atua no mercado, apagando o trabalho que o alimenta e o sustenta.

A terceira base é a dimensão racial, porque no Brasil a divisão sexual do trabalho é também racial. Lélia Gonzalez (1984) demonstrou que o lugar atribuído às mulheres negras no imaginário e na estrutura social brasileira, figurado na doméstica e na mucama, prolonga relações de servidão formadas na escravidão e associa o corpo negro feminino ao trabalho de servir e de cuidar da família alheia. Flávia Biroli (2018) mostra que a divisão sexual do trabalho é um limite da democracia brasileira, porque o tempo e os recursos absorvidos pelo cuidado reduzem as possibilidades de participação de mulheres, sobretudo pobres e negras, no trabalho remunerado e na vida política. A PNC reconhece essa estrutura ao definir múltiplas desigualdades como desigualdades estruturadas por classe, sexo, raça, etnia, idade, território e deficiência (Brasil, 2024, art. 5º, V).

Por fim, a abordagem das capacidades de Amartya Sen (2010) permite traduzir a sobrecarga de cuidado em termos de liberdade substantiva. Se o desenvolvimento consiste na ampliação das liberdades reais que as pessoas têm de levar a vida que valorizam, a concentração do cuidado em um grupo restringe suas capacidades de estudar, trabalhar, participar e descansar. O tempo, nessa leitura, é um recurso distribuído desigualmente, e sua apropriação é uma forma de privação. Reunidas, essas contribuições permitem afirmar que a invisibilidade do cuidado é produzida por categorias: contábeis, que não o registram como produção; econômicas, que não o reconhecem como trabalho; e jurídicas, que não lhe atribuem as consequências do trabalho, de modo que o direito participa da produção de uma invisibilidade que costuma tratar como dado prévio.

2.2. Reconhecimento Como Questão de Justiça: Paridade Participativa e Modelos de Equidade de Gênero

O termo reconhecimento, que dá título a este artigo, é empregado no sentido elaborado por Nancy Fraser. Contra as concepções que associam o reconhecimento à autoestima e à autorrealização, a autora o trata como questão de justiça, verificável nos arranjos institucionais: há falta de reconhecimento quando padrões institucionalizados de valoração cultural impedem certos sujeitos de participar da vida social como pares (Fraser, 2007). O núcleo normativo da teoria é a paridade participativa, segundo a qual “a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir uns com os outros como parceiros” (Fraser, 2007, p. 118).

Para que a paridade seja possível, duas condições devem ser satisfeitas. A condição objetiva exige que a distribuição dos recursos materiais assegure a independência e a voz dos participantes; a condição intersubjetiva exige que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos (Fraser, 2007, p. 119). Nenhuma das duas basta sozinha (Fraser, 2007, p. 120), e, aplicada ao cuidado, a distinção revela duas injustiças entrelaçadas: há má distribuição, porque quem cuida perde tempo, renda, oportunidades de trabalho remunerado e acesso à proteção previdenciária; e há falta de reconhecimento, porque o cuidado é institucionalmente valorado como não trabalho, o que atribui a quem o realiza um status subordinado. Em formulação posterior, Fraser (2009) acrescentou uma terceira dimensão, a representação, que diz respeito a quem tem voz nas decisões e a quem é incluído entre os sujeitos que podem apresentar reivindicações. No caso do cuidado, essa dimensão interroga a participação das cuidadoras na formulação e no controle das políticas que lhes dizem respeito.

Daí decorre uma consequência metodológica para a análise jurídica: se o reconhecimento é uma questão de status institucionalizado, o reconhecimento jurídico do cuidado não se esgota em uma declaração legal de que o cuidado é trabalho. Ele exige que o ordenamento altere os padrões pelos quais distribui consequências jurídicas ao trabalho, isto é, que o reconhecimento tenha efeitos na condição objetiva da paridade. Uma lei que declara o cuidado como trabalho, mas mantém quem cuida fora das proteções associadas ao trabalho, opera no plano simbólico sem alcançar o plano distributivo.

Fraser distingue, ainda, remédios afirmativos, que corrigem resultados desiguais sem alterar a estrutura que os produz, de remédios transformativos, que atuam sobre essa estrutura (Fraser,

2006). A distinção ajuda a avaliar as propostas de remuneração do cuidado. Em ensaio dedicado ao Estado de bem-estar, a autora comparou três modelos de equidade de gênero (Fraser, 1994). O modelo do provedor universal busca transformar todas as mulheres em trabalhadoras assalariadas, transferindo o cuidado ao mercado ou ao Estado. O modelo da paridade do cuidador busca remunerar o cuidado realizado em casa, equiparando-o ao trabalho assalariado. Ambos falham, cada um a seu modo: o primeiro desvaloriza o cuidado, e o segundo tende a manter as mulheres confinadas a ele, num circuito feminino de menor renda e menor prestígio. Fraser propõe um terceiro horizonte, o do cuidador universal, em que os padrões de vida atuais das mulheres, que combinam trabalho remunerado e cuidado, se tornam a norma para todos, homens incluídos.

Essa crítica oferece o critério com que as propostas deste artigo serão avaliadas. Remunerar o cuidado sem redistribuí-lo é remédio afirmativo que pode cristalizar a divisão sexual do trabalho; redistribuir o cuidado sem reconhecer seu valor econômico mantém a desproteção de quem já cuida. No plano das políticas, a Organização Internacional do Trabalho traduziu essa tensão no marco dos cinco R: reconhecer, reduzir e redistribuir o trabalho de cuidado não remunerado, recompensar o trabalho de cuidado remunerado e assegurar representação às trabalhadoras e aos trabalhadores do cuidado (OIT, 2018). No marco da OIT, a recompensa se dirige ao cuidado remunerado; ao estender a dimensão econômica do reconhecimento ao cuidado não remunerado, este artigo vai além dessa formulação e apoia-se, para isso, na crítica de Fraser ao modelo da paridade do cuidador, que indica as condições em que essa extensão não reproduz a divisão sexual do trabalho. Com esse ajuste, a combinação entre a teoria

tridimensional de Fraser e o marco da OIT serve de parâmetro para a construção das propostas normativas.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa, de natureza teórico-documental, e combina três procedimentos. O primeiro é a revisão bibliográfica crítica, que não pretende esgotar a produção sobre o tema, mas confrontar tradições que raramente dialogam no direito constitucional brasileiro: a teoria da reprodução social, a sociologia da divisão sexual e racial do trabalho, a teoria da justiça de Nancy Fraser, a abordagem das capacidades e a doutrina constitucional sobre direitos sociais e sua eficácia. A seleção obedeceu ao critério de pertinência teórica e partiu da bibliografia indicada no plano de trabalho da pesquisa.

O segundo procedimento é a análise documental de fontes normativas. O corpus nacional compreende a Constituição de 1988, a Lei nº 15.069/2024, o Decreto nº 12.562/2025, as Leis nº 8.212/1991, nº 8.213/1991 e nº 8.742/1993, a Lei nº 12.470/2011, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Pessoa Idosa e a Lei nº 15.371/2026, além da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADO nº 20. O corpus internacional compreende o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e sua Recomendação Geral nº 17, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Protocolo de San Salvador, as Convenções nº 156 e nº 189 da OIT e a Opinião Consultiva OC-31/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Os textos normativos foram interpretados pelos métodos sistemático e teleológico e, quanto às normas internacionais, à luz de sua hierarquia no direito brasileiro e da técnica do controle de convencionalidade.

O terceiro procedimento é a análise comparada funcional, que examina como ordenamentos latino-americanos resolveram problemas equivalentes ao brasileiro: Venezuela, Equador e Bolívia, no plano constitucional; Argentina, no plano previdenciário; Uruguai e Colômbia, no plano das políticas e da mensuração. A comparação não pretende transplantar soluções, mas identificar alternativas institucionais e testar sua compatibilidade com a Constituição brasileira. Os dados estatísticos utilizados são secundários, provenientes do IBGE e do Ministério do Trabalho e Emprego, e têm função descritiva, sem tratamento estatístico próprio.

Por ser teórico-documental, a pesquisa não examina a execução concreta do Plano Nacional de Cuidados nem a experiência das cuidadoras, o que exigiria investigação empírica. As propostas formuladas são hipóteses normativas, cuja viabilidade orçamentária depende de estudos de impacto que excedem este trabalho. Utilizou-se ferramenta de inteligência artificial generativa (Claude, da Anthropic) como apoio à revisão textual e gramatical, à reorganização estrutural do manuscrito e à conferência preliminar de dados e dispositivos normativos, em atenção às orientações de transparência discutidas por Sampaio (2025a; 2025b); o planejamento e a execução teórica e metodológica da pesquisa, a verificação final das fontes e a responsabilidade pelas interpretações e conclusões são das autoras.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A Desigualdade do Cuidado em Números

Os dados disponíveis mostram que o cuidado não remunerado é distribuído de modo desigual por sexo, raça e região, como indicam

os indicadores reunidos na Tabela 1.

Tabela 1. Indicadores selecionados sobre trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no Brasil

Indicador	Resultado	Fonte
Horas semanais em afazeres domésticos e/ou cuidado de pessoas, Brasil, 2022	Mulheres: 21,3 h; homens: 11,7 h	IBGE (2023)
Diferença entre mulheres e homens ocupados nas horas dedicadas a afazeres e cuidados, 2022	6,8 h a mais para as mulheres	IBGE (2023)
Taxa de realização de cuidado de pessoas entre mulheres, por cor ou raça, 2022	Pardas: 38,0%; pretas: 36,1%; brancas: 31,5%	IBGE (2023)
Horas semanais em afazeres e cuidados, Região Nordeste, 2022	Mulheres: 23,5 h; homens: 11,8 h	IBGE (2024)
Diferença entre mulheres pretas ou pardas e mulheres brancas nas horas semanais dedicadas a afazeres e cuidados, 2022	1,6 h a mais para as pretas ou pardas	IBGE (2024)
Rendimento médio do trabalho das mulheres em relação ao dos homens, 2022	78,9%	IBGE (2024)

Fonte: elaborada pelas autoras (2026), com base em IBGE (2023; 2024).

Desses dados decorrem três leituras, e a primeira é que a inserção no mercado de trabalho não libera as mulheres do cuidado: mesmo ocupadas, elas dedicam quase sete horas semanais a mais do que os homens ocupados a essas atividades, o que caracteriza a dupla

jornada. A segunda é que a sobrecarga é mais intensa no Nordeste, o que confere ao tema uma dimensão regional diretamente ligada ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais (Brasil, 1988, art. 3º, III, e art. 170, VII). A terceira é que a sobrecarga se associa à desigualdade de renda: com menos tempo disponível para o trabalho remunerado e maior presença em ocupações de jornada parcial, as mulheres recebem, em média, menos do que os homens. O 5º Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios, previsto na Lei nº 14.611/2023 e divulgado em abril de 2026, apontou que as mulheres recebiam, em média, 21,3% a menos do que os homens nos estabelecimentos com cem ou mais empregados (Brasil, 2026b). Os dados não demonstram, por si, uma relação causal simples, mas indicam que tempo de cuidado, renda e proteção social formam um mesmo circuito de desigualdade.

4.2. O Dever Constitucional de Cuidar e a Proteção Ausente de Quem Cuida

A Constituição de 1988 oferece ao tema um quadro de princípios estruturantes. A dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho são fundamentos da República (art. 1º, III e IV); construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem discriminação de sexo, raça ou cor são seus objetivos (art. 3º, I, III e IV). Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I), e os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente por ambos (art. 226, § 5º). A ordem econômica funda-se na valorização do trabalho humano e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, caput), e a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193).

Eros Grau (2017) trata a valorização do trabalho humano como princípio que conforma a interpretação da ordem econômica e condiciona a atuação estatal, com força normativa superior à de uma declaração de intenções. Se o legislador brasileiro definiu o cuidado como trabalho (Brasil, 2024, art. 5º, I), a interpretação sistemática conduz a uma consequência relevante: o cuidado passa a estar abrangido pelo primado do trabalho e pela valorização do trabalho humano que a Constituição coloca na base das ordens econômica e social. A definição legal não cria, por si, um direito constitucional, mas fornece o elemento que permite ler os princípios constitucionais sobre o trabalho como aplicáveis também ao trabalho que não passa pelo mercado.

Sobre esse quadro de princípios incidem normas específicas que atribuem deveres de cuidado. O art. 227 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças, adolescentes e jovens; o art. 229 atribui aos pais o dever de assistir, criar e educar os filhos menores e aos filhos maiores o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade; o art. 230 atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990, art. 4º) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003, art. 3º) reproduzem e detalham esses comandos. Duas observações decorrem dessa leitura. A primeira é que a própria Constituição já adota a lógica da corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado, que a PNC retomou ao declarar a política dever do Estado em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil (Brasil, 2024, art. 2º). A segunda é que, embora a Constituição distribua o dever entre vários sujeitos, o direito não determina quem, dentro da família, o executa. Esse silêncio é preenchido pela divisão sexual do trabalho, de modo que o dever

constitucional da família se converte, na prática, em encargo das mulheres.

A Constituição protege diretamente quem cuida apenas em hipóteses delimitadas. A proteção à maternidade (arts. 6º, 7º, XVIII, 201, II, e 203, I) tem como titular a mulher, mas se concentra na gestação e no puerpério; a licença à gestante e o salário-maternidade dependem da relação de emprego ou da filiação previdenciária, e a proteção assistencial do art. 203, I, que independe de contribuição, tampouco alcança o cuidado como atividade continuada. A assistência gratuita a filhos e dependentes em creches e pré-escolas (art. 7º, XXV) e o dever estatal de oferecer educação infantil (art. 208, IV) reduzem o encargo de cuidado, mas não protegem quem o realiza fora do mercado. O art. 226, § 8º, determina que o Estado assegure a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, cláusula que individualiza a proteção familiar e permite incluir entre seus destinatários a pessoa que cuida. E o art. 201, § 12, determina que a lei institua sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda. Este último dispositivo é o único em que a Constituição reconhece expressamente o trabalho doméstico não remunerado como hipótese de proteção, ainda que em termos restritos.

A interpretação sistemática desses dispositivos permite sustentar que a proteção de quem cuida integra o conteúdo dos direitos sociais. O catálogo de direitos fundamentais é materialmente aberto (art. 5º, § 2º), o que admite o reconhecimento de direitos implícitos decorrentes do regime e dos princípios constitucionais (Sarlet, 2018).

Se a Constituição impõe deveres jurídicos de cuidado, assegura a igualdade entre homens e mulheres inclusive na família, protege a família na pessoa de cada um de seus membros e funda a ordem social no primado do trabalho, é coerente concluir que dela decorre um dever estatal de proteger quem executa o cuidado que a própria Constituição exige. A dimensão de cuidar do direito ao cuidado, reconhecida pela PNC e pela Corte Interamericana, encontra assim fundamento no próprio texto constitucional, que a lei apenas explicitou.

Esse reconhecimento tem, contudo, alcance limitado quanto à eficácia, porque os direitos sociais dependem, em regra, de prestações estatais e de mediação legislativa, e boa parte das normas que os enunciam tem eficácia limitada (Silva, 2012). Isso não as torna irrelevantes: elas vinculam o legislador, orientam a interpretação, impedem retrocessos injustificados e, quando o dever de legislar é expresso, autorizam o controle da omissão (Sarlet, 2018). Estabelecido o fundamento constitucional da proteção de quem cuida, a questão decisiva passa a ser qual norma impõe ao legislador um dever específico e em que medida esse dever foi cumprido, e o Quadro 1 sistematiza com essa finalidade os dispositivos examinados.

Quadro 1. Fundamentos constitucionais do reconhecimento do trabalho de cuidado familiar não remunerado

Função no argumento	Dispositivos	Conteúdo relevante
Princípios estruturantes	Arts. 1º, III e IV; 3º, I, III e IV; 170, caput e VII; 193	Dignidade, valor social do trabalho, redução das desigualdades, primado do trabalho

Igualdade	Arts. 5º, I; 7º, XXX; 226, § 5º	Igualdade entre homens e mulheres, inclusive na sociedade conjugal
Deveres de cuidado	Arts. 227, 229 e 230	Deveres da família, da sociedade e do Estado em relação a crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas
Proteções existentes	Arts. 6º; 7º, XVIII, XIX e XXV; 201, II; 203, I; 208, IV; 226, § 8º	Maternidade, licença-paternidade, creche, assistência à família na pessoa de cada integrante
Dever específico de legislar	Art. 201, § 12	Sistema especial de inclusão previdenciária para quem se dedica ao trabalho doméstico sem renda própria
Limites	Arts. 195, § 5º; 201, § 14; ADCT, art. 113	Fonte de custeio, vedação de tempo de contribuição fictício e estimativa de impacto orçamentário

Fonte: elaborado pelas autoras (2026), com base em Brasil (1988).

4.3. Fundamentos Internacionais e Interamericanos

O exame das fontes internacionais exige distinguir sua natureza jurídica. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Agenda 2030 são instrumentos de grande autoridade política e interpretativa, mas não são tratados e, por isso, não se submetem a ratificação nem ingressam no ordenamento com a hierarquia própria dos tratados. Os tratados de direitos humanos ratificados, por sua vez, ingressam no ordenamento com hierarquia supralegal, segundo o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 466.343, ou com equivalência a emenda constitucional, quando aprovados pelo procedimento do art. 5º, § 3º, da

Constituição. Essa distinção determina o peso de cada fonte na construção jurídica.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto nº 591/1992, obriga os Estados a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo dos direitos que enuncia (art. 3º), reconhece o direito à previdência social (art. 9º) e determina que se conceda à família a mais ampla proteção e assistência possível, especialmente enquanto for responsável pelo cuidado e pela educação dos filhos (art. 10). A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002, exige que os Estados modifiquem padrões socioculturais baseados em funções estereotipadas de homens e mulheres e assegurem o reconhecimento da responsabilidade comum de ambos na educação dos filhos (art. 5º, "b"), estimula serviços sociais de apoio que permitam combinar obrigações familiares e trabalho (art. 11, 2, "c") e garante os mesmos direitos e responsabilidades como pais (art. 16, 1, "d"). Em sua Recomendação Geral nº 17, o Comitê CEDAW recomendou que os Estados mensurem e quantifiquem o trabalho doméstico não remunerado das mulheres e o incluam nas contas nacionais (Nações Unidas, 1991).

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada com equivalência de emenda constitucional e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, determina que os Estados assegurem às pessoas com deficiência e a suas famílias em situação de pobreza o acesso à assistência estatal para despesas decorrentes da deficiência, incluídos ajuda financeira e cuidados de repouso (art. 28, 2, "c"). Trata-se de norma de estatura constitucional que alcança diretamente as famílias cuidadoras. No sistema interamericano, o

Protocolo de San Salvador, promulgado pelo Decreto nº 3.321/1999, reconhece o direito à proteção da família (art. 15) e à previdência social (art. 9º).

No campo do trabalho, o contraste entre duas convenções da OIT é revelador. O Brasil ratificou a Convenção nº 189, que assegura direitos às trabalhadoras e aos trabalhadores domésticos remunerados, mas ainda não ratificou a Convenção nº 156, sobre igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores com responsabilidades familiares, encaminhada ao Congresso Nacional em março de 2023; a Câmara dos Deputados aprovou seu texto em 1º de setembro de 2026, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 996/2026 aguardava, em 4 de novembro de 2026, parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (Brasil, 2026c). O ordenamento protege, portanto, o cuidado quando ele se torna emprego e só agora caminha para incorporar o compromisso internacional de compatibilizar trabalho e responsabilidades familiares. Enquanto a ratificação não se conclui, a Convenção nº 156 pode servir como parâmetro interpretativo e como referência para a política legislativa.

O desenvolvimento de maior alcance é a Opinião Consultiva OC-31/25, adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 12 de junho de 2025, a pedido da Argentina, e notificada em 7 de agosto do mesmo ano. A Corte reconheceu, a partir de interpretação sistemática e evolutiva da Convenção Americana, a existência de um direito humano autônomo ao cuidado, que compreende o direito de toda pessoa a contar com tempo, espaços e recursos para cuidar, ser cuidada e cuidar de si, fundado nos princípios da corresponsabilidade, da solidariedade e da não discriminação (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2025). Embora as opiniões

consultivas não tenham a força de uma sentença contenciosa, a Corte as considera parâmetro para o controle de convencionalidade, e o Conselho Nacional de Justiça recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a observância dos tratados de direitos humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana (Brasil, 2022). A formulação da Corte é especialmente relevante porque inclui o tempo e os recursos entre os conteúdos do direito, o que aproxima o reconhecimento jurídico da condição objetiva da paridade participativa descrita por Fraser.

Os ODS completam esse quadro como compromisso político. A meta 5.4 propõe reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado por meio de serviços públicos, infraestrutura, políticas de proteção social e promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, e seu indicador, a proporção de tempo dedicado a esse trabalho, é acompanhado pelo IBGE. A convergência entre tratados vinculantes, jurisprudência interamericana e compromissos políticos indica que o reconhecimento do cuidado deixou de ser apenas reivindicação de movimentos sociais e passou a integrar o conteúdo dos deveres internacionais do Estado brasileiro.

4.4. A Política Nacional de Cuidados: Avanços e Limites

A Lei nº 15.069/2024 representa avanço normativo em pelo menos quatro aspectos. Primeiro, afirma que todas as pessoas têm direito ao cuidado e define esse direito em três dimensões: ser cuidado, cuidar e autocuidado (art. 1º, §§ 1º e 2º). Segundo, define o cuidado como trabalho e nomeia as trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado como as pessoas que exercem esse trabalho nos domicílios, sem vínculo empregatício e sem

remuneração (art. 5º, I e VII). Terceiro, inclui essas pessoas entre o público prioritário da política (art. 8º, V) e adota princípios como antirracismo, anticapacitismo e corresponsabilidade entre homens e mulheres (art. 6º). Quarto, determina que o Plano Nacional de Cuidados disponha sobre garantia de direitos e benefícios para as trabalhadoras não remuneradas, redução da sobrecarga de trabalho não remunerado, transformação cultural da divisão racial, social e sexual do trabalho e mensuração do valor econômico e social do cuidado não remunerado (art. 9º, § 2º, I, V, VI e VIII). O Decreto nº 12.562/2025 regulamentou os arts. 9º e 11 da lei, que tratam do Plano Nacional de Cuidados e de sua estrutura de governança.

Os limites aparecem quando se observa a forma jurídica desses comandos. Os objetivos da política mencionam o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado (art. 4º, VI), em fórmula que reproduz os três primeiros R da OIT e, como eles, não prevê a recompensa de quem cuida sem remuneração, dimensão econômica que este artigo, pelas razões expostas na seção 2.2, considera necessária. As previsões sobre benefícios e previdência são programáticas: a lei determina a articulação da previdência social com as demais políticas (art. 7º, IV, e art. 9º, § 1º) e a existência de benefícios (art. 9º, § 2º, I), mas não define prestações, requisitos ou valores. O financiamento depende de dotações orçamentárias, observada a disponibilidade financeira e orçamentária (art. 13, I), o que reduz a exigibilidade dos compromissos. Em termos fraserianos, a lei atua com força sobre a condição intersubjetiva da paridade, ao alterar o status jurídico do cuidado, e com força reduzida sobre a condição objetiva, porque não assegura a quem cuida recursos que garantam independência.

Há, além disso, uma contradição entre a PNC e o regime previdenciário que revela o problema epistemológico apontado na segunda seção. Enquanto a PNC define o cuidado como trabalho, a legislação previdenciária classifica a pessoa que se dedica ao trabalho doméstico em sua residência como segurada facultativa, categoria reservada a quem não exerce atividade que a enquadre como segurada obrigatória (Brasil, 1991a, art. 14; Brasil, 1991b, art. 13). Para o sistema de seguridade, portanto, quem cuida não trabalha: sua filiação é opcional e sua proteção depende de contribuição voluntária. O mesmo ordenamento afirma e nega, em diplomas diferentes, a natureza de trabalho do cuidado. A superação dessa contradição é condição para que o reconhecimento declarado pela PNC produza efeitos distributivos.

4.5. Proteção Insuficiente e Omissão Parcial

A tese de que o legislador estaria em omissão por não incluir o cuidado entre os direitos sociais precisa ser formulada com precisão. O mandado de injunção (art. 5º, LXXI; Lei nº 13.300/2016) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º; Lei nº 9.868/1999) pressupõem uma norma constitucional que dependa de regulamentação para produzir efeitos. Não há omissão inconstitucional em relação a um direito que a Constituição não prevê, e a eventual inclusão do cuidado no art. 6º dependeria de emenda constitucional, não de controle judicial. O controle da omissão é cabível, porém, em relação a deveres de legislar expressos no texto constitucional, e o art. 201, § 12, é um deles.

Esse dispositivo foi concretizado pela Lei nº 12.470/2011, que alterou a Lei nº 8.212/1991 para prever contribuição de 5% sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o segurado facultativo sem

renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda, assim considerada a família inscrita no Cadastro Único com renda mensal de até dois salários mínimos (Brasil, 1991a, art. 21, §§ 2º, II, "b", e 4º). A regulamentação existe, e o exame de sua suficiência exige separar o que decorre da lei do que decorre do próprio texto constitucional. A exigência de dedicação exclusiva e a técnica das alíquotas diferenciadas, que pressupõe contribuição, estão no art. 201, § 12, e não podem ser imputadas ao legislador como omissão. A mulher que combina trabalho informal precário e cuidado tampouco fica fora do sistema especial, porque o mesmo parágrafo alcança os trabalhadores de baixa renda em situação de informalidade; ela contribui, porém, pela alíquota de 11% do plano simplificado, ou de 5% se formalizada como microempreendedora individual (Brasil, 1991a, art. 21, § 2º, I e II, "a"), sem que a carga de cuidado que suporta tenha qualquer relevância jurídica. As insuficiências imputáveis à lei são duas. A primeira é a forma de custeio, porque a lei fez recair sobre a pessoa definida pela ausência de renda própria o pagamento da contribuição, o que torna sua proteção dependente da renda de outro membro da família e reproduz o modelo do salário do provedor (*family wage*) criticado por Fraser (1994), em que a mulher acessa a proteção social por intermédio do marido; a Constituição exige alíquotas diferenciadas, mas não impõe que seja a própria cuidadora a suportá-las. A segunda é a indiferença à intensidade do cuidado, já que o regime protege o trabalho doméstico em geral, sem distinguir quem cuida de crianças pequenas, de pessoas com deficiência ou de pessoas idosas dependentes, grupos que a PNC elegeu como público prioritário (Brasil, 2024, art. 8º).

Esse quadro admite duas qualificações de força desigual. A mais sólida é a de violação da proibição de proteção insuficiente, segundo a qual o Estado, além de não violar direitos fundamentais, está obrigado a protegê-los de modo eficaz, sendo inconstitucionais as medidas manifestamente deficientes (Sarlet, 2018); a proteção previdenciária que cobra contribuição de quem não tem renda e ignora a carga de cuidado de quem trabalha na informalidade não protege de modo eficaz o grupo que o art. 201, § 12, pretende atender. A segunda é a de omissão parcial, categoria que o Supremo Tribunal Federal reconhece quando a lei regulamentadora existe, mas não realiza integralmente o comando constitucional, como no caso clássico do salário mínimo insuficiente para atender às necessidades previstas no art. 7º, IV (ADI nº 1.458-MC). Sustenta-se aqui que essa tese é defensável, porque o dispositivo exige um sistema capaz de atender aos grupos que nomeia, o que vai além de sua mera instituição; reconhece-se, contudo, que ela enfrenta objeção séria, uma vez que o art. 7º, IV, enumera as necessidades que o salário mínimo deve cobrir, ao passo que o art. 201, § 12, não fixa parâmetro material equivalente e deixa ao legislador margem ampla para definir o desenho do sistema.

A ADO nº 20 mostra que o controle da omissão produz efeitos concretos sobre a política do cuidado, ainda que se tratasse ali de omissão total. Em 14 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão inconstitucional na regulamentação da licença-paternidade prevista no art. 7º, XIX, da Constituição, que havia permanecido por mais de três décadas limitada aos cinco dias do art. 10, § 1º, do ADCT, e fixou prazo de dezoito meses para que o Congresso Nacional legislasse, sob pena de a própria Corte definir os parâmetros da licença. O prazo expirou em julho de 2025, e a Lei nº 15.371, de 31 de março de 2026, regulamentou a matéria, instituindo o

salário-paternidade e prevendo a ampliação gradual da licença a partir de 1º de janeiro de 2027, data de início de sua vigência. O caso interessa a este artigo por dois motivos, já que mostra que a declaração de mora pode induzir o legislador mesmo depois de vencido o prazo e confirma que a redistribuição do cuidado entre homens e mulheres tem fundamento constitucional próprio. A via judicial tem, contudo, limites claros, porque a criação ou extensão de benefícios da seguridade social exige fonte de custeio total (art. 195, § 5º), e proposições que criem despesa obrigatória devem estimar seu impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113). A jurisdição constitucional pode declarar a mora e induzir o legislador, mas a construção do regime de proteção é tarefa legislativa.

4.6. Experiências Comparadas

A comparação com ordenamentos latino-americanos permite identificar quatro modelos de reconhecimento jurídico do cuidado. O primeiro é o reconhecimento constitucional do valor econômico do trabalho doméstico. A Constituição da Venezuela de 1999 determina que o Estado reconheça o trabalho do lar como atividade econômica que cria valor agregado e produz riqueza e bem-estar social, e assegura às donas de casa o direito à seguridade social (art. 88). A Constituição do Equador de 2008 reconhece como trabalho produtivo o trabalho não remunerado de autossustento e de cuidado humano realizado nos lares e prevê a extensão progressiva da seguridade social a quem tem a seu cargo o trabalho familiar não remunerado (art. 333). A Constituição da Bolívia de 2009 reconhece o valor econômico do trabalho do lar como fonte de riqueza e determina sua quantificação nas contas públicas (art. 338).

O segundo modelo é o reconhecimento previdenciário do tempo de cuidado. Na Argentina, o Decreto nº 475/2021 instituiu programa de reconhecimento de períodos de contribuição por tarefas de cuidado, que computa, para mulheres em idade de aposentadoria sem o tempo de contribuição exigido, períodos de aportes por filho nascido ou adotado, com acréscimos nos casos de filhos com deficiência ou de recebimento de benefício assistencial. O programa toma a maternidade como fato gerador do reconhecimento, o que deixa de fora, por exemplo, o cuidado de pessoas idosas e ilustra o risco, apontado por Fraser (1994), de que a recompensa do cuidado reforce o papel materno como destino feminino. O terceiro modelo é o sistema público de cuidados, de que o Uruguai é referência: a Lei nº 19.353/2015 instituiu o Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que reconhece o cuidado como direito e organiza serviços para crianças, pessoas idosas dependentes e pessoas com deficiência, com atenção também às pessoas que cuidam. O quarto modelo é o da mensuração, adotado pela Colômbia, cuja Lei nº 1.413/2010 determinou a inclusão da economia do cuidado nas contas nacionais por meio de uma conta satélite, a fim de medir a contribuição das mulheres ao desenvolvimento econômico.

A transposição desses modelos ao Brasil exige filtros constitucionais. O reconhecimento constitucional declaratório, ao estilo venezuelano ou equatoriano, é compatível com o sistema brasileiro, mas, isolado, teria alcance predominantemente simbólico. O modelo argentino esbarra no art. 201, § 14, da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que veda a contagem de tempo de contribuição fictício para a concessão de benefícios previdenciários: computar anos de cuidado como contribuição, sem recolhimento efetivo, exigiria emenda constitucional. O modelo uruguaio corresponde, em grande medida, ao desenho do Plano Nacional de

Cuidados, e o modelo colombiano já está autorizado pelo art. 9º, § 2º, VIII, da PNC. A comparação indica, portanto, que as soluções viáveis no Brasil não dependem de copiar um modelo, mas de combinar instrumentos compatíveis com os limites constitucionais.

4.7. Propostas Normativas e Institucionais

As propostas a seguir são organizadas pelas dimensões da justiça descritas por Fraser e pelo marco dos cinco R da OIT, e avaliadas pelo critério do cuidador universal: devem reconhecer o valor de quem já cuida sem fixar o cuidado como destino feminino. O Quadro 2 sintetiza essas propostas, seus instrumentos, seus fundamentos e suas cautelas.

Quadro 2. Propostas para o reconhecimento jurídico do trabalho de cuidado familiar não remunerado

Dimensão	Proposta	Instrumento e fundamento	Cautela
Reconhecimento (mensuração)	Conta satélite do trabalho não remunerado nas contas nacionais	Ato do IBGE e do Plano Nacional de Cuidados; Lei nº 15.069/2024, art. 9º, § 2º, VIII; CEDAW, Recomendação Geral nº 17	Medir não é proteger: deve subsidiar as demais medidas
Reconhecimento (status)	Inclusão do cuidado no rol do art. 6º da Constituição	Emenda constitucional; arts. 1º, III e IV, 193 e 226, § 8º; OC-31/25	Isolada, é remédio afirmativo e simbólico
Recompensa (previdência)	Contribuição custeada pela União para cuidadoras de	Lei alterando o art. 21 da Lei nº 8.212/1991; art. 201, §	Recolhimento efetivo, para não violar o art. 201, § 14

	baixa renda responsáveis por pessoas dependentes	12; fonte de custeio (art. 195, § 5º)	
Recompensa (renda)	Benefício assistencial a quem cuida de pessoa dependente em família de baixa renda	Lei alterando a Lei nº 8.742/1993; art. 203, I; CDPD, art. 28, 2, "c"	Risco de paridade do cuidador: deve vir associado à redistribuição
Redistribuição	Implementação da Lei nº 15.371/2026, ratificação da Convenção nº 156 e expansão de creches e serviços de cuidado	Arts. 7º, XIX e XXV, 208, IV, e 226, § 5º; CEDAW, arts. 5º e 11	Dependência de execução orçamentária
Representação	Participação deliberativa de cuidadoras na governança do Plano Nacional de Cuidados	Lei nº 15.069/2024, art. 7º, III; Decreto nº 12.562/2025	Evitar consulta meramente formal

Fonte: elaborado pelas autoras (2026).

A primeira proposta é a mensuração do valor econômico do cuidado por meio de uma conta satélite, já autorizada pela PNC e recomendada pelo Comitê CEDAW. Seu custo é relativamente baixo e sua função é epistemológica: tornar visível, nas estatísticas oficiais, a contribuição do cuidado à economia e oferecer base para o desenho e a avaliação das demais medidas. Como a teoria mostra, a invisibilidade do cuidado é produzida, em parte, pelas categorias contábeis; alterá-las é condição para alterar as decisões que nelas se apoiam.

A segunda proposta é a inclusão do cuidado no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição. A medida reforçaria a estatura do direito já reconhecido pela PNC, ampliaria a proteção contra retrocessos e consolidaria, no texto constitucional, a leitura sistemática desenvolvida na seção 4.2. Seu limite é o de todo remédio afirmativo: uma declaração constitucional sem prestações correspondentes alteraria o status jurídico do cuidado sem alterar a condição material de quem cuida.

A terceira proposta enfrenta diretamente a proteção insuficiente identificada na regulamentação do art. 201, § 12. Sugere-se a alteração do art. 21 da Lei nº 8.212/1991 para que a contribuição das pessoas sem renda própria responsáveis pelo cuidado de crianças na primeira infância, de pessoas com deficiência ou de pessoas idosas dependentes, em famílias de baixa renda, seja custeada integralmente pela União, e para que as trabalhadoras informais de baixa renda nas mesmas condições de cuidado, hoje sujeitas à alíquota de 11%, contribuam pela alíquota de 5%, com fundamento no primeiro ramo do art. 201, § 12, que alcança os trabalhadores de baixa renda em situação de informalidade e não exige dedicação exclusiva. Como a contribuição seria efetivamente recolhida pelo Estado, não haveria contagem de tempo fictício, o que preserva a compatibilidade com o art. 201, § 14. A medida exigiria fonte de custeio total e estimativa de impacto orçamentário, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição e do art. 113 do ADCT. Essa proposta reformula, em termos juridicamente viáveis, a ideia de contar os anos de cuidado para a aposentadoria.

A quarta proposta reformula a ideia de remuneração do cuidado. Juridicamente, salário pressupõe relação de emprego e empregador; a transferência estatal a quem cuida tem natureza de

benefício assistencial ou de renda, e não de salário. Propõe-se, assim, um benefício assistencial à pessoa que cuida de dependente em família de baixa renda, fundado no art. 203, I, da Constituição e no art. 28, 2, “c”, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com valor e critérios definidos em lei. A crítica de Fraser ao modelo da paridade do cuidador impõe, porém, uma cautela: um benefício pago exclusivamente a quem permanece em casa pode reforçar a atribuição do cuidado às mulheres e afastá-las do trabalho remunerado. Por isso, a prestação deve ser compatível com o exercício de trabalho remunerado e acompanhada de serviços que reduzam a carga de cuidado.

A quinta proposta situa-se no plano da redistribuição, que é a condição para que as medidas anteriores não cristalizem a divisão sexual do trabalho. Ela compreende a implementação efetiva da Lei nº 15.371/2026 e a progressão para licenças parentais mais equitativas, a ratificação da Convenção nº 156 da OIT, a expansão da oferta de creches e pré-escolas em cumprimento dos arts. 7º, XXV, e 208, IV, e a criação de serviços públicos de cuidado de longa duração para pessoas idosas e com deficiência, conforme o Plano Nacional de Cuidados. A sexta proposta concerne à representação: a participação deliberativa de trabalhadoras não remuneradas do cuidado, organizações de mulheres e de pessoas negras na governança do Plano, nos termos da diretriz de participação e controle social da PNC (art. 7º, III).

Nenhuma dessas medidas, isoladamente, satisfaz o critério do cuidador universal. A combinação entre reconhecimento, recompensa, redistribuição e representação, porém, aproxima-se dele: reconhece e protege quem já cuida e, ao mesmo tempo, cria condições para que o cuidado seja compartilhado entre homens e

mulheres e entre famílias e Estado. Essa combinação permite que o reconhecimento jurídico ultrapasse o registro afirmativo e atue sobre a estrutura que produz a desigualdade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu da pergunta sobre os fundamentos constitucionais e internacionais que sustentam o reconhecimento jurídico e a regulamentação estatal do trabalho de cuidado familiar não remunerado no Brasil e sobre as medidas que deles decorrem. A resposta obtida é que esses fundamentos existem e são consistentes. A Constituição atribui deveres jurídicos de cuidado à família, à sociedade e ao Estado, assegura a igualdade entre homens e mulheres inclusive na família, protege a família na pessoa de cada um de seus membros, funda as ordens econômica e social na valorização e no primado do trabalho e impõe ao legislador o dever de instituir um sistema especial de inclusão previdenciária para quem se dedica ao trabalho doméstico sem renda própria. Os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a Opinião Consultiva OC-31/25 reforçam esse quadro e incluem o tempo e os recursos para cuidar no conteúdo do direito ao cuidado.

A hipótese foi confirmada, com uma qualificação. O déficit brasileiro não decorre da ausência de normas, mas da descontinuidade entre o dever constitucional de cuidar, o reconhecimento declaratório do cuidado como trabalho na Política Nacional de Cuidados e a classificação previdenciária de quem cuida como segurada facultativa, cuja proteção depende de contribuição e da renda familiar. Essa descontinuidade configura proteção insuficiente, ao passo que a omissão parcial na regulamentação do art. 201, § 12, da Constituição é tese sustentável, mas depende de ler o dever de

atender aos grupos ali nomeados como parâmetro material, e parte das restrições, como a exigência de dedicação exclusiva, está no próprio texto constitucional. O precedente da licença-paternidade ilustra o efeito indutor que a jurisdição constitucional pode exercer, sem substituir o legislador na construção do regime.

Os três objetivos específicos foram atendidos: os dispositivos constitucionais pertinentes foram identificados e organizados segundo sua função no argumento; as normas internacionais foram examinadas segundo sua natureza e hierarquia; e foram formuladas propostas que combinam mensuração do valor do cuidado, reconhecimento constitucional, contribuição previdenciária custeada pelo Estado, benefício assistencial compatível com o trabalho remunerado, redistribuição do cuidado entre homens e mulheres e entre famílias e Estado e participação das cuidadoras na governança da política. A principal contribuição teórica do trabalho consiste em mostrar que o reconhecimento jurídico do cuidado só se realiza quando produz efeitos na distribuição de recursos e de proteção, e que a remuneração isolada, sem redistribuição, pode reproduzir a desigualdade que pretende corrigir.

O estudo tem limites próprios de uma pesquisa teórico-documental: não examina a execução do Plano Nacional de Cuidados, não mede o impacto orçamentário das propostas e não incorpora a experiência das cuidadoras. Esses limites indicam a agenda de pesquisa seguinte: o acompanhamento da implementação do Plano, a estimativa de custos de um regime de contribuição custeada pelo Estado, a investigação qualitativa com cuidadoras no Maranhão e o exame da recepção da OC-31/25 pelos tribunais brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. **Decreto nº 475, de 17 de julio de 2021.** Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 2021.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades:** limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.** La Paz: Asamblea Constituyente, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNJ, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025.** Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011.** Altera as Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016.** Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.611, de 3 de julho de 2023.** Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e

homens. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024.** Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.371, de 31 de março de 2026.** Dispõe sobre a licença-paternidade e institui o salário-paternidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Mulheres. **5º Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios.** Brasília, DF: MTE, abr. 2026b.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 996, de 2026.** Aprova o texto da Convenção nº 156, de 1981, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para os Trabalhadores Homens e Mulheres: Trabalhadores com Responsabilidades Familiares. Brasília, DF: Senado Federal, 2026c. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/175720. Acesso em: 4 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento em 14 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.458/DF.** Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 23 maio 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466.343/SP.** Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento em 3 dez. 2008.

COLÔMBIA. **Ley 1413 de 2010.** Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. Bogotá: Congreso de la República, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-31/25, de 12 de junio de 2025:** el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos.

Solicitada por la República Argentina. San José: Corte IDH, 2025. (Serie A, n. 31).

EQUADOR. **Constitución de la República del Ecuador.** Montecristi: Asamblea Constituyente, 2008.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa:** mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução:** trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

FRASER, Nancy. After the family wage: gender equity and the welfare state. **Political Theory,** v. 22, n. 4, p. 591-618, 1994.

FRASER, Nancy. **Capitalismo canibal:** como nosso sistema está devorando a democracia, o cuidado e o planeta e o que podemos fazer a respeito. Tradução de Aline Scátola. São Paulo: Autonomia Literária, 2024.

FRASER, Nancy. Contradições entre capital e cuidado. Tradução de José Ivan Rodrigues de Sousa Filho. **Princípios:** Revista de Filosofia, Natal, v. 27, n. 53, p. 261-288, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/16876. Acesso em: 6 out. 2025.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". Tradução de Júlio Assis Simões. **Cadernos de Campo,** São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. **Lua Nova,** São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. **Lua Nova,** São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje,** Anpocs, p. 223-244, 1984.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero:** indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** outras formas de trabalho 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARÇAL, Katrine. **O lado invisível da economia:** uma visão feminista. São Paulo: Alaúde, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral nº 17:** medição e quantificação do trabalho doméstico não remunerado das mulheres e seu reconhecimento no produto nacional bruto. Nova York: ONU, 1991.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Care work and care jobs for the future of decent work.** Geneva: ILO, 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 156:** igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares. Genebra: OIT, 1981.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Escrita acadêmica ética, responsável e humana com inteligência artificial.** Revista de Sociologia e Política, v. 33, e018, 2025b. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/rg8Gm7HwCQ9Gpw4VZt6yvJM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 ago. 2026.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **O paradoxo da transparência no uso de IA generativa na pesquisa acadêmica.** SciELO em Perspectiva, 10 out. 2025a. Disponível em: https://blog.scielo.org/blog/2025/10/10/o-paradoxo-da-transparencia-no-uso-de-ia-generativa-na-pesquisa-academica/. Acesso em: 10 ago. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

URUGUAI. **Ley nº 19.353, de 27 de noviembre de 2015.** Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Montevideo: Poder Legislativo, 2015.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Caracas: Asamblea Nacional Constituyente, 1999.

---

[1] Discente do Curso de Direito do Centro Universitário Santa Terezinha (CEST). Bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC/CEST). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.

[2] Doutora em Ciências Sociais (UFMA). Mestre em Direito (UFPA). Doutoranda em Direito na Universidade de Marília (UNIMAR/SVT) e pós-doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania (UNICURITIBA). Coordenadora do Curso de Direito e Docente do Centro Universitário Santa Terezinha (CEST). Orientadora de Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC/CEST). Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa Gênero, Memória e Identidade – GENI (UFMA/CNPq). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1051668391621795. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0458-0319.