



NOTA TÉCNICA

Assunto: Projeto de Lei nº 638, de 2019, que dispõe sobre a inclusão da economia do cuidado no sistema de contas nacionais, usado para aferição do desenvolvimento econômico e social do país para a definição e implementação de políticas públicas.

1. Contextualização e Justificativa

O Projeto de Lei (PL) nº 638/2019, da Deputada Luzianne Lins (PT-CE), aprovado pela Câmara dos Deputados em 01.07.2025, que “dispõe sobre a inclusão da economia do cuidado no sistema de contas nacionais, usado para aferição do desenvolvimento econômico e social do país para a definição e implementação de políticas públicas”, propõe a aferição do valor econômico e do impacto da "economia do cuidado" no desenvolvimento econômico e social do país por meio de uma conta-satélite vinculada ao Sistema de Contas Nacionais (SCN), além de alterar a Lei nº 7.735/1985 para incluir nas competências do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher o acompanhamento da implementação dessa conta-satélite.

A proposição aguarda exame pelo Senado Federal, mas, em 31 de julho de 2025, ainda aguardava despacho para que tenha a sua tramitação iniciada efetivamente. Aprovado pelas Comissões, deverá, ainda, ser examinado pelo Plenário.

O PL nº 638 surge em um cenário de reconhecida importância das chamadas atividades de cuidado não remunerado para a manutenção da vida, da sociedade e da própria economia. Essas atividades, integram a “economia do cuidado”, abrangendo atividades essenciais à vida, como tarefas domésticas, cuidados com crianças, idosos e enfermos, e serviços comunitários não remunerados (Art. 2º).

Essas tarefas, historicamente invisibilizadas e majoritariamente desempenhadas por mulheres, não são contabilizadas como produção econômica, apesar de serem indispensáveis para a manutenção da sociedade e da força de trabalho. No Brasil, a desigualdade de gênero no trabalho doméstico (PNAD Contínua) reforça a necessidade

de visibilidade. A conta-satélite (Art. 3º) alinha-se aos ODS 5 e 8, promovendo igualdade e crescimento inclusivo.

Apesar da relevância socioeconômica dessas funções, não há ainda um mecanismo sistemático que quantifique e valorize formalmente essa economia do cuidado no Brasil, onde as desigualdades de gênero são marcantes — com mulheres dedicando, em média, duas vezes mais tempo que homens a tarefas domésticas e de cuidado, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua —, e a visibilidade dessa economia pode ser um avanço significativo.

O projeto propõe a criação de uma **conta-satélite ao Sistema de Contas Nacionais** (Art. 3º) que facilite essa aferição, permitindo que o valor e o impacto dessas atividades sejam medidos e reconhecidos oficialmente como parte do desenvolvimento econômico e social.

O reconhecimento da economia do cuidado como elemento indispensável para o desenvolvimento nacional abre caminho para a formulação de políticas públicas específicas e eficazes, que possam, por exemplo, promover a igualdade de gênero, melhorar o acesso ao cuidado, criar redes de proteção social e reconhecer o trabalho doméstico não remunerado.

As mulheres no Brasil continuam enfrentando a "dupla jornada", uma vez que os afazeres domésticos e o cuidado com os filhos ainda são, majoritariamente, considerados responsabilidades femininas no âmbito familiar, independentemente de terem ou não uma ocupação profissional.

No mercado de trabalho formal, segundo dados do DIEESE, em 2022 25% dos homens tinham jornada de trabalho semanal superior a 44 horas. As mulheres ocupadas tinham jornada de 55,1 horas semanais, quando somados afazeres domésticos e outros trabalhos¹.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022, analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no Brasil, o fato de ser mulher acrescenta, em média, 11 horas semanais no trabalho doméstico e de cuidado não remunerado em relação aos homens². Em 2022, as mulheres despenderam semanalmente 21h36min, e os homens 11h48min neste trabalho³. As mulheres dedicam, em média, 25,7 horas semanais a trabalhos domésticos e de cuidados não remunerados, enquanto os homens dedicam cerca de 10,8 horas por semana a essas atividades.

¹ <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/1demaio.pdf>

² <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0c205514-5f9d-4ab8-a005-e82390995894/content>

³ <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/trabalho-domestico-e-de-cuidados-nao-remunerado/apresentacao>

Considerando a "dupla jornada", com uma diferença de aproximadamente 11,1 horas semanais em afazeres domésticos, as mulheres acumulam, ao longo de um ano, cerca de 577 horas a mais que os homens, o que corresponde a aproximadamente 72 dias de trabalho adicional por ano (considerando uma jornada diária de 8 horas).

Estudo do Ipea, publicado em 2023⁴, com base em dados da PNAD Contínua de 2022, reforça que as mulheres, especialmente as mais pobres, enfrentam uma carga significativamente maior de trabalho não remunerado. O estudo aponta que mulheres em domicílios com renda de até um quarto de salário-mínimo por pessoa dedicam, em média, 25,7 horas semanais a afazeres domésticos, enquanto as mais ricas (com renda superior a 8 salários-mínimos por pessoa) dedicam 15,5 horas. Essa desigualdade de gênero no trabalho doméstico e de cuidados não remunerados tem impactos negativos na vida das mulheres, especialmente em termos de tempo disponível para lazer, educação ou progressão na carreira.

O PL complementa o disposto na Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui a Política Nacional de Cuidados, destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades.

2. Objeto Central do Projeto: Conta-Satélite da Economia do Cuidado

No âmbito das contas nacionais, a conta-satélite é uma metodologia para medir setores ou atividades econômicas que não são capturados adequadamente nas estatísticas oficiais do Produto Interno Bruto (PIB), geralmente pela sua natureza não mercantil ou por serem produções domésticas, informais ou não remuneradas.

A proposta do PL 638 é instituir uma conta-satélite que contabilize o valor econômico e o impacto social da economia do cuidado, com base em dados quantitativos e qualitativos que refletem o volume, características e composição do trabalho de cuidado não remunerado doméstico.

A inclusão de uma conta-satélite alinha-se a práticas adotadas por países como Austrália, Canadá e México, que já implementaram sistemas semelhantes para medir o trabalho não remunerado. Isso permitiria ao Brasil atender a compromissos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Além disso, a periodicidade de atualização de até cinco anos (Art. 4º) garante que os dados sejam dinâmicos, possibilitando ajustes nas políticas públicas com base em evidências.

O projeto define a economia do cuidado como o conjunto de atividades necessárias à sustentação da vida e ao bem-estar da população, englobando:

⁴ <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14024-estudo-aponta-desigualdade-de-genero-no-trabalho-domestico-e-de-cuidados-nao-remunerado-no-brasil>

- Trabalho doméstico não remunerado;
- Cuidado direto a crianças, pessoas com deficiência, idosos e enfermos;
- Atividades cotidianas de manutenção do lar e gestão da vida familiar.

Essa definição amplia o conceito tradicional de trabalho ao reconhecer explicitamente o trabalho de cuidado como fundamental para a reprodução social e econômica.

O PL lista atividades específicas, entre as quais:

- Organização e supervisão das tarefas domésticas;
- Preparação de alimentos;
- Limpeza e manutenção da habitação e vestuário;
- Cuidados com crianças, idosos e pessoas com deficiência;
- Realização de compras e pagamentos;
- Serviços voluntários e ajuda comunitária.

Esse detalhamento ajuda a delimitar o escopo da conta-satélite, orientando a coleta e análise dos dados.

Importante destacar que, embora o projeto promova a contabilização do trabalho de cuidado, ele estabelece que essas atividades **não serão consideradas para efeito de cálculo do PIB**, mas sim como indicador socioeconômico complementar. Isso preserva a metodologia oficial do PIB, ao mesmo tempo em que cria espaço para novas métricas, e permite que, ao longo do tempo, a sua mensuração possa apoiar medidas no sentido de uma contabilização *real* do trabalho não remunerado nas contas nacionais.

3. Metodologia e Implementação

O parágrafo único do Art. 3º menciona a Pesquisa de Uso do Tempo como instrumento essencial, uma metodologia já utilizada no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009 e 2019. Essa pesquisa coleta dados sobre o tempo dedicado a atividades domésticas e de cuidado, permitindo estimativas econômicas baseadas em valuations (atribuição de valores monetários ao trabalho não remunerado).

A metodologia e os procedimentos para a criação da conta-satélite serão definidos por órgão competente, considerando a Pesquisa de Uso do Tempo.

Essa previsão legal mostra o compromisso com a adoção de práticas estatísticas consolidadas para garantir a qualidade dos dados e sua confiabilidade para análises futuras.

O Art. 4º prevê que os resultados subsidiem políticas e programas de cuidado, mas exige coordenação intersetorial entre ministérios (Fazenda, Planejamento e Orçamento, Mulher, Família e Direitos Humanos) e órgãos como o IBGE. O projeto atribui grande relevância social aos resultados da conta-satélite, que servirão para:

- Elaborar, implementar e monitorar políticas e programas públicos de cuidado;
- Atualizar e divulgar os dados com periodicidade máxima de cinco anos.

Isso incentiva a institucionalização do debate sobre a economia do cuidado como componente prioritário dentro da agenda de desenvolvimento social e econômico do país.

4. Inclusão nas Competências do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Um outro ponto importante do PL, previsto no art. 5º, é o reforço institucional ao determinar que o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher acompanhe a implantação da conta-satélite em parceria com órgãos de controle, universidades e organizações sociais, reforçando a perspectiva de gênero.

Esse artigo destaca a vinculação do reconhecimento da economia do cuidado com políticas de gênero, considerando que a maior parte desse trabalho é realizada por mulheres, especialmente as em situação de vulnerabilidade.

5. Impactos Sociais e Econômicos da Proposta

Historicamente invisibilizado, o trabalho de cuidado será quantificado e reconhecido valorativamente no âmbito econômico nacional, ainda que não contabilizado no PIB. Tal avanço permite que se desenvolvam políticas públicas mais assertivas no combate às desigualdades de gênero e no apoio às famílias.

Ao sistematizar o reconhecimento da economia do cuidado e incluir o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher como agente institucional, o PL contribui para a redução das disparidades de gênero relacionadas ao tempo e à carga de cuidado, que impactam negativamente na participação das mulheres no mercado formal de trabalho, na educação e na saúde. Ao reconhecer o trabalho não remunerado, majoritariamente feminino, promove a igualdade, alinhando-se à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ratificada pelo Brasil nos termos do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2022.

O impacto mais significativo da proposta, caso aprovada, seria a redução das desigualdades de gênero, ao valorizar o trabalho feminino historicamente invisibilizado. Dados do Fórum Econômico Mundial indicam que o Brasil ocupa a 89ª posição no Índice de Desigualdade de Gênero (2023), e a formalização da economia do cuidado pode pressionar por políticas de cuidado público, como creches e serviços de assistência a idosos, aliviando a carga sobre as mulheres.

As informações obtidas e consolidadas na conta-satélite fornecerão base empírica para a criação de políticas específicas, tais como:

- Programas de proteção social voltados para cuidadores informais;
- Incentivos para serviços de cuidado remunerado;
- Melhoria da infraestrutura e da oferta pública de serviços essenciais (creches, unidades de saúde, cuidado a idosos);
- Políticas de capacitação e formalização do trabalho doméstico e de cuidado remunerado.

Ao reconhecer e medir a economia do cuidado, o Brasil avança na direção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os relacionados à igualdade de gênero (ODS 5), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), redução das desigualdades (ODS 10) e desenvolvimento sustentável (ODS 11).

6. Aspectos Técnicos e Operacionais

Como previsto no PL, a Pesquisa de Uso do Tempo será fundamental para coletar dados confiáveis e detalhados. Essa pesquisa já é realizada periodicamente pelo IBGE e pode ser adaptada para integrar os indicadores da conta-satélite.

A proposta deve se basear em referências internacionais, como as Recomendações do Sistema de Contas Nacionais (SCN) e experiências de organizações como a ONU, que incentivam a contabilização do trabalho doméstico não remunerado para complementar a análise socioeconômica.

O projeto, no art. 4º, determina que os dados sejam atualizados e divulgados pelo menos a cada cinco anos. Esta periodicidade é adequada para manter informação atualizada para formulação de políticas, mas também exige compromisso institucional e orçamentário para a execução da tarefa.

7. Desafios e Possíveis Limitações

Capturar o valor e o impacto do trabalho de cuidado não remunerado é metodologicamente complexo, pois envolve considerações sobre valor econômico, social e emocional, além da subjetividade inerente à conceitualização das atividades.

Embora a conta-satélite seja importante, o fato de não ser incorporada ao PIB pode ser visto por alguns como uma limitação na valorização econômica desse trabalho, que continua não sendo contabilizado formalmente no núcleo da economia nacional.

Em estudos internacionais, atividades de cuidado não remunerado representam uma parcela muito expressiva da economia se contabilizadas, variando de 10% a até 30% do PIB, dependendo do país e metodologia usada. Isso inclui trabalho doméstico, cuidados infantis, cuidados a idosos, entre outros.

O Relatório “Rumo à construção de sistemas integrais de cuidados na América Latina e no Caribe: Elementos para sua Implementação”, de 2021, publicado pela ONU Mulheres e CEPAL, aponta que a contribuição econômica do trabalho não remunerado das mulheres, que respondem pela maioria desses cuidados, valor varia entre 15,9% e 25,3% do PIB, sendo que as mulheres contribuem com quase 75% deste valor⁹

O Relatório da Organização Internacional do Trabalho - OIT “Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work” (OIT, 2018)⁵ estima, com base em dados de 53 países, representando 63,5% da população mundial em idade ativa, que o trabalho de cuidados não remunerado representaria cerca de 9% do PIB mundial, se fosse atribuído um valor monetário às horas dedicadas à sua prestação, com base no salário-mínimo por hora (abordagem do custo de oportunidade). O valor do trabalho de cuidado não remunerado realizado por mulheres representaria 6,6% do PIB global, enquanto a contribuição dos homens corresponderia a 2,4% do PIB global. Contudo, o valor do trabalho de cuidado não remunerado varia de 2,1% do PIB até 41,3%, conforme o País, com um valor mediano em torno de 10%. A estimativa da OIT sugere que, em vários países, o valor do cuidado não remunerado supera os respectivos valores dos setores de manufatura, comércio, transporte e outros setores-chave do mercado.

E, no Brasil, o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Gênero é o que importa: determinantes do trabalho doméstico não remunerado no Brasil”, de Luana Pinheiro, Marcelo Medeiros, Joana Costa e Ana de Holanda Barbosa, publicado em 2023, aponta que a incidência de trabalho domiciliar não remunerado foi de 79% para homens e 92% para mulheres. Segundo cálculos da pesquisadora Hildete Pereira de Melo, professora de economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e vice-presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet), elaborados em 2017, apontavam que o trabalho doméstico não remunerado importa em 11% do PIB no Brasil⁶. Ou seja, caso o trabalho doméstico não remunerado fosse precificado pelo salário-mínimo, isso poderia representar cerca de 11% do PIB brasileiro.

Considerando que o PIB do Brasil em 2024 foi de cerca de R\$ 11,7 trilhões, um incremento de 10% a 15% somaria cerca de R\$ 1,2 a R\$ 1,75 trilhões, o que seria um impacto bastante significativo.

Para que a conta-satélite funcione efetivamente, será necessária vontade política, investimento em capacitação técnica e coordenação entre instituições governamentais, universidades e sociedade civil. A ausência disso pode comprometer a qualidade e a continuidade dos dados.

O PL sozinho não resolve as desigualdades profundas vinculadas à economia do cuidado. É preciso que a implementação dos dados se traduza em políticas públicas

⁵ <https://www.ilo.org/publications/major-publications/care-work-and-care-jobs-future-decent-work>

⁶ <https://www.cartacapital.com.br/economia/trabalho-domestico-nao-remunerado-vale-11-do-pib-no-brasil/>

eficazes que visem, por exemplo, a redistribuição do cuidado, serviços públicos de qualidade e valorização do trabalho feminino. Porém, ele contribuirá para que essa questão venha a ser incorporada às estimativas do PIB e concretizada por meio de políticas públicas.

8. Comparações com Outras Iniciativas Internacionais

Alguns países vêm adotando medidas e estatísticas para contabilizar o trabalho não remunerado, mas a criação de conta-satélites formalmente integradas ao sistema de contas nacionais ainda é incipiente.

A Austrália foi pioneira ao desenvolver uma conta-satélite para o trabalho não remunerado, lançada pelo *Australian Bureau of Statistics* (ABS) em 2006, com atualizações regulares. O foco inicial foi medir o valor do trabalho doméstico e de cuidado, incluindo atividades como cuidados com crianças, idosos e tarefas domésticas. Foi utilizada a Pesquisa de Uso do Tempo (Time Use Survey) para coletar dados e aplicado o método de valuation baseado no custo de substituição (replacement cost), estimando quanto custaria contratar serviços pagos para realizar essas tarefas. Em 2006, estudos do *Australian Bureau of Statistics*⁷ estimavam o valor total do trabalho não remunerado entre US\$ 416 bilhões a US\$ 586 bilhões, e que se o trabalho voluntário e comunitário fossem incluídos no limite de produção do Sistema Nacional de Contas, o PIB aumentaria no mínimo 41,6% (usando o método de custo de substituição por empregado doméstico), e no máximo 58,7% (usando o método de custo de oportunidade bruto baseado na taxa salarial de uma pessoa).

O Canadá implementou uma conta-satélite para o trabalho não remunerado em 1997, atualizada com base em dados da Pesquisa de Uso do Tempo de 2005 e 2015, conduzida por Estatísticas Canadá. O foco inclui cuidados com crianças, idosos e trabalho doméstico. Segundo o estudo "Estimating the Economic Value of Unpaid Household Work in Canada, 2015 to 2019"⁸, o valor do trabalho doméstico não remunerado no Canadá, com base no custo de oportunidade bruto, alcançou US\$ 860,2 bilhões ou 37,2% do PIB nominal em 2019, ultrapassando as contribuições totais das indústrias de manufatura, atacado e varejo. Em termos per capita, o valor do custo de oportunidade bruto do trabalho doméstico não remunerado foi de US\$ 34.370 em 2019.

O valor do trabalho doméstico não remunerado com base no método de custo de substituição também alcançou em 2019 US\$ 581,6 bilhões ou 25,2% do PIB nominal. O valor per capita do custo de substituição do trabalho doméstico não remunerado foi de

⁷ <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5202.0>

⁸ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220317/dq220317b-eng.htm>

US\$ 23.240 em 2019, representando o custo de contratar substitutos no mercado para realizar esse trabalho.

O Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) do México lançou em 2013 uma conta-satélite do trabalho não remunerado, atualizada em 2019, focando na economia do cuidado no contexto da igualdade de gênero. Os dados foram usados para justificar a reforma de 2019 que garantiu licenças parentais iguais para homens e mulheres no setor público, além de incentivar programas de cuidado comunitário. Utilizando dados da Pesquisa Nacional sobre o Uso do Tempo (ENUT) e o método de custo de oportunidade, em 2023 foi estimado o valor do trabalho não remunerado em aproximadamente 26.3 % do PIB⁹.

Por fim, na União Europeia, vários países membros (ex.: Espanha, Suécia) implementaram iniciativas locais. Em 2020, a UE lançou o projeto **Gender Equality Index**, que inclui indicadores de trabalho não remunerado, e em 2023 começou a explorar uma conta-satélite harmonizada. Países como a Suécia usam a Pesquisa de Uso do Tempo e o método de custo de substituição, estimando valores entre 25% e 40% do PIB. Na Suécia, os dados subsidiaram políticas de parentalidade igualitária e creches universais.

O PL nº 638, ao buscar institucionalizar tal prática, é coerente com essas experiências, mas coloca o Brasil em posição de vanguarda, principalmente ao reconhecer explicitamente o papel do Conselho dos Direitos da Mulher para acompanhar essa nova área.

10. Conclusão

O PL 638/2019 é uma proposição legislativa inovadora e relevante, que avança na direção do reconhecimento formal da economia do cuidado, uma dimensão fundamental para a sustentabilidade social e econômica do Brasil. A criação da conta-satélite proporcionará indicadores essenciais para o diagnóstico e a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Além disso, o projeto atua fortemente em perspectiva de gênero, ao dar visibilidade ao trabalho predominantemente feminino, muitas vezes invisibilizado e desvalorizado, fomentando o debate sobre justiça social e igualdade na divisão do trabalho doméstico e de cuidado.

Embora enfrente desafios metodológicos e operacionais, o PL é um passo importante para incorporar a complexidade das relações sociais no cálculo do desenvolvimento nacional, alinhando o país com agendas internacionais de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

⁹ <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CSTNRHM/CSTNRHM2023.pdf>

Sua efetividade dependerá, contudo, do compromisso institucional e da capacidade de traduzir os dados produzidos em políticas públicas concretas que promovam a valorização do trabalho de cuidado e a redução das desigualdades estruturais, notadamente no que se refere à desigualdade de gênero.

Em 31 de julho de 2025.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777

Consultor

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas