



CUIDAR COMO POLÍTICA PÚBLICA: PROTEÇÃO SOCIAL, IGUALDADE E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

14 julho 2026

Este artigo analisa a passagem do cuidado de obrigação doméstica, frequentemente invisível, para uma dimensão central da proteção social, da igualdade e do desenvolvimento, com enfoque na região da América Latina. A agenda do cuidado é também uma agenda ibero-americana, na qual Portugal pode encontrar espaço de cooperação, aprendizagem e projeção de políticas públicas.

A América Latina tem sido frequentemente observada a partir da instabilidade política, da violência, das disputas geopolíticas ou da sua relação com os Estados Unidos e a China. Menos visível, mas ainda assim estruturante, é a emergência dos cuidados como tema de política pública. Num continente marcado por informalidade laboral, desigualdade persistente, envelhecimento populacional a ritmo acelerado e “pobreza de tempo”¹, a organização social do cuidado deixou, progressivamente, de poder ser remetida para a esfera privada das famílias. Este artigo analisa a passagem do cuidado de obrigação doméstica, frequentemente invisível, para uma dimensão central da proteção social, da igualdade e do desenvolvimento. Defende-se que os sistemas de cuidados tendem hoje a assumir-se como uma infraestrutura estratégica do Estado social latino-americano, contribuindo para reduzir desigualdades, favorecendo a participação laboral das mulheres e criando, em muitos contextos, emprego formal, ao mesmo tempo que respondem ao envelhecimento e reforçam a coesão social. A partir de experiências regionais como o sistema uruguaio, as *Manzanas del Cuidado* de Bogotá, o *Chile Cuida* e os debates mexicanos sobre um sistema nacional de cuidados, sustenta-se que a agenda do cuidado é também uma agenda ibero-americana, na qual Portugal pode encontrar espaço de cooperação, aprendizagem e projeção de políticas públicas.

O ponto de partida

A discussão sobre a América Latina tende, com frequência, a regressar aos seus grandes temas clássicos: democratização incompleta, violência, dependência externa, desigualdade, ciclos políticos instáveis ou fragilidade institucional. To-

dos são relevantes, mas dificilmente esgotam a transformação social em curso. Por baixo dessas agendas mais visíveis, existe uma questão menos destacada, mas cada vez mais decisiva: quem cuida, em que condições, com que direitos, com que proteção social e com que impacto sobre o desenvolvimento?

A pobreza não se mede apenas em rendimento. Inclui também limitações de tempo, autonomia e capacidade de participação efetiva na vida económica e pública. É neste ponto que o cuidado surge como um elemento de articulação entre desigualdade, informalidade e exclusão social.

Durante décadas, o cuidado – das crianças, das pessoas idosas, das pessoas com deficiência, das pessoas doentes ou em situação de dependência – foi tratado como assunto familiar e, na prática, feminino e privado. A economia beneficiou desta organização sem a contabilizar devidamente; os sistemas públicos apoiaram-se nela sem a financiar de forma estruturada; e os mercados de trabalho organizaram-se, em muitos casos, como se o tempo de cuidar não tivesse expressão económica relevante. Esse modelo, embora tenha sido funcional em determinados contextos, mostra hoje sinais claros de desgaste. A chamada “crise dos cuidados” tende a refletir-se não apenas em tensões sociais, mas também em limi-

tações ao próprio desenvolvimento económico e à igualdade.

Esta reflexão interessa igualmente a Portugal, onde o envelhecimento demográfico, a sustentabilidade da proteção social e a valorização dos cuidados colocam desafios semelhantes, ainda que enquadrados num contexto institucional distinto.

A América Latina e Caraíbas oferecem um observatório particularmente relevante. A região combina avanços democráticos e sociais importantes com desigualdades persistentes; inovação em políticas públicas com debilidade fiscal; expansão de direitos com informalidade laboral elevada; envelhecimento rápido com redes familiares sob pressão. É precisamente esta combinação que torna a agenda dos cuidados uma das fronteiras mais interessantes da proteção social contemporânea.

A tese deste artigo é simples: cuidar deixou de ser uma matéria residual da política social para se tornar infraestrutura pública. A forma como os Estados latino-americanos organizarem o cuidado determinará a participação económica das mulheres, a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, a qualidade do emprego criado, a resposta ao envelhecimento e a capacidade de reduzir desigualdades intergeracionais e territoriais (CEPAL, 2026).²

A questão social latino-americana: pobreza, informalidade e desigualdade

A América Latina combina traços de dinamismo com persistentes fragilidades estruturais. A Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL) tem descrito a região como marcada por uma combinação de baixo crescimento, elevada desigualdade e limitada mobilidade social (CEPAL 2025).

No centro desta questão social encontra-se o mercado de trabalho. A informalidade continua a abranger uma parte significativa do emprego, dificultando o acesso à proteção social e a condições de trabalho mais estáveis. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou que, em 2024, a informalidade laboral na América Latina e Caraíbas permanecia perto de metade do emprego regional (OIT, 2025)³. O problema não é apenas estatístico: a informalidade é uma forma de vulnerabilidade social organizada.

Este contexto afeta de forma particularmente marcada as mulheres. Para além de enfrentarem maiores obstáculos ao emprego formal, assumem uma parcela desproporcionada do trabalho de cuidado e doméstico não remunerado. Segundo a CEPAL, uma em cada quatro mulheres não tem rendimento próprio, sendo que uma parte significativa da inatividade feminina está associada a responsabilidades familiares e de cuidado (CEPAL, 2025; Banco Mundial, 2025)⁴.

Neste quadro, a pobreza não se mede apenas em rendimento. Inclui também limitações de tempo, autonomia e capacidade de participação efetiva na vida económica e pública. É neste ponto que o cuidado surge como um elemento de articulação entre desigualdade, informalidade e exclusão social.

Da família ao Estado: o cuidado como direito, trabalho e bem público

Uma das mudanças mais relevantes em curso consiste em retirar o cuidado da invisibilidade. Durante décadas, a organização social assentou numa premissa implícita: as famílias – e, dentro delas, sobretudo as mulheres – absorveriam a maior parte das necessidades de cuidado. A agenda regional do cuidado procura alterar esse equilíbrio. A CEPAL tem vindo a propor a noção de “sociedade do cuidado”, entendida como um paradigma em que o cuidado é reconhecido como necessidade, direito, bem público e trabalho essencial para sustentar a economia e a vida social.

Simultaneamente, a OIT e a CEPAL têm sublinhado a importância de reconhecer três dimensões complementares: o direito a cuidar em condições dignas, o direito a receber cuidado e direito ao autocuidado (OIT, CEPAL e ONU Mulheres, 2025)⁵. Estas formulações têm implicações di-

retas na política pública. Se o cuidado é direito, não pode depender apenas de soluções informais; se é trabalho, implica reconhecimento e proteção; se é bem público, exige financiamento, planeamento e capacidade institucional; e, sendo também condição de igualdade, não pode continuar a ser distribuído segundo normas tradicionais que reservam às mulheres a responsabilidade principal pela reprodução quotidiana da vida.

A economia do cuidado é intensiva em trabalho e dificilmente automatizável. Exige presença, confiança, relação, continuidade e competência humana. Isto torna-a particularmente relevante em sociedades que procuram criar emprego digno e responder simultaneamente ao envelhecimento e à informalidade.

O elemento talvez mais relevante nesta mudança é a ideia de corresponsabilidade. O cuidado passa a ser entendido como responsabilidade partilhada entre Estado, mercado, comunidade e famílias. É também neste contexto que a Comissão Interamericana de Mulheres, no quadro da Organização dos Estados Americanos, tem defendido os princípios de reconhecimento, redução, redistribuição, remuneração e representação do trabalho de cuidado, frequentemente sintetizado na fórmula dos “5 R” (CIM/OEA, 2022)⁶.

Sistemas de cuidados: experiências latino-americanas

A região não se limita ao plano conceptual; tem vindo a desenvolver experiências concretas, embora com diferentes níveis de maturidade.

O Uruguai é frequentemente citado como referência, com o seu Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Criado em 2015, o país assumiu o cuidado como quarto pilar da proteção social, ao lado da

saúde, educação e segurança social. O sistema procurou integrar infância, deficiência, dependência, pessoas idosas e cuidadores, combinando serviços, formação, regulação e uma conceção de direito a cuidar e ser cuidado (South-4-Care e OIT, s.d.)⁷.

Bogotá oferece um exemplo de inovação territorial com as *Manzanas del Cuidado* que aproximam serviços e reorganizam o espaço urbano para responder às necessidades das pessoas cuidadoras. A lógica é relativamente simples, mas com efeitos significativos: aproximar serviços de cuidado, formação, apoio psicológico e atividades de descanso, libertando tempo e reduzindo a carga invisível do trabalho doméstico. O seu interesse não reside apenas no número de equipamentos, mas no método: a cidade como infraestrutura de igualdade (Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, 2024; Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá, s.d.)⁸.

O Chile, com a *Política Nacional de Apoyos y Cuidados*, designada *Chile Cuida*, para o período 2025-2030, tem vindo a desenvolver um sistema articulado de apoios e cuidados. A formulação chilena é particularmente relevante por associar o cuidado à autonomia das pessoas em situação de dependência e à proteção de quem cuida. A institucionalização do cuidado como pilar da proteção social reforça a ideia de que a dependência não pode ser tratada apenas como questão familiar ou sanitária (Governo do Chile, 2025)⁹.

O México, por sua vez, tem vindo a debater a criação de um sistema nacional de cuidados, articulando direitos da infância, igualdade de género, proteção de pessoas com deficiência, envelhecimento e acesso a serviços sociais. Mesmo quando os processos legislativos são incompletos ou sujeitos a constrangimentos orçamentais, a centralidade do tema já altera a linguagem da política pública: cuidar passa a ser tema de cidadania, orçamento e organização do Estado.

Estes exemplos mostram uma característica comum: a política de cuidados não se limita à criação de equipamentos. Exige governança multinível, financiamento previsível, integração entre políticas laborais e sociais, formação de profissionais, reconhecimento de cuidadores informais, dados sobre uso do tempo, articulação com autarquias e capacidade de chegar a territórios periféricos.

O cuidado como política de emprego e formalização

A expansão dos cuidados é, por vezes, tratada sobretudo como despesa pública. No entanto, pode – e deve – também ser interpretada como investimento económico e social, na medida que permite: (i) libertar tempo para a participação laboral, sobretudo das mulheres; (ii) criar empregos em serviços de proximidade; (iii) contribuir para a melhoria da qualificação de trabalhadores; e (iv) reduzir custos sociais futuros associados à pobreza, ao isolamento, à doença ou à institucionalização precoce (CEPAL, 2026; OIT, 2025)¹⁰.

A economia do cuidado é intensiva em trabalho e dificilmente automatizável. Exige presença, confiança, relação, continuidade e competência humana. Isto torna-a particularmente relevante em sociedades que procuram criar emprego digno e responder simultaneamente ao envelhecimento e à informalidade. Além disso, pode contribuir para o aumento da participação laboral formal das mulheres e em consequência, para o crescimento económico. Mas o risco é evidente: se os serviços de cuidado forem expandidos com baixos salários, precariedade e fraca regulação, a política de igualdade poderá reproduzir desigualdade laboral.

Por isso, a construção de sistemas de cuidado e a sua articulação com a agenda de trabalho digno da OIT – que inclui promoção do emprego, garantia de direitos no trabalho, extensão da proteção social e diálogo social – tende a ser particularmente relevante. Não basta criar vagas em creches, centros de dia, apoio domiciliário ou serviços comunitários. É necessário garantir formação, certificação, carreiras, proteção social, fiscalização, rácios adequados, qualidade dos serviços e valorização remuneratória. A profissionalização do cuidado não deve apagar o papel dos cuidadores informais, mas deve evitar que a política pública dependa indefinidamente de trabalho gratuito ou mal pago.

Este ponto é especialmente importante numa região marcada por níveis elevados de informalidade. Os sistemas de cuidados podem contribuir para a formalização, desde que sejam desenhados com contratos estáveis, regimes contributivos acessíveis, mecanismos eficazes de fiscalização e práticas de contratação responsáveis. Podem, no entanto, agra-

var a precariedade se funcionarem como mera externalização de responsabilidades familiares para segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Em última análise, a diferença está, sobretudo, no desenho institucional e na forma como estas políticas são implementadas (OIT, CINTERFOR e South-4-Care, s.d.)¹¹.

Envelhecimento, dependência e proteção social de nova geração

O envelhecimento populacional altera profundamente a equação social latino-americana. A região apresenta já um número significativo de pessoas com 60 ou mais anos, sendo expectável que essa proporção continue a aumentar nas próximas décadas.

A agenda dos cuidados evidencia que a política internacional não se faz apenas em torno de fronteiras, energia, comércio ou segurança. Faz-se também com a forma como as sociedades organizam a reprodução da vida, distribuem o tempo, protegem a dependência e reconhecem o trabalho invisível.

Este fenómeno, que em muitos aspetos traduz progresso – nomeadamente em termos de esperança média de vida –, exige respostas públicas compatíveis com trajetórias de vida mais longas e com uma maior incidência de situações de dependência.

A proteção social latino-americana foi frequentemente construída em torno do emprego formal masculino e da família como unidade de suporte. Esse modelo tende a responder de forma insuficiente a sociedades mais envelhecidas, urbanizadas e marcadas por maior participação feminina no mercado de trabalho.

A dependência de longa duração torna, neste contexto, mais evidente a limitação de respostas fragmentadas.

A nova geração de políticas de proteção social deverá, por isso, integrar três dimensões fundamentais: rendimento, serviços e tempo. Rendimento, porque a pobreza na velhice ou em situações de deficiência reduz a autonomia individual; Serviços, porque transferências monetárias, por si só, não substituem o cuidado direto, o apoio domiciliário ou outras formas de acompanhamento; e tempo, porque a sobrecarga do trabalho de cuidado limita a participação laboral, a formação, o descanso e, de forma mais ampla, o exercício da cidadania.

Neste domínio, a discussão latino-americana aproxima-se de desafios já presentes em contextos europeus, incluindo Portugal: como financiar cuidados de longa duração (*long term care*); como articular saúde e segurança social; como apoiar cuidadores informais sem aumentar desigualdades de género; e como garantir qualidade e equidade territorial nas respostas existentes.

Uma agenda ibero-americana possível

O tema dos cuidados permite pensar a relação entre América Latina, Portugal e o espaço ibero-americano para além das formas mais tradicionais de cooperação. A Comunidade Ibero-Americana pode constituir um espaço relevante de circulação de políticas públicas, partilha de experiências e desenvolvimento

FIGURA 1. SÍNTESE: AS QUATRO DESLOCAÇÕES DA AGENDA DOS CUIDADOS

Fonte: Elaboração própria.

Deslocação	Formulação tradicional	Formulação emergente
Da família para a política pública	Cuidar como obrigação doméstica	Cuidar como responsabilidade social partilhada
Da assistência para o direito	Serviços residuais para situações de pobreza	Direito a receber cuidado, a cuidar e ao autocuidado
Da despesa para o investimento	Custo orçamental a conter	Infraestrutura social, emprego formal e coesão
Do setor para o sistema	Programas dispersos e fragmentados	Governança integrada entre trabalho, proteção social, saúde, educação e território

de metodologias comuns. O cuidado apresenta, neste contexto, uma dupla característica: é suficientemente universal para permitir diálogo, mas suficientemente dependente do contexto para exigir adaptação a realidades nacionais específicas.

Portugal tem aqui uma posição interessante. Enquanto país europeu com experiência em segurança social, economia social, respostas sociais de proximidade, cooperação internacional, igualdade entre mulheres e homens e envelhecimento acelerado, pode participar numa agenda de aprendizagem mútua com a América Latina. Não se trata de exportar modelos, mas de construir plataformas de cooperação em torno de problemas comuns: conciliação entre vida profissional e familiar, apoio domiciliário, cuidadores informais, creches, envelhecimento ativo, deficiência, dependência, trabalho digno no setor social e combate à solidão.

A relação pode também ser útil no sentido inverso. Experiências latino-americanas – como as *Manzanas del Cuidado* de Bogotá – evidenciam capacidade de inovação territorial que pode, em determinados aspetos, inspirar políticas a nível local na Europa.

De forma sintética, uma agenda ibero-americana nesta área poderia estruturar-se em torno de quatro eixos principais: (i) produção de dados comparáveis sobre uso do tempo e necessidades de cuidado; (ii) formação e certificação de profissionais; (iii) inovação territorial e municipal; e (iv) desenvolvimento de mecanismos de financiamento sustentável. Esta agenda cruza dimensões como proteção social, trabalho, igualdade, direitos fundamentais e governação local, o que ajuda a explicar a sua crescente relevância no debate contemporâneo (CIM/OEA, 2022; CEPAL, 2025).

Conclusão: cuidar é governar o futuro

A agenda dos cuidados evidencia que a política internacional não se faz apenas em torno de fronteiras, energia, comércio ou segurança. Faz-se também com a forma como as sociedades organizam a reprodução da vida, distribuem o tempo, protegem a dependência e reconhecem o trabalho invisível. Na América Latina, esta discussão ganhou densidade porque toca todos os nervos da questão social: desigualdade, informalidade, po-

breza, género, envelhecimento, migração e fragilidade institucional.

Existe o risco de o tema dos cuidados permanecer ao nível discursivo, sem tradução consistente em políticas públicas, serviços ou instrumentos de financiamento. Mas existe igualmente uma oportunidade: a de contribuir para a redefinição de um contrato social mais equilibrado, tanto do ponto de vista da igualdade de género como da proteção social.

A região pode, neste domínio, ser entendida não apenas como espaço de carência, mas também como laboratório de inovação social. As experiências existentes são, em muitos casos, ainda parciais e sujeitas a constrangimentos políticos e orçamentais, mas revelam uma direção clara.

Nesse sentido, pode argumentar-se que o cuidado tende a ultrapassar o domínio estrito da política social. Mais do que uma área setorial, passa a integrar a forma como se pensam modelos de desenvolvimento, coesão social e organização do tempo nas sociedades contemporâneas. ●

<https://doi.org/10.26619/2183-4822.2026.CJ.13>

Notas

- ¹ Conceito que descreve a limitação de tempo disponível devido à sobrecarga de trabalho, sobretudo não remunerado.
- ² A publicação enquadra a sociedade do cuidado como transformação associada à governação, economia política, diálogo social, mudança cultural, mediação e financiamento.
- ³ A análise assinala a persistência da informalidade e de lacunas estruturais no mercado de trabalho regional.
- ⁴ As duas fontes sustentam a ligação entre participação laboral feminina, desigualdade, pobreza e responsabilidades de cuidado.
- ⁵ O documento sistematiza avanços normativos regionais em torno do direito a cuidar, a receber cuidado e ao autocuidado.
- ⁶ A lei-modelo organiza a agenda em torno do reconhecimento, redistribuição, regulação, promoção e criação de novas respostas ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado.
- ⁷ A plataforma apresenta o Sistema Nacional Integrado de Cuidados do Uruguai como quarto pilar da proteção social nacional e como referência regional.
- ⁸ As fontes oficiais descrevem serviços gratuitos dirigidos a pessoas cuidadoras, pessoas cuidadas e transformação cultural.
- ⁹ A política associa apoios, cuidados, autonomia e corresponsabilidade pública na construção de um sistema nacional.
- ¹⁰ Ambas as fontes permitem enquadrar o cuidado como política social, laboral e económica.
- ¹¹ A iniciativa destaca a formação e certificação de competências no setor dos cuidados como instrumento de profissionalização, valorização do trabalho e melhoria da qualidade dos serviços.

Referências

- Banco Mundial (2025). *Women in the Workforce: A Pillar of Economic Development in Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2025/03/07/la-fuerza-laboral-femenina-un-pilar-para-el-desarrollo-econ-mico-de-la-region>
- CEPAL (2024a). *The Care Society: Acting Today for a Better Future*. Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/articles/2024-care-society-acting-today-better-future>
- CEPAL (2024b). *Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2024: The challenges of non-contributory social protection in advancing towards inclusive social development*. Santiago: CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/80859-social-panorama-latin-america-and-caribbean-2024-challenges-non-contributory>
- CEPAL (2025). *Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2025: How to escape the trap of high inequality, low social mobility and weak social cohesion*. Executive summary. Santiago: CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/84177-social-panorama-latin-america-and-caribbean-2025-how-escape-trap-high-inequality>
- CEPAL (2026). *The Care Society: Governance, Political Economy and Social Dialogue for a Transformation with Gender Equality*. Santiago: CEPAL. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/82274-care-society-governance-political-economy-and-social-dialogue-transformation>
- CIM/OEA (2022). *Inter-American Model Law on Care*. Comissão Interamericana de Mulheres, Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-EN.pdf>
- Governo do Chile (2025). *Política Nacional de Apoyos y Cuidados 2025-2030. "Chile Cuida"*. Disponível em: https://chilecuida.cl/docs/Política_Nacional_de_Apoyos_y_Cuidados.pdf
- OIT (2025). *2024 Labour Overview of Latin America and the Caribbean*. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/2024-labour-overview-latin-america-and-caribbean>
- OIT, CEPAL e ONU Mulheres (2025). *The right to care in Latin America and the Caribbean: progress on the regulatory front*. Organização Internacional do Trabalho / Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/right-care-latin-america-and-caribbean-progress-regulatory-front>
- OIT, CINTERFOR e South-4-Care (s.d.). *South-South cooperation for peer-learning with CINTERFOR*. Disponível em: <https://webapps.ilo.org/globalcare/south-4-care/26>
- Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá (2024). *Todo lo que debes saber acerca del Sistema de Cuidado de Bogotá*. Disponível em: <https://sdmujer.gov.co/noticias/news/todo-lo-que-debes-saber-acerca-del-sistema-de-cuidado-de-bogota>
- Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá (s.d.). *Manzanas del Cuidado de Bogotá*. Disponível em: <https://sistemadecuidado.gov.co/donde-encontrarlas/>
- South-4-Care e OIT (s.d.). *Uruguay's National Care System*. Disponível em: <https://webapps.ilo.org/globalcare/south-4-care/1>