

A decorative background of a grid of dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a map of the Americas.

## De anjo do lar a empregada

Como reforçar os direitos das domésticas na América Latina

**KATHARINA MEIER**  
Dezembro 2013\*

- Nos últimos dez anos, uma série de países latino-americanos promulgaram leis que ampliam os direitos das empregadas domésticas. Na maioria dos casos, tais leis não teriam se tornado realidade sem a ajuda de campanhas nacionais e regionais organizadas por sindicatos.
- O apoio de federações fortes e as alianças estabelecidas com outros atores políticos foram fundamentais para o sucesso da representação sindical da classe. O auxílio de aliados empenhados em ampliar os direitos do setor dentro do governo e no congresso também foi fundamental. Uma comparação dos países latino-americanos onde ocorreram as reformas de mais longo alcance nos mostra exatamente isso.
- O avanço da legislação, contudo, pouco adianta, já que a maioria das mulheres que trabalham em casas de família não se beneficia dessas normas mínimas estatutárias previstas na legislação. O exemplo do Uruguai, no entanto, mostra que é possível – pelo menos até certo ponto – superar a aceitação social da informalidade. A transformação se deu como resultado de uma política de governo que aliou a ampliação dos direitos à introdução de convenções coletivas para o setor de trabalho doméstico e campanhas públicas.

As empregadas domésticas constituem um dos grupos mais vulneráveis de trabalhadores em todo o mundo. De acordo com estudos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), «mulher, pobre, informalmente empregada» é a definição que resume a condição de dezenas de milhões de trabalhadoras. Nesse, mais do que em qualquer outro setor, a desigualdade de poder entre empregador e empregado se faz sentir de forma mais pronunciada: a falta de reconhecimento social leva a baixas remunerações. Muitas dessas trabalhadoras fazem parte de minorias étnicas, são imigrantes ou carecem de qualificações formais, contando portanto com poucas alternativas no mercado de trabalho.

Os esforços do governo para implementar normas mínimas geralmente esbarram nos muros das casas de família. Em certa medida, as empregadas domésticas estão sujeitas a isenções explícitas ou à discriminação com relação à legislação trabalhista. Os instrumentos clássicos de reivindicações coletivas parecem ser ineficazes em face da extrema dependência que elas têm de seus empregadores, além do fato de suas atividades serem realizadas a portas fechadas, sem sujeição à supervisão sindical. Como resultado, no trabalho doméstico remunerado, mais do que em outros setores, ocorrem violações de direitos, trabalho infantil, exploração, remuneração inferior e falta de proteção social. A situação se torna ainda mais alarmante nos países em desenvolvimento, onde o trabalho doméstico representa uma parcela significativa do emprego feminino.

Considerando a Agenda Trabalho Decente, faz sentido que a OIT tenha colocado o trabalho doméstico como tema central na programação da Conferência Internacional do Trabalho, em 2010. Dada a realidade diária, no entanto, surge a inevitável pergunta: quais são as chances de melhoria em termos de situação social e direitos trabalhistas? Com todas as dificuldades de implementação, será que as declarações relativas aos direitos das trabalhadoras domésticas e a representação independente de seus interesses valem menos que o papel onde estão escritas?

Para responder a essas perguntas, vamos nos debruçar sobre a América Latina. O trabalho doméstico é um fenômeno comum nessa sociedade, com raízes históricas profundas. Na região mais desigual do mundo em termos sociais, mesmo as famílias de classe média baixa costumam ter ao menos uma empregada doméstica. Estima-se que 11 milhões de mulheres latino-americanas trabalhem em casas de família. Isso corresponde a cerca

de 15 por cento do emprego feminino. Na Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguai e Uruguai, quase 20 por cento das trabalhadoras são empregadas domésticas. Nos estratos sociais mais pobres, o trabalho remunerado em casas de família representa uma das mais importantes fontes de renda para as mulheres.

## Experiências com a organização sindical das empregadas domésticas na América Latina

Sendo o trabalho doméstico remunerado tão comum na região, não é de se estranhar que exista tradição de organização sindical. Uma das mais antigas é a Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP), fundada em 1901, na Argentina. Muitas das organizações de empregadas domésticas existentes hoje em quase todos os países da América Latina têm suas origens em iniciativas locais de autoajuda, criadas para resolver uma questão específica.<sup>1</sup> Um exemplo é o sindicato de cozinheiras da Bolívia, fundado em 1935, que surgiu a partir de manifestações contra a proibição de transportar cestas em bondes.<sup>2</sup> Depois de conseguir algum sucesso com os atos de protesto, a organização passou a articular reivindicações sindicais e acabou por se filiar à Federación Obrera Local (FOL). Dentro da FOL, a partir de 1936, formou-se a Federación Obrera Femenina, juntamente com as organizações de outros grupos trabalhistas caracteristicamente femininos e atividades sindicais clássicas aliadas a iniciativas de autoajuda.

Em outros países da América Latina aconteceu o mesmo: organizações surgiram para complementar as atividades sindicais, oferecendo conselhos sobre uma série de questões práticas e oportunidades educacionais. A mesma combinação também foi escolhida por associações que não se consideravam como sindicatos. Quanto mais dedicadas às necessidades das empregadas domésticas forem as atividades do sindicato, maior sua possibilidade de sucesso. Analisando a evolução das organizações sindicais específicas na região, o que chama a atenção é que muitas associações, mesmo observando os quesitos acima, permaneceram no nível local ou se dissolveram

1. Desde meados da década de 1960 surgiram numerosas organizações apoiadas pelo Movimento Jovem Trabalhador Católico e, mais tarde, pela Teologia da Libertação.

2. Para as cozinheiras, esse regulamento equivalia à proibição de usar tal transporte, já que fazia parte de suas tarefas levar os mantimentos comprados no mercado para as famílias onde trabalhavam.

após um curto período de tempo. Aparentemente, um fator decisivo para o sucesso e continuidade das atividades é a capacidade de formar alianças com outras organizações sindicais e/ou movimentos de mulheres no nível nacional. A força das alianças, no entanto, dependerá do quanto esses sindicatos e movimentos estiverem dispostos a lutar por seus interesses.

Há alguns exemplos de alianças de sucesso em vários países. Em alguns casos, como Bolívia e Costa Rica, a pressão exercida por campanhas conjuntas redundou em propostas legislativas que ampliavam direitos sociais. A existência de organizações em quase todos os países da região comprova o preconceito e a falácia da tese de que empregadas domésticas são incapazes de se organizar em sindicatos. Por outro lado, não há como negar a fragilidade estrutural dessa representação na América Latina. Mesmo nos países em que são ativamente apoiadas por sindicatos e movimentos de mulheres, não foi possível organizar uma parcela substancial de trabalhadoras.

## Empregadas domésticas do mundo, uni-vos? O papel das organizações regionais na América Latina

Com o objetivo de corrigir essa fraqueza estrutural, representantes de organizações de empregadas domésticas do Brasil, Chile, Colômbia e Peru vêm se reunindo desde 1980 para promover um intercâmbio de ideias. Em 1988, esses encontros acabaram resultando na fundação da primeira organização regional de empregadas domésticas, a Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO). A CONLACTRAHO reúne hoje 30 organizações de 13 países da América Latina e do Canadá. Além de sindicatos nacionais, seus membros incluem organizações tutelares de sindicatos e associações locais de autoajuda. Apesar de se constituírem em modelos organizacionais diferentes, todas essas associações são autônomas. A convicção de que as empregadas domésticas só conseguirão seus direitos por empenho delas mesmas é fundamental para a CONLACTRAHO. Consequentemente, quase todos os membros dos comitês executivos da organização são mulheres que trabalham ou trabalharam no setor.

O objetivo das organizações regionais é o reforço mútuo de seus membros. Isso é feito pela troca de ideias sobre estratégias bem sucedidas, coordenando campan-

has conjuntas, seminários de formação e estudos sobre trabalho doméstico remunerado. Os congressos, que acontecem a cada quatro anos, oferecem às associações uma plataforma importante para articular suas reivindicações. Um dos pontos fracos das organizações é a dificuldade de manter um fluxo de comunicação regular e ágil entre elas. Além disso, a manutenção depende do apoio financeiro de doadores internacionais.

Apesar dos problemas, a CONLACTRAHO teve sucesso em diversas ocasiões. Uma de suas maiores contribuições foi dar voz e visibilidade às empregadas domésticas, tanto para organizações regionais quanto internacionais. Além disso, ela tem se envolvido em campanhas internacionais e redes da sociedade civil, procurando intercâmbios com associações de empregadas domésticas de outros continentes. Neste momento, a CONLACTRAHO está coordenando a campanha lançada pela Rede de Empregadas Domésticas (IDWN, sigla do nome em inglês, International Domestic Workers' Network) na América Latina, em prol da adoção da Convenção da OIT sobre direitos do setor.

## Uma questão de vontade política: o papel do Estado

Nos últimos dez anos, 18 países latino-americanos aprovaram leis ampliando os direitos das empregadas domésticas. Em muitos casos, tais leis provavelmente jamais teriam se concretizado sem a ajuda de campanhas nacionais e regionais organizadas por sindicatos. Por outro lado, de pouco adiantam as campanhas sindicais quando as reivindicações não são apoiadas pelos poderes executivo e legislativo. Nesse aspecto, pode-se dizer que o clima político na América Latina mudou significativamente na última década. Com a vitória eleitoral de partidos progressistas de esquerda em diversos países, os governos da região – sobretudo na parte sul do continente – buscaram implementar suas promessas políticas para combater a desigualdade social, promovendo, entre outras coisas, o reforço dos direitos trabalhistas.

Embora as primeiras leis favorecendo as empregadas domésticas, ainda que parcialmente, tenham surgido na década de 1990, foi nos últimos dez anos, por meio da pressão da sociedade e majorias favoráveis nos parlamentos, que foram executadas as reformas mais fundamentais. É verdade que ainda não se alcançou a igualdade em termos de legislação laboral nacional na

maioria dos países da região. No entanto, novas formulações levaram a uma melhora substancial da situação jurídica. Conseqüentemente, as organizações enfrentam agora um novo desafio: eliminar a diferença entre o que rezam as leis e a realidade jurídica. Tais discrepâncias são particularmente marcantes no caso do trabalho doméstico remunerado. Por exemplo, embora quase todos os países latino-americanos tenham instituído salário mínimo, na prática esses valores não são respeitados. Pesquisas feitas em associações do Brasil, da Costa Rica, Guatemala e República Dominicana mostram que mais da metade das empregadas domésticas recebe menos do que o salário mínimo legal. Mesmo a previdência social instituída, muitas vezes existe apenas no papel. O Uruguai, no entanto, mostra que é possível dar mais substância às leis para ampliação de direitos.

## O caso do Uruguai: como a lei se tornou realidade

No Uruguai, a lei instituindo a previdência social para empregadas domésticas foi promulgada em 1942. Apesar disso, a proporção de trabalhadoras efetivamente cobertas por essa lei nunca excedeu os 30 por cento. A situação só mudou em 2005, quando a primeira coalizão de governo de esquerda chegou ao poder. A mudança política foi, dentre outras coisas, resultado da grave crise econômica enfrentada pelo país entre 2001-2002, quando a pobreza aumentou substancialmente, atingindo grandes segmentos da população. O novo governo elegeu a ampliação da previdência social e a extensão da cobertura do seguro social para o setor informal como componentes-chave de seu programa de reforma para combater a pobreza e reduzir a desigualdade social.

### O jeito uruguaio

#### 1. Incentivos para formalização do emprego

No decorrer do processo de implementação das reformas de política social que vêm ocorrendo desde 2005, as pessoas de baixa renda foram incentivadas a formalizar sua situação de emprego e regularizar sua inscrição nos órgãos que administram a previdência social. Um desses incentivos se deu na forma do benefício de co-seguro, incluindo os filhos no marco estatutário do seguro saúde, reforma que veio beneficiar especialmente a população mais pobre. Como as empregadas domé-

sticas no Uruguai provêm dos segmentos mais pobres e a grande maioria delas constitui famílias monoparentais, as reformas representam uma conquista significativa.

Para que os benefícios pudessem ser mantidos e até aumentados (apesar do elevado número de pessoas cobertas pela previdência social), algumas medidas paralelas para melhorar a receita foram tomadas. Além de contribuições dos empregados e empregadores, a previdência social do Uruguai recebe fundos alocados pelo Estado. O escopo fiscal foi ampliado, dentre outras coisas, pela introdução do imposto de renda, em julho de 2007. Um ano antes, foi aprovada uma lei que permitia o registro de empregados informais junto à previdência social, com efeitos retroativos a abril de 1996. Como forma de incentivo, os empregadores que procedessem ao registro de forma voluntária ficariam isentos de multas e outras sanções sobre os pagamentos em atraso e as contribuições podiam ser feitas em parcelas. Paralelamente, a fiscalização foi intensificada e reativou-se uma regra, criada nos anos 1990, segundo a qual os trabalhadores de «colarinho branco» que denunciassem casos de emprego informal teriam direito a uma parte das multas devidas pelo empregador à previdência. Como empregadores que demitiram funcionários corriam um grande risco de ter de pagar contribuições retroativas com multas substanciais, essa medida serviu de incentivo para registro dos empregados.

Nessa conjuntura política, o Sindicato Único de Trabalhadoras Domésticas (SUTD), que tinha se desfeito em 1990, foi restabelecido. O SUTD considerava que, embora fossem um passo na direção certa, as medidas de reforma tomadas pelo governo eram insuficientes, tendo em conta a diferença de poder entre trabalhadoras e empregadores. Assim sendo, o SUTD – com o apoio da Confederação Nacional dos Sindicatos – passou a trabalhar junto ao governo para criar uma lei separada e independente, visando melhorar a situação social e dos direitos trabalhistas do setor. A nova lei foi aprovada em novembro de 2006.

#### 2. Normas legais específicas que levam em conta a realidade das empregadas domésticas

Ao entrar em vigor em junho de 2007, as reivindicações relativas a seguro saúde e pensão, datadas de 1942, foram ampliadas e os direitos trabalhistas substancialmente

expandidos. A lei prevê, em primeiro lugar, **uma melhor cobertura em termos de seguro social para as empregadas domésticas, que passaram a ter direito ao seguro-desemprego**. As condições reais foram levadas em conta e o seguro-desemprego também tem efeito nos casos em que o segurado tem vários empregadores e é demitido por apenas um deles, ou tem o número de horas reduzido. O empregador é obrigado a pagar parte das contribuições de seguridade social do trabalhador ao Banco de Previsión Social (BPS). Todas as casas com uma empregada doméstica registrada no BPS recebem uma cobrança mensal, que chega como uma conta de eletricidade ou telefonia e pode ser paga de forma semelhante, sem complicações. A base de cálculo da contribuição é o salário bruto registrado pelo empregador, que deve estar em conformidade com o salário mínimo (verificação feita pelo BPS). Os empregadores são obrigados a fornecer às trabalhadoras um recibo de salário, que também detalha as contribuições à seguridade social.

Além disso, a lei define **uma série de melhorias nos direitos trabalhistas**. O número máximo de tempo de trabalho foi limitado a oito horas diárias ou 44 horas por semana. Há também uma disposição sobre férias e intervalos para descanso, além de regulamentos específicos sobre empregadas domésticas que dormem no emprego. A lei ainda estabelece décimo terceiro salário, aviso prévio e direitos especiais em caso de gravidez. Para evitar o trabalho infantil, determinou-se que a idade mínima para a atividade doméstica remunerada é de 18 anos. Os **direitos sindicais também foram legalmente reforçados**, ordenando que condições salariais e de trabalho estejam previstas no âmbito da negociação coletiva. A negociação coletiva tem, dentre outras, a vantagem de tornar possível monitorar se a regulamentação está sendo cumprida. Além disso, possibilita melhores salários e condições de trabalho.

### 3. Introdução da negociação coletiva para o setor de trabalho doméstico

No Uruguai, as negociações coletivas ocorrem no âmbito dos chamados «conselhos de salários», organismos tripartites onde se travam negociações para ramos individuais e grupos ocupacionais. No conselho responsável pelo trabalho doméstico, os interesses das famílias empregadoras são representados pela Liga Uruguaia de Donas de Casa e Consumidoras. Mesmo antes do início dos

debates, o salário mínimo para empregadas domésticas foi sendo gradualmente elevado. Dentro do marco da negociação coletiva, chegou-se a um acordo salarial em novembro de 2008, válido até junho de 2010. Além das normas mínimas legais estabelecidas, o acordo salarial estabelece aumentos percentuais de salário e determina em detalhes o pagamento de horas extras. O dia 19 de agosto foi declarado feriado nacional: as empregadas domésticas têm direito a folga remunerada adicional.

Uma consequência da negociação coletiva, cuja importância não deve ser subestimada, é aumentar a atratividade da organização sindical. A ilustração concreta disso é a crescente adesão ao SUTD. Este Sindicato, fundado em 1986, foi dissolvido em 1990, depois de não conseguir organizar mais de 1 por cento das empregadas domésticas em nenhum momento. Em 2005 foi restabelecido, embora inicialmente ainda fosse incapaz de registrar um aumento substancial da associação. Isso mudou em 2008, quando o SUTD passou a representar as empregadas domésticas no conselho de salários pela primeira vez. Naquele ano, o nível de sindicalização de empregadas domésticas uruguaias aumentou para cerca de 10 por cento.

Os resultados da negociação coletiva são publicados pelo Ministério do Trabalho e automaticamente repassados a todas as casas com uma ou mais empregadas domésticas registradas e para os boletos de pagamento mensal do BPS. O Banco calcula as contribuições sociais com base no salário bruto declarado, em conformidade com o acordo salarial vigente. Isso garante que o empregador cumpra os acordos legais e pague o salário regulamentado, pelo menos em matéria de seguro social. Muito mais difícil, porém, é verificar se o salário calculado pelo BPS é efetivamente pago à trabalhadora na sua totalidade, se a carga horária máxima é respeitada e se as horas extras são pagas de acordo com a regulamentação. Tendo em conta as possibilidades limitadas de inspeção, o Ministério do Trabalho e o BPS confiam principalmente em campanhas de informação.

### 4. Mudança de atitude como resultado de campanhas de informação pública

Com seu orçamento de relações públicas, o BPS financiou campanhas criativas de conscientização e informação de grande alcance, veiculadas por diversos canais



de comunicação (TV, rádio, internet e mídia impressa). Spots de TV e rádio e folhetos foram criados por empresas profissionais de publicidade. Nas rotas de transporte público que ligam os bairros mais pobres e periféricos às áreas de classe média e alta, grupos de teatro apresentavam cenas inspiradas nas telenovelas latino-americanas, falando sobre os direitos das empregadas domésticas e salientando os benefícios do emprego com seguridade social, mesmo para as empregadas de baixa renda. Essas dramatizações buscavam combater a crença generalizada entre as trabalhadoras de mais baixa remuneração de que as contribuições para a previdência social são dinheiro jogado fora. Em geral, as campanhas de informação pública tinham por objetivo mudar as atitudes dos dois lados, pois muitas relações de emprego informal são sedimentadas por uma espécie de acordo silencioso entre as empregadas domésticas e as famílias, que partem do princípio de que a informalidade é boa para todos.

## A consciência altera o ser: transformação de atitudes sociais como fator-chave

As campanhas de informação pública foram eficazes: enquanto em 2004 apenas 30 por cento das empregadas domésticas estavam inscritas no sistema de pre-

vidência social, hoje essa proporção atinge mais de 50 por cento. Em Montevideu, capital do Uruguai, onde vive quase metade da população, a proporção é ainda maior, enquanto nas zonas rurais os números são mais modestos. O fato de cerca da metade das trabalhadoras uruguaias ainda estarem em situação de informalidade, não obstante os esforços conjuntos de várias autoridades públicas e dos sindicatos, mostra a dificuldade de se refutar a aceitação social do emprego informal, que perdurou por séculos. Essa mudança nas atitudes equivaleria, em muitos aspectos, a uma pequena revolução cultural na esfera privada.

O fato de isso já ter ocorrido em algumas famílias uruguaias, no entanto, é ilustrado pela seguinte história: um dos folhetos de informação do BPS, distribuído em áreas residenciais de classe média e superior, tinha a forma daquelas plaquinhas de »por favor, não perturbe«, usadas em quartos de hotéis. Alguns meses depois, algumas casas passaram a exibir os impressos com o lado onde se lia »a empregada doméstica desta casa está registrada no BPS« voltado para fora, para que todos pudessem ver. O sucesso da estratégia implementada no Uruguai pode ser medido pelo fato de que hoje, pelo menos em alguns bairros, não se vê com bons olhos aqueles que continuam a se recusar a tratar o »anjo do lar« como empregada, garantindo-lhe os direitos.



### Sobre a autora

**Katharina Meier** foi representante da Fundação Friedrich-Ebert no Uruguai e coordenadora do projeto Política Sindical Regional na América Latina. Atualmente coordena o projeto Política Sindical Global.

### Edição

Friedrich-Ebert-Stiftung | Departamento da América Latina e Caribe  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlim | Alemanha

Responsável:  
Dörte Wollrad | Diretora do departamento da América Latina e Caribe

Tel.: +49-30-269-35-7482 | Fax: +49-30-269-35-9253  
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Contato:  
[info-lak@fes.de](mailto:info-lak@fes.de)

O uso comercial dos meios publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem a autorização por escrito da FES.

As opiniões expressas nesta publicação não são necessariamente as da Fundação Friedrich Ebert.



ISBN 978-3-86498-745-8