



Seguridad social para las trabajadoras domésticas na América Latina



- Resumen ejecutivo -



Federación Internacional
de Trabajadoras del Hogar



Women in Informal Employment:
Globalizing and Organizing

O trabalho doméstico remunerado tem sido uma ocupação que historicamente tem enfrentado condições de discriminação. Esta situação esteve socialmente naturalizada e inclusive tem contado por longo tempo com o apoio de normativa que reconhecia menos direitos para as trabalhadoras domésticas e as condenava à precariedade.

Nas últimas décadas, as lutas das trabalhadoras domésticas organizadas têm propiciado reformas jurídicas em muitos países, que permitiram o reconhecimento de seus direitos trabalhistas. Estas exigências e esforços viram se fortalecidos em 2011 com a adoção por parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT) da Convenção número 189 sobre as trabalhadoras domésticas. Esta Convenção foi ratificada por 13 dos 15 países considerados¹ neste estudo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru².

Embora os avanços tenham sido importantes, em alguns países a discriminação na normativa ainda persiste. Além disso, também nos países nos quais a proteção jurídica tem melhorado, as brechas no cumprimento são grandes. Isto é, muitas trabalhadoras domésticas na prática continuam sem usufruir de seus direitos.

O acesso à seguridade social é um direito muito frequentemente desrespeitado. Não se trata de um aspecto menor, visto que são muitas as garantias e prestações vinculadas a este direito. Além do mais, quando a relação de trabalho é formalizada através da filiação à seguridade social, é mais provável que outros direitos também se cumpram. Conforme as cifras disponíveis, em 2019 na região³ 7 de cada 10 (72,3%) trabalhadoras domésticas se encontravam em situação de trabalho informal. Isto significa que não contavam com uma cobertura efetiva da seguridade social por sua relação de trabalho (OIT 2021).

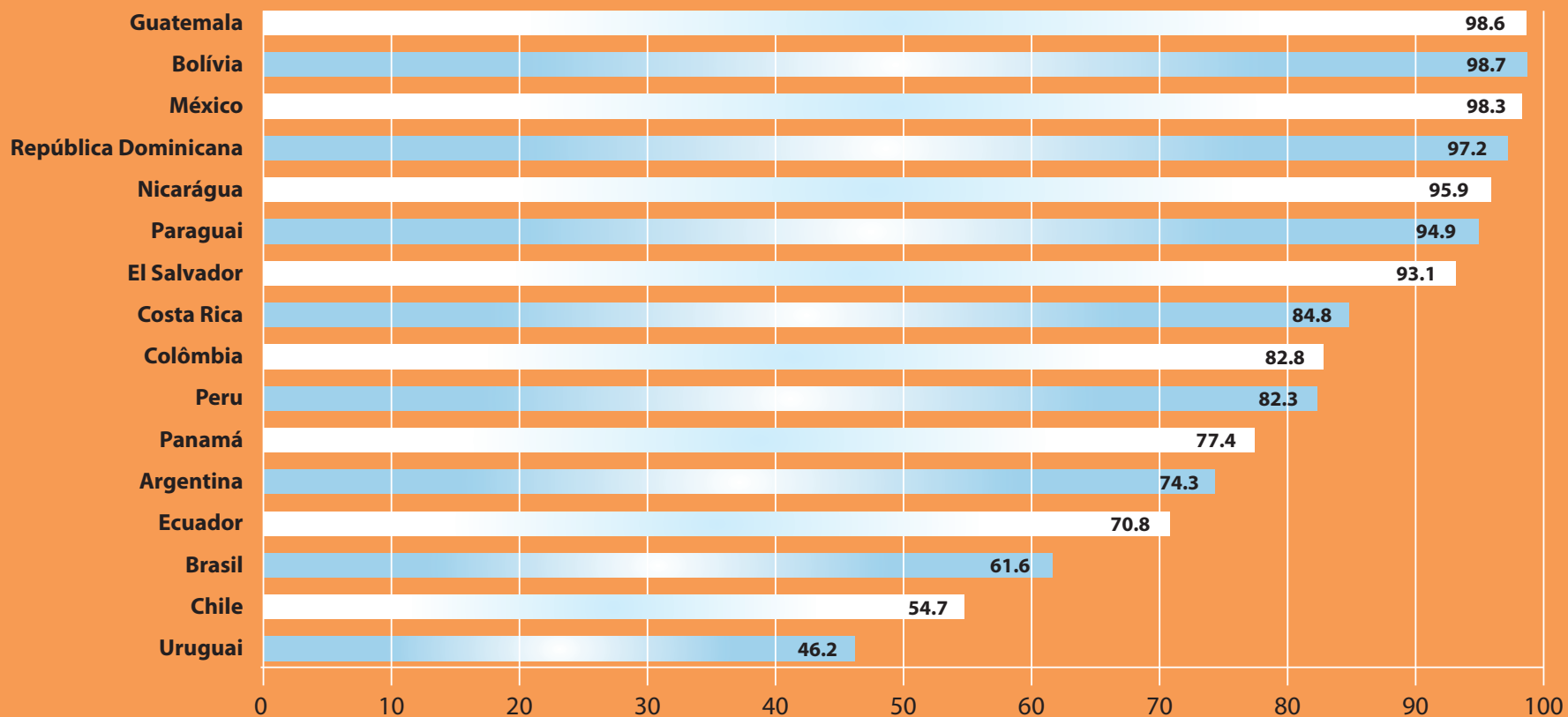
As cifras dos países dão conta do precário da situação neste âmbito. Em 7 dos 15 países considerados, mais de 9 de cada 10 trabalhadoras domésticas estavam na informalidade em 2019. Trata-se da Guatemala, Bolívia, México, República Dominicana, Nicarágua, Paraguai e El Salvador. Os menores índices de informalidade, e portanto de maior acesso à seguridade social, apresentam-se no Brasil e no Chile (Gráfico 1).

1. Este trabalho considera 15 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru

2. A junho de 2022.

3. Considera países da América Latina e o Caribe.

Gráfico 1. Proporção de trabalhadoras domésticas no emprego informal (2019)



Fonte: OIT 2021.

Os 15 países considerados prevêm a filiação das trabalhadoras domésticas na seguridade social. Entretanto, a proteção que oferece a normativa em muitos casos é insuficiente. Como será visto, em ocasiões a legislação discrimina de forma direta estas trabalhadoras: estabelece regimes voluntários ou reconhece menores prestações. Por outro lado, também são identificadas situações nas quais, embora a normativa não coloque uma discriminação explícita, a falta de regulação e regulamentos específicos impede o acesso ao direito. Finalmente, com frequência os requisitos, condições e procedimentos estabelecidos, não correspondem à realidade das relações de trabalho das trabalhadoras domésticas. Por isso, seu cumprimento é impossível.

Estas limitações formais explicam uma parte da exclusão das trabalhadoras domésticas da seguridade social. Contudo, também é necessário considerar outros fatores para entender porque persiste a brecha no cumprimento. Em ocasiões, apesar do direito estar reconhecido e tiver as condições para aceder a ele, não se cumpre. A falta de mecanismos de fiscalização e sanção adequados e os escassos esforços para promover o acesso à seguridade social também explicam esta situação

A filiação é obrigatória, pelo menos formalmente

Em alguns países do mundo as trabalhadoras domésticas estão totalmente excluídas da seguridade social. Isto é, a normativa não lhes reconhece esse direito. Esta não é a situação na região. Como já foi dito, nos países considerados, as leis sim reconhecem este direito às trabalhadoras domésticas. Embora em alguns casos o façam com limitações, como se verá depois.

Em 14 dos 15 países considerados, o acesso das trabalhadoras domésticas à seguridade é obrigatório. Apenas em El Salvador o acesso é voluntário. Na prática, nos regimes voluntários são muito poucas as trabalhadoras domésticas que contam com seguridade social. Neste caso, ele depende da vontade de cada pessoa empregadora. As trabalhadoras também estão em uma situação de desvantagem, pois na prática são elas as que devem solicitar àquelas que as contratam que lhes façam a inscrição.

Por outro lado, na Guatemala a situação com respeito à obrigatoriedade do acesso à seguridade social é ambígua. Neste país, o regulamento do Programa Especial de Proteção para Trabalhadoras de Casa Particular (PRECAPI) destaca que a filiação é obrigatória. Mas em realidade só está disponível no Departamento de Guatemala (OIT 2021).

Quando os regimes são especiais reconhecem menos direitos

Entre os países considerados, a grande maioria (12) inclui as trabalhadoras domésticas nos regimes gerais da seguridade social. Isto é positivo, visto que significa que as trabalhadoras domésticas estão no mesmo regime que o resto de trabalhadoras e trabalhadores. De fato, a inclusão em regimes especiais costuma reconhecer às trabalhadoras domésticas menos direitos e prestações. Os 3 países que estabelecem regimes especiais para as trabalhadoras domésticas são El Salvador, Guatemala e República Dominicana.

Em El Salvador, o regime especial exclui as trabalhadoras domésticas do subsídio por deficiência, da prestação econômica por sepélio ou da possibilidade de inscrever cônjuges ou parceiros como beneficiários. Além disso, o período de contribuição necessário para receber alguns serviços médicos é de 6 meses, enquanto que no regime geral é de 3 meses. Também não contam com acesso a pensões contributivas (Schwarzer, et al. 2020).

Na Guatemala, por sua vez, o PRECAPI só inclui prestações por maternidade, prestações em caso de acidente e atendimento da criança saudável. Não reconhece outras prestações como a assistência médica ou as pensões, que sim são reconhecidas no caso do regime geral da seguridade social. Além disso, na prática as prestações reconhecidas são de baixa qualidade⁴.

Finalmente, na República Dominicana, em agosto de 2022 o Conselho Nacional de Seguridade Social aprovou uma resolução⁵ através da qual é criado um Plano Piloto para a inclusão das trabalhadoras domésticas na seguridade social, mediante sua filiação ao Sistema Contributivo Subsidiado.

4. Entrevista realizada a Floridalma Contreras, Sindicato de Trabalhadoras Domésticas Similar e a Conta Própria (SITRADOMSA).

5. Resolução 551-08.

Tabela 1. **Inclusão das trabalhadoras domésticas nos regimes da seguridade social**

Regime Geral	Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Argentina e Costa Rica
Regime especial diferenciado	EEl Salvador (Regime Especial de Saúde e Maternidade para os Trabalhadores Domésticos) Guatemala (PRECAPI) República Dominicana (Regime Contributivo Subsidiado)

Fonte: elaboração própria a partir de normativa dos países.

Prestações que incluem os sistemas de seguridade social

A seguridade social inclui diferentes ramos que prevêm assistência e prestações com o objetivo de oferecer proteção às pessoas frente a diferentes riscos e situações. A seguridade social deveria contar, no mínimo, com os seguintes 9 ramos⁶: Assistência médica, prestações monetárias de doença, prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, prestações de maternidade, prestações de velhice, prestações de invalidez, prestações de sobreviventes, prestações de desemprego e prestações familiares.

Quando as trabalhadoras domésticas não contam com acesso a todos os ramos pode ser resultado de diferentes situações. Em alguns casos, o sistema de seguridade social do país também não oferece uma proteção completa a outros trabalhadores e outras trabalhadoras. Quer dizer, tem limitações com relação aos padrões internacionais sobre a seguridade social. Em outras ocasiões, o setor está explicitamente excluído de algumas prestações. Nesta segunda situação, em contra do disposto pela Convenção número 189, são reconhecidas às trabalhadoras domésticas condições menos favoráveis que a outras pessoas trabalhadoras.

6. Convenção número 102 sobre a seguridade social (norma mínima).

Entre os 15 países considerados, somente 3 reconhecem o direito a todos os ramos da seguridade social para as trabalhadoras domésticas. São o Brasil, Chile e Colômbia.

É importante enfatizar que na região são poucos os países que reconhecem prestações de desemprego. Esse é o caso apenas da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Equador. Também a Cidade do México oferece esta proteção (Casalí, Cetrángolo e Pino 2020). No caso do Brasil, Chile, Colômbia e Equador também as trabalhadoras domésticas têm acesso a esta prestação⁷.

As prestações familiares são as seguintes mais escassas. Neste caso são 7 os países que não contam com este tipo de prestação. Eles são o Equador, Guatemala, Peru, Paraguai, Panamá, El Salvador e Bolívia.

Em outros 3 países –Bolívia, El Salvador e Guatemala– as trabalhadoras domésticas não contam com as prestações consideradas de longo prazo ou de pensões (velhice, invalidez e sobrevivência). Nos três países trata-se de uma situação de discriminação contra as trabalhadoras domésticas, porque tais prestações sim são reconhecidas para outros grupos de trabalhadores e trabalhadoras. Na Bolívia e em El Salvador as trabalhadoras domésticas não estão explicitamente excluídas na lei. Entretanto, a falta de mecanismos para sua inclusão concretiza esta situação de discriminação.

Por outro lado, o acesso às pensões depende do tempo que sejam cotadas e da quantia das contribuições. Como as trabalhadoras domésticas têm estado excluídas por muito tempo da seguridade social, os períodos nos quais têm contribuído costumam ser breves. Além disso, os salários muito baixos impedem que elas realizem contribuições grandes. Em consequência, muitas vezes não conseguem ter acesso à pensão ou a quantia que recebem não alcança para satisfazer as necessidades mínimas.

Com relação às prestações por acidente de trabalho ou doença profissional 2 países, El Salvador e Panamá, não reconhecem este direito às trabalhadoras domésticas. Em ambos os países esta prestação sim é reconhecida para outros trabalhadores e outras trabalhadoras. Na Guatemala e em El Salvador, também não é reconhecido o direito às prestações de doença. Quer dizer, diferentemente de outras trabalhadoras e trabalhadores, as trabalhadoras domésticas não têm direito a receber uma renda quando têm uma doença que lhes impede trabalhar.

7. No se cuenta con información para Argentina.

Como já foi afirmado, na Guatemala as prestações são restringidas às limitadas contingências incluídas no PRECAPI. Este país é o único que não conta com assistência médica para as trabalhadoras domésticas.

Finalmente, é importante dizer que todos os países considerados reconhecem prestações de maternidade às trabalhadoras domésticas. Porém, em alguns os períodos de licença estabelecidos são inferiores às 14 semanas de licença mínima que estabelece a Convenção número 183. Este é o caso da Argentina, Bolívia, Equador, Guatemala, México e Nicarágua.

Condições e requisitos que não respondem às características do trabalho doméstico na região

Embora a lei diga que a filiação à seguridade social é obrigatória, às vezes isto não é assim na realidade. Isto é, a obrigatoriedade perde força quando os requisitos e condições para a filiação não se podem cumprir na prática.

O tempo de trabalho e o salário costumam ser as condições que mais frequentemente limitam o acesso à seguridade social. Com respeito ao tempo de trabalho, no Brasil, as trabalhadoras diaristas, aquelas que trabalham dois dias na semana ou menos, não contam com a proteção da Lei Complementar nº 150 que regula o trabalho doméstico (DIEESE 2020). No Panamá, o Regulamento Geral de Filiação e Inscrição na Caixa de Seguro Social (CSS) exclui explicitamente aqueles que “prestem serviços de natureza doméstica por um período inferior a três (3) dias na semana para um único empregador” (Art. 61).

Na Bolívia⁸, El Salvador⁹ e Guatemala¹⁰ as bases de contribuição são calculadas a partir de uma quantia similar ao salário mínimo por tempo completo. No Brasil, por sua vez, até 2020 as contribuições eram realizadas com base no salário recebido. Entretanto, a partir de uma reforma realizada em 2020¹¹ foi estabelecido que as contribuições por remunerações inferiores ao salário mínimo não são computadas na hora de considerar o tempo de contribuição.

8. Art. 4, Decreto Supremo No 4589.

9. Art. 6, criação e aplicação do Regime Especial de Saúde e Maternidade para os Trabalhadores Domésticos.

10. Art. 71. Acordo número 1235.

11. Decreto Nº 10.410, de 30 de junho de 2020. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999.

Por outro lado, no México, tanto o modelo implementado durante o plano piloto desenvolvido pelo IMSS quanto na regulação aprovada pelo Senado¹² em março de 2022 apresentam importantes limitações. A norma aprovada pelo Senado não exclui explicitamente a possibilidade de realizar a inscrição na seguridade social quando se trabalha menos de uma jornada completa. Contudo, nos casos em que não se alcance o salário base de contribuição mínimo integrado, a trabalhadora fica apenas coberta nos dias reportados pela pessoa empregadora (Art. 239-C). isto é, é um acesso à seguridade social parcial, só pelos dias trabalhados, e de menor qualidade.

Regimes que tentam responder às características específicas do trabalho doméstico remunerado

Alguns dos países da região –como o Chile, Argentina, Colômbia, Equador, Costa Rica ou Paraguai – contam com esquemas de filiação que tentam responder, pelo menos na forma, às particularidades do trabalho doméstico remunerado. Nestes países se conta com modalidades de acesso à seguridade social que consideram o tempo parcial, em diferentes condições e com diferentes resultados.

Na Colômbia, o esquema para o registro a tempo parcial está dirigido a trabalhadoras que trabalham períodos inferiores a 30 dias em um mesmo mês (Art. 3, Decreto 2616). Não obstante, do ponto de vista das trabalhadoras esta modalidade não tem envolvido uma melhoria essencial das possibilidades de acesso. O sistema não é suficientemente flexível como para permitir que as contribuições sejam realizadas pelo tempo de trabalho real¹³.

De forma similar, no caso do Equador é permitida a contribuição por jornadas parciais. Neste país o salário base de contribuição é calculado considerando os dias trabalhados, garantindo que a quantia seja proporcional ao salário mínimo. Porém, a contribuição das prestações de saúde e maternidade devem sim ser calculadas sobre o salário básico unificado (Equador, IESS S.f.). As trabalhadoras domésticas colocam que na prática o acesso à seguridade social não se pode concretizar por jornadas menores ao meio tempo. Além do mais, também não existe a possibilidade de acumular as contribuições de diferentes patrões¹⁴.

Do mesmo modo que na Colômbia e no Equador, no Paraguai desde 2019 também existe a possibilidade de que a filiação ao IPS seja realizada para os que trabalham jornadas parciais. No caso concreto das trabalhadoras domésticas a carga horária estabelecida para esta modalidade é dentre 16 e 32 horas semanais (Art. 2, Resolução nº 2660/2019). A avaliação que realizam as trabalhadoras domésticas tampouco é aposentadoria muito positiva. Concretamente, colocam que com o sistema proposto para a contribuição a tempo parcial aceder à aposentadoria resultará na prática impossível¹⁵.

12. Sentença das Comissões unidas de Trabalho e Previdência Social; para a Igualdade de Gênero e, de Estudos Legislativos, segunda, em sentido positivo, com alterações, à iniciativa com projeto de decreto pelo qual se reformam, adicionam e derogam diversas disposições à Lei do Seguro Social em matéria de direitos das pessoas trabalhadoras domésticas.

13. Entrevista a Claribed Palacios, União Afrocolombiana de Trabalhadoras Domésticas (UTRASD).

14. Lenny Quiroz, União Nacional de Trabalhadoras domésticas e Afins (UNTHA).

15. Marciana Santander, Sindicato de Trabalhadoras do Serviço Doméstico do Paraguai (SINTRADESPY) e Librada Maciel, Sindicato de Trabalhadoras Domésticas e Afins de Itapúa (SINTRADI)

As experiências da Argentina, Chile e Costa Rica são mais positivas. Na Argentina a aprovação em 2013 do Regime Especial de Contrato de Trabalho para o Pessoal de Casas Particulares permitiu a inclusão de todas as trabalhadoras deste setor à Seguridade Social. Anteriormente, só as trabalhadoras com jornadas de 6 horas e mais podiam aceder a este direito (Messina 2015).

No Chile, pela sua vez, contempla-se a filiação tanto para as jornadas completas quanto para as parciais. Neste caso as contribuições são calculadas considerando os dias e horas que são trabalhadas e com base na renda real associada ao contrato de trabalho (Chile, IPS 2022).

A Costa Rica aprovou em 2017 um regulamento que inclui uma escala de Bases Mínimas Contributivas Reduzidas aplicável quando o salário não alcança a Base Mínima Contributiva (BMC) ordinária (OIT S. f.). Além disso, o novo sistema permite acumular as contribuições de diferentes empregadores para alcançar o mínimo, sem que isso precise de coordenações prévias entre eles (OIT S. f.).

A intermediação: uma opção que prejudica as trabalhadoras domésticas e não melhora o acesso à seguridade social

A presença de agências de intermediação de emprego na região não é nova. Também não são novas as entidades para a intermediação no trabalho doméstico, embora seu peso não tenha sido até hoje muito relevante. Ainda que as cifras que dão conta desta situação sejam escassas, a percepção das trabalhadoras domésticas da região é que esta modalidade veio tomando força nos últimos anos, encorajada pelo aumento do uso das novas tecnologias, como os aplicativos.

Em ocasiões, este tipo de empresas se apresentam como uma solução às dificuldades para o acesso à seguridade social das trabalhadoras. Entretanto, na prática diluem a responsabilidade sobre a quem lhe corresponde garantir os direitos. As trabalhadoras organizadas da região colocam, também, que os países não possuem normas nem meios que permitam uma fiscalização adequada das ações deste tipo de intermediárias. Por outro lado, estas empresas têm como fim gerar benefícios e não defender e garantir os direitos das trabalhadoras domésticas. Na prática, enfatizam que as condições de trabalho daqueles que se ocupam através da intermediação são mais precárias e estão pior remuneradas.

Os procedimentos complexos são uma barreira a mais

Os trâmites complexos e lentos podem ser uma falta de incentivo para a filiação. Requerem que empregadores e trabalhadoras dediquem muito tempo e esforço a completá-los. Do mesmo modo, a falta de flexibilidade também resulta problemática. Por exemplo, o fato de que os trâmites possam ser realizados de forma virtual em muitos casos é uma vantagem. Entretanto, quando essa é a única opção, pode ser também um obstáculo se as plataformas são difíceis de usar e as pessoas não estão familiarizadas com a tecnologia.

Alguns países como a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, e Peru oferecem a possibilidade de realizar os trâmites através de plataformas digitais (OIT 2021). Na Costa Rica é possível escolher se os trâmites são realizados online ou de forma presencial.

No caso do Peru, as trabalhadoras informam que a reforma recentemente realizada tem tornado mais complexo o processo de filiação. Avaliam que a plataforma não é amigável e que também durante seus primeiros meses de implementação tem apresentado falhas¹⁶.

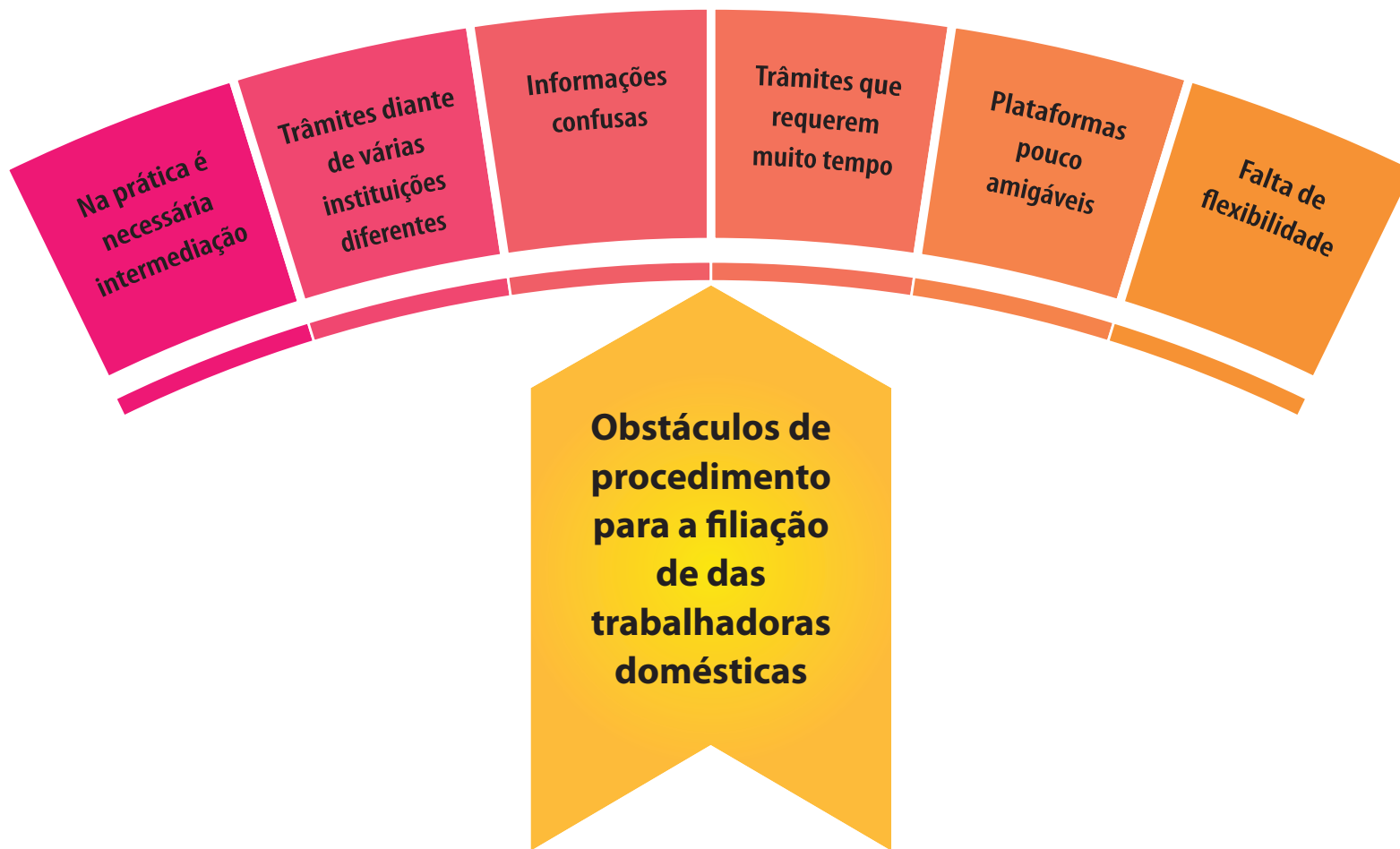
Por outro lado, para além da digitalização, os procedimentos também podem se tornar complexos na inscrição. O caso da Colômbia ilustra esta situação. Neste país as diferentes prestações estão a cargo de diversas instituições, de maneira que a pessoa empregadora deve realizar a inscrição diante das diferentes entidades. Depois os pagamentos devem ser realizados através da Planilha Integrada de Liquidação de Contribuições (PILA). É um sistema muito complexo, que em ocasiões leva empregadores, quando têm esta possibilidade, a incluir as trabalhadoras domésticas em outras planilhas¹⁷.

Esta dificuldade se tem prestado para a geração de um nicho de mercado para entidades intermediárias, que vendem aos empregadores o serviço de realizar os trâmites. A só existência deste tipo de plataformas dá conta das limitações do Estado na hora de promover a formalização, visto que não tem conseguido garantir mecanismos de filiação acessíveis para a população que precisa deles.

16, Carmen Almeida e Marcolina Infante, SINTTRAHOL, Peru

17. Claribed Palacios, UTRASD.

Figura 1. Obstáculos de procedimento para a filiação



O fortalecimento dos mecanismos de fiscalização: algo pendente em todos os países

A inspeção é essencial para garantir o acesso à seguridade social. A falta de mecanismos que permitam fiscalizar o cumprimento da normativa e estabelecer algum tipo de sanção quando corresponda, a filiação deixa de ser obrigatória na prática. Quer dizer, embora a lei disponha que o registro diante da seguridade social seja obrigatório, em realidade não é assim se não há mecanismos que façam cumprir a norma. O caso da Guatemala é exemplo desta situação. Como já foi dito neste país a filiação é segundo o regulamento que regula o PRECAPI obrigatória. Entretanto, o Instituto Guatemalteco de Seguridade Social não conta com ferramentas que lhe permitam tomar ações contra aqueles que descumprem esta obrigação (OIT 2021).

O SINACTRAHO denuncia uma situação similar no México. Tanto o programa piloto implementado pelo IMSS quanto a proposta aprovada pelo senado para regular este âmbito carecem de procedimentos de inspeção e de sanções para aplicar em situações de descumprimento (SINACTRAHO 2021).

Por outro lado, quando se trata de trabalho doméstico remunerado os processos de fiscalização enfrentam desafios particulares. O fato de que o local de trabalho seja uma domicílio particular envolve limitações na hora de desenvolver os processos de inspeção. O direito à privacidade dos lares prevalece, de maneira que na maioria das ocasiões não é possível a realização de inspeções de ofício e é requerida uma ordem judicial para proceder com a fiscalização a partir de denúncias. Essa é uma situação que põe as trabalhadoras domésticas numa situação de maior desproteção.

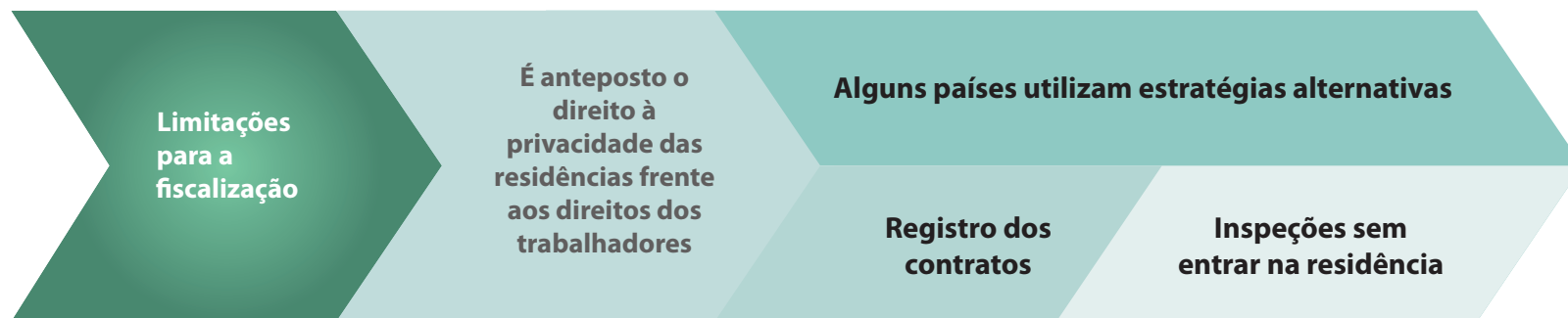
Promover mudanças que permitam modificar esta situação não é simples, visto que se trata de uma visão ainda muito arraigada em todos os países da região. Entretanto, esta aspiração deveria ser mantida pelo menos como uma meta no longo prazo. Para isso, deve ser reconhecido o papel das moradias como centro de trabalho quando se contrata trabalho doméstico.

Enquanto isso, alguns países da região têm avançado na implementação de modelos de fiscalização alternativos, que visam poder desenvolver os processos sem ter que entrar necessariamente nas moradias. Entre os países considerados, o Chile tem desenvolvido este tipo de mecanismo alternativo. Nesse país, a Direção Nacional do Trabalho pode solicitar a entrada na moradia para verificar o cumprimento da normativa de trabalho.

Se a entrada na moradia não é permitida, a pessoa empregadora é citada na Inspeção do Trabalho e pode ser sancionada com uma multa caso não se apresente (Chile, Direção do Trabalho 2021). Esta estratégia tem um importante potencial e tem mostrado bons resultados em outros países como o Uruguai. Não obstante, no caso chileno as trabalhadoras consideram que a modalidade implementada no país resulta insuficiente. Colocam que esta estratégia não consegue substituir o trabalho que é realizado no terreno, que permite a comprovação efetiva das condições da trabalhadora¹⁸.

Na falta de mecanismos sólidos de fiscalização, outras estratégias indiretas também podem contribuir a colocar o foco nas condições de trabalho das trabalhadoras domésticas. Uma delas é estabelecer a obrigatoriedade do registro dos contratos de trabalho ou da relação de trabalho. Essa é uma medida que obriga à parte empregadora a que se encarregue da relação de trabalho diante de uma instituição. Propicia também que empregadoras e empregadores tomem maior consciência sobre as obrigações decorrentes da contratação de uma trabalhadora. Também permite às instituições fiscalizar que as condições de trabalho pactuadas no contrato estão de acordo com a lei e fornece a informação necessária para dar seguimento ao vínculo de trabalho. Este registro é requerido em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru e República Dominicana (OIT 2021).

Figura 2. Limitações e estratégias para a fiscalização



18. Entrevista realizada a María Cotal, FESINTRACAP.

Promoção ativa do direito à seguridade social para as trabalhadoras domésticas

Alguns países implementam ações para promover o direito das trabalhadoras domésticas à seguridade social. Concretamente, trata-se de estratégias de incentivos e campanhas de informação e sensibilização.

Os incentivos visam tornar mais atraente o registro oferecendo benefícios adicionais tanto a empregadores quanto a trabalhadoras. O caso da Argentina se destaca pela persistência no tempo e na variedade de ações implementadas. O país oferece reduções de impostos a empregadores (Argentina, Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social 2022) e descontos no transporte público às trabalhadoras (Argentina, Ministério de Transporte 2022). Além disso, desde 2021, através do Programa Registradas, o Estado assume parte do salário da trabalhadora em troca de sua formalização¹⁹. Também favorece a bancarização das trabalhadoras (Argentina, Ministério das Mulheres, Gêneros e Diversidade 2022).

As campanhas informativas e de sensibilização que forneçam informações sobre o direito à seguridade social para as trabalhadoras domésticas, os procedimentos de filiação e os benefícios do acesso à seguridade social também são muito necessárias. São muitos os esforços realizados nos países da região nesse âmbito. Embora ela tenha que ser uma responsabilidade institucional, com frequência são as trabalhadoras domésticas organizadas as que assumem este trabalho por falta de compromisso estatal.

Este tipo de esforços deveria considerar abordagens criativas, para além da tradicional elaboração de materiais impressos e audiovisuais. Nesse sentido, destacam os esforços realizados de forma recente na Argentina e no Estado de Jalisco no México. Em ambos os casos foi implementada uma estratégia de envio de cartas dirigidas a grupos sociais ou bairros com alta presença de empregadores de trabalhadoras domésticas, instando para a formalização da relação de trabalho(OIT 2021 e Governo do Estado de Jalisco 2022).

19. O programa está dirigido a empregadores e empregadoras que registram uma nova relação de trabalho e às trabalhadoras de casa particular. O empregador adquire a obrigação de manter o posto de trabalho durante mais quatro meses depois da finalização do benefício. Neste momento o programa está ativo até dezembro de 2022.

Mulheres migrantes: trabalhadoras que enfrentam mais barreiras

Se o acesso à seguridade social é incerto para a maioria das trabalhadoras da região, é ainda mais para alguns grupos de trabalhadoras que se encontram em situação de maior desproteção, como as migrantes. Na região latino-americana diversos países têm um papel importante como destino para trabalhadoras domésticas migrantes. Alguns dos mais destacados entre os 15 países considerados são a Argentina, Chile, Costa Rica ou República Dominicana.

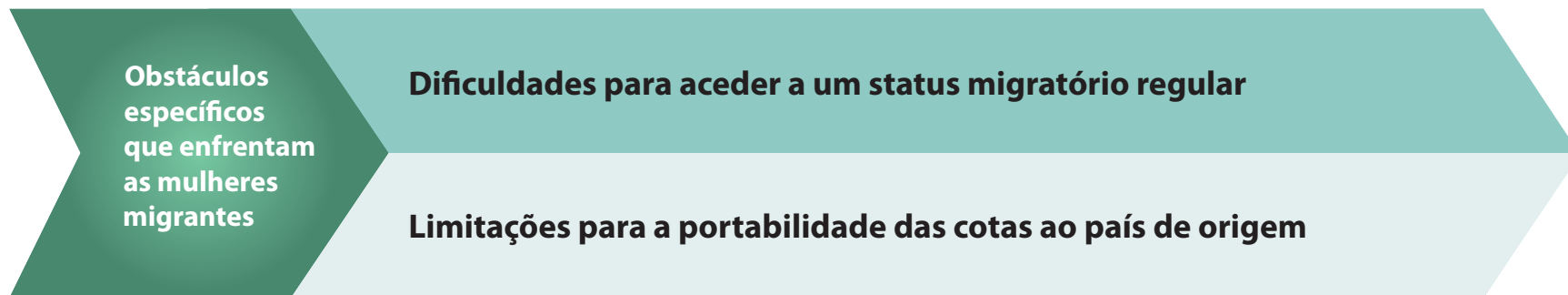
Para as trabalhadoras migrantes, contar com um status migratório regular é um requerimento adicional para aceder à seguridade social. Em países como a Costa Rica, as dificuldades para obter tal status são numerosas. Entre elas salientam os altos custos do processo ou as dificuldades para obter documentação no país de origem. Em consequência, a regularização resulta inviável em muitas ocasiões. Além disso, para as trabalhadoras domésticas a autorização migratória está vinculada a um empregador específico. Quer dizer, se uma trabalhadora for demitida ou quiser mudar de empregador deve realizar os trâmites novamente (Gil Everaert 2021).

A portabilidade das prestações da seguridade social, quer dizer a possibilidade de deslocar as contribuições e direitos vinculados à seguridade social do país de destino para o país de origem, também pode ser determinante para estas trabalhadoras. Na falta desta possibilidade, as trabalhadoras perdem os benefícios acumulados quando seu projeto migratório inclui o retorno. Por sua vez, esta situação pode desincentivar a filiação, visto que se percebe que está sendo feita a contribuição por prestações, como a aposentadoria, que não poderão ser desfrutadas.

Uma das principais barreiras para concretizar a possibilidade de passar as contribuições da seguridade social é a falta de mecanismos bilaterais ou multilaterais entre os países (Maldonado Valera, Martínez Pizarro e Martínez 2018). Por outro lado, em ocasiões, embora os acordos entre países existam, concretizar a portabilidade é complexo na prática (Maldonado Valera et al. 2018, pág. 43).

Neste âmbito foram desenvolvidas algumas boas práticas no nível sub-regional. Este é o caso do MERCOSUL, integrado pela Argentina, Uruguai, Brasil, Paraguai e Venezuela. Neste sentido, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL concede àqueles que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer um dos Estados parte, a portabilidade dos direitos associados à seguridade social (OIT 2021).

Figura 3. Obstáculos que enfrentam as trabalhadoras domésticas migrantes



Análise de alguns esforços realizados na região para garantir o direito das trabalhadoras domésticas na seguridade social

O caso do Uruguai: uma boa prática com importantes resultados

Embora não se encontre entre os países considerados neste estudo, o caso do Uruguai é particularmente relevante neste âmbito. No nível regional, o Uruguai foi um país pioneiro na hora de equiparar os direitos das trabalhadoras domésticas com os direitos de outras trabalhadoras e outros trabalhadores.

Como na maioria dos países da região considerados neste trabalho, no Uruguai o acesso à seguridade social das trabalhadoras domésticas é obrigatório. As contribuições são realizadas de forma proporcional ao salário, entretanto, a contribuição deve ser realizada sobre um mínimo no caso da cobertura em saúde. Neste caso é preciso trabalhar pelo menos 13 diárias ou 104 horas por mês, ou contar com uma remuneração igual ou superior a 1,25 Bases de Prestações e Contribuições (BPC). Estas condições podem ser alcançadas somando diárias ou salários de diferentes empregos (OIT 2013 e BPS 2022).

É importante destacar que o Uruguai também conseguiu concretizar avanços no âmbito da fiscalização. Neste país a inspeção de trabalho pode se apresentar nas residências onde supostamente podem realizar tarefas as trabalhadoras domésticas. Podem solicitar a entrada à moradia ou então realizar a ação de inspeção na porta. Por se tratar de uma moradia, não é possível entrar sem a autorização do dono ou dona da casa.

Em qualquer caso, a inspeção pode ser realizada sem entrar na casa, interrogando a trabalhadora na porta e solicitando ao empregador a documentação necessária para verificar que se encontra com suas obrigações atualizadas. Concretamente, solicita-se mostrar a inscrição no Banco de Previdência Social (BPS), a inscrição no Banco de Seguros do Estado (BSE) e os recibos de salário, assim como de pagamento de salário por férias e decimo-terceiro. Além disso, caso a trabalhadora seja estrangeira, é solicitado o documento de identidade uruguaio ou então a folha provisória da Direção Nacional de Migrações que a habilita a trabalhar de forma remunerada no país (OIT 2013).

É importante destacar que o Uruguai é o país da região com menor informalidade no trabalho doméstico.

Como apresenta a análise realizada nos pontos prévios, são vários os países que nos últimos anos têm realizado esforços para promover o acesso à seguridade social para as trabalhadoras domésticas. Entretanto, em ocasiões, apesar de contar com características similares (possibilidade de acesso a tempo parcial ou com bases de cotação reduzida, vários padrões, etc.) os resultados são díspares.

Em primeiro lugar, é importante levar em consideração que a falta de cumprimento e a informalidade são maiores em todos os países para as trabalhadoras domésticas que para as trabalhadoras e os trabalhadores em geral. Entretanto, naqueles países onde a filiação das pessoas ocupadas em geral é mais alta, as cifras também dão conta de maior acesso das trabalhadoras domésticas à seguridade social. Por exemplo, o Uruguai é o país da região com maior cobertura contributiva da seguridade social considerando o total das pessoas ocupadas (78,1%). De igual forma, é o país com cifras de informalidade mais baixas no trabalho doméstico (46,2%).

Por outro lado, as informações disponíveis também evidenciam que o patamar do qual partiam os países era díspar quando adotaram normativa para equiparar os direitos das trabalhadoras domésticas com os direitos reconhecidos para aqueles que trabalham em outras ocupações ou na hora de realizar reformas ou esforços para propiciar o acesso à seguridade social. Por exemplo, no Uruguai em 2006 –ano em que foi aprovada a nova normativa relativa ao trabalho doméstico–67% das trabalhadoras domésticas não contava com contribuições na seguridade social (Uruguai, Assessoria Geral em Seguridade Social 2021). Por outro lado, na Argentina no quarto trimestre de 2012 –poucos meses antes da aprovação da Lei 26.844²⁰– a taxa de emprego não registrado no trabalho doméstico era de 84% (Argentina, MTEySS S.f.).

Outro fator que poderia estar incidindo no menor avanço dos esforços por promover a filiação, é a alta prevalência das jornadas muito curtas em alguns países. As jornadas inferiores a 20 horas são particularmente frequentes na Argentina. Neste país, quase a metade das trabalhadoras domésticas têm este tipo de jornadas. Outro dos aspectos chave na hora de entender as barreiras que impedem o êxito dos esforços para promover o acesso à seguridade social tem a ver com o forte enraizamento que ainda tem a cultura do descumprimento em alguns países.

20. Lei 26.844. Regime Especial de Contrato de Trabalho para o Pessoal de Casas Particulares.

Avançar rumo a sistemas de seguridade social que incluam as trabalhadoras domésticas

O cenário regional mostra que os sistemas de seguridade social não conseguem oferecer uma proteção adequada às trabalhadoras domésticas. Esta situação é o resultado de legislações que em alguns casos discriminam de forma explícita este setor e, em outros casos, não respondem às características específicas deste trabalho. Adiciona-se a isso a falta de mecanismos e de vontade política para garantir o cumprimento da lei. Em consequência, avançar rumo a sistemas de seguridade social que sim consigam incluir as trabalhadoras domésticas precisa de uma combinação de estratégias de reformas normativas e regulamentares, de ações de fiscalização e de esforços de informação e sensibilização intensivos.

O acesso à seguridade social neste setor precisa de modalidades adaptadas a sua realidade. Trata-se de uma ocupação onde o emprego por horas e para muitos empregadores é muito frequente. Levantar as barreiras de tempo e renda mínima para a filiação e permitir a inscrição compartilhada por múltiplos patrões é um passo importante nesta direção. Estas condições adaptadas à realidade do trabalho doméstico não devem estar associadas a recortes de direitos e prestações. Assim, as novas modalidades de acesso deveriam considerar fontes alternativas de financiamento para garantir uma cobertura completa da seguridade social.

Também é necessário revisar os procedimentos e trâmites requeridos para a filiação. Garantir simplicidade e agilidade nesta matéria é uma responsabilidade dos Estados, que deveria poder ser garantida sem necessidade de realizar grandes investimentos de recursos.

Por outro lado, mesmo quando a normativa for adequada, a fiscalização é fundamental para garantir seu cumprimento. Como já foi assinalado, a inspeção no âmbito do trabalho doméstico apresenta também desafios particulares, por ser realizada em domicílios privados. Nesse sentido, é urgente avaliar em profundidade estratégias de inspeção alternativa como aquela que é implementada no Chile. Também é necessário promover esforços que permitam o desenvolvimento de novas estratégias de fiscalização que respondam aos desafios apresentados.

Finalmente, é importante enfatizar que, para garantir seu sucesso, qualquer estratégia implementada, deveria contar com o envolvimento ativo das organizações de trabalhadoras domésticas tanto nos processos de desenho quanto de implementação e avaliação.

Referências

- Argentina, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. 2022. Programa Registradas. <https://www.argentina.gob.ar/generos/programa-registradas>
- Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2022. Deducí de ganancias a tu empleada doméstica. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/casas-particulares/empleadores/deduci-de-ganancias-tu-empleada-domestica>
- Argentina, Ministerio de Transporte. 2022. Solicitar la Tarifa Social en la tarjeta SUBE. <https://www.argentina.gob.ar/servicio/solicitar-la-tarifa-social-en-la-tarjeta-sube>
- Casalí, Pablo, Oscar Cetrángolo y Ariel Pino. 2020. Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. OIT.
- Chile, Dirección del Trabajo. 2021. ¿Qué cotizaciones para el seguro de desempleo deben realizarse para los/as trabajadores/as de casa particular? <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-119845.html>
- Chile, Dirección del Trabajo. 2021. ¿Cómo se operará con los empleadores de casa particular para cumplir con la labor fiscalizadora? <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-104853.html>
- Chile, Instituto de Previsión Social. 2022. Trabajadora de Casa Particular. <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810848925/trabajadora-de-casa-particular#:~:text=Todas%20las%20Trabajadoras%20de%20Casa,AFP%2C%20en%20la%20que%20es>
- Chile, SJM. 2022. Conoce las 21 claves de la Nueva Ley de Migración y Extranjería. <https://sjmchile.org/2022/02/17/conoce-las-21-claves-de-la-nueva-ley-de-migracion-y-extranjeria/>
- Chile, Subsecretaría de Previsión Social. 2021. Informe estadístico semestral de la seguridad social. Primer Semestre de 2021
- Colombia, MINTRABAJO (Ministerio del Trabajo). 2022. Cotización a la Seguridad Social – Aportes. <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral/cotizacion-a-la-seguridad-social-aportes>
- Conteras, Lourdes (Coord.). 2013. Seguridad Social y Trabajo Doméstico en la República Dominicana. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_249020.pdf
- DIEESE (Departamento Inter-sindical de Estadística y Estudios Socio-Económicos). 2020. Quem cuida das cuidadoras: trabalho doméstico remunerado em tempos de coronavírus.
- Ecuador, IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). S. f. Obligaciones. <https://www.iesse.gob.ec/es/web/empleador/obligaciones#:~:text=El%20salario%20base%20de%20aportaci%C3%B3n,realizar%C3%A1%20al%20menos%20sobre%20el>
- FITH. 2020. Fuertes y unidas enfrentando la pandemia. Impacto del COVID-19 en las trabajadoras del hogar América Latina. Resultados de la Encuesta Regional de la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH).
- Gil Everaert, Isabel. 2021. Los procesos migratorios en la incidencia de la violencia contra las mujeres y niñas. Centroamérica, México y República Dominicana.

PNUD - Iniciativa Spotlight.

- Gobierno del Estado de Jalisco. 2022. La Secretaría del Trabajo anuncia estrategia para impulsar la dignificación de condiciones laborales para personas trabajadoras del hogar. <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/140801>
- Hogarú. 2022. Evita potenciales demandas millonarias de tus trabajadores. En Apporta, nos encargamos de afiliar, calcular y pagar los aportes de la seguridad social de tus empleados domésticos. <https://www.hogaru.com/hogares/apporta>
- Humblet, Martine y Rosalinda Silva. 2002. Normas para el Siglo XXI. Seguridad Social. OIT.
- Lexartza, Larraitz, María José Chaves y Ana Carcedo. 2018. «Equidad en la legislación laboral para el trabajo doméstico», en Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos, editado por José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana, 243-267. Lima: OIT.
- López Mourelo, Elva. 2020. La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina. Informe Técnico. OIT.
- Maldonado Valera, Carlos, Jorge Martínez Pizarro y Rodrigo Martínez. 2018. Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. CEPAL.
- Marmolejos, Nélsida. 2012. La situación del trabajo doméstico en la seguridad social. Disponible en <http://www.rel-uita.org/republica-dominicana/la-situacion-del-trabajo-domestico-en-la-seguridad-social/>
- Mejía, Mariela. 2022. Ministro: tenemos que buscar un sistema de registro distinto del trabajo doméstico en la Seguridad Social. Disponible en <https://www.dia-riolibre.com/actualidad/dialogo-libre/2022/05/02/como-se-registrara-trabajo-domestico-en-la-seguridad-social/1799164>
- Messina, Giuseppe M. 2015. Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina. OIT
- Mogrovejo, Rodrigo y Joel Mendizabal. 2015. Perfil Sociodemográfico y Económico de las Trabajadoras del Hogar en Bolivia Énfasis en la Cobertura de Seguridad Social. OIT
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social). 2021. 10 años de vigencia. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
- OIT. 2021. El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio núm. 189.
- OIT. 2021a. Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189).
- OIT. 2021b. Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia.
- OIT. 2016. Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y estadísticas.
- Panamá, CSS 2022. Afiliación del asegurado. <https://w3.css.gob.pa/afiliacion-al-asegurado/>
- Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. S.f. Derechos de las Trabajadoras del Hogar.

- Rodríguez, Shirlie. 2021. Horarios extensos, salarios bajos y pocas garantías para quienes trabajan en casa particular. <https://www.plazapublica.com.gt/content/horarios-extensos-salarios-bajos-y-pocas-garantias-para-quienes-trabajan-en-casa-particular>
- SINACTRAHO (Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar). 2021. Puntos a revisar del dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social; para la Igualdad de Género y, de Estudios Legislativos, segunda, en sentido positivo, con modificaciones, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley del Seguro Social en Materia de Derechos de las Personas Trabajadoras del Hogar.
- Schwarzer, Helmut, José Francisco Ortiz-Vindas y Mario Daniel Velásquez-Pinto. 2020. Protección social al trabajo doméstico en El Salvador. Desafíos y opciones de política. OIT.
- Symplifica. 2022. ¿Cuántos días trabaja tu empleado? Escoge tu plan mensual. <https://www.symplifica.com/precios>
- Valenzuela, María Elena, María Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo. 2020. Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina. Serie Asuntos de Género N° 158. LC/ TS.2020/179. CEPAL.

CRÉDITOS

Autor: Larraitz Lexartza Artza

Supervisão e Revisão:

Laura Alfery - Diretor do Departamento de Proteção Social, WIEGO

Adriana Paz - Coordenador Regional para América Latina, FITH

Setembro de 2022

Women in Informal Employment: Organizing and Globalizing

www.wiego.org

Federation Internacional de Trabajadoras del Hogar

www.idwfed.org

AGRADECIMENTOS

Agradecimientos especiales a todas las líderes trabajadoras del hogar que compartieron su conocimiento y experiencia en el tema:

Argentina: UPACP; Brasil: FENATRAD; Bolivia: FENATRAHOB; Colombia: SINTRASEDOM, UTRASD y UTRAHOGAR; Costa Rica: ASTRADOMES; Chile: FESINTRACAP; República Dominicana: ATH, FENAMUTRA Y SINTRADOMES-CASC; Ecuador: UNTHA; Guatemala: SITRADOMSA; México: RMEHAC y SINACTRAHO; Nicaragua: FETRADOMOV y SINTRADOMGRA; Panamá: SINGRETRADS; Paraguay: SINTRADESPY, SINTRADI; Perú: CCTH, FENTRAHOGAR, IPROFOTH y SINTRAHOL; El Salvador: SIMUTHRES