

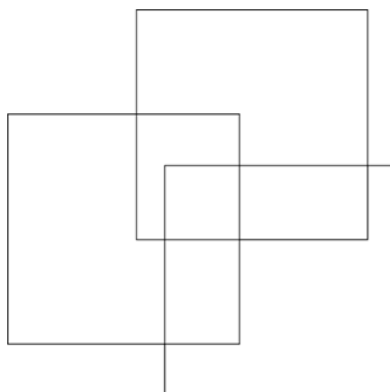


Organização
Internacional
do Trabalho

Inclusão das trabalhadoras domésticas e dos trabalhadores domésticos na economia formal: implementação da Convenção N° 189 da OIT

Documento de referência para a Reunião informal dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais, organizada pela Presidência irlandesa da UE durante a 102ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho

Genebra, 18 Junho 2013



Introdução

Em todo o mundo muitos trabalhadores (as) domésticos (as) sofrem de más condições de trabalho e não dispõem de proteção legal, dado que a maior parte do trabalho doméstico ocorre na economia paralela. Com o objetivo de reforçar a posição dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as), a OIT adotou, em 2011, a Convenção (N.º189) sobre Trabalho Digno para os (as) Trabalhadores (as) Domésticos (as).

A Reunião Ministerial de caráter informal, propõe abordar a Convenção n.º 189 a partir de uma perspectiva de futuro. A Reunião Informal constituirá uma oportunidade para os participantes partilharem experiências sobre medidas existentes de promoção do trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as), incluindo as atividades de execução. Também irá considerar em que medida a implementação da Convenção N.º 189 pode ajudar a ultrapassar a distância que existe no setor do trabalho doméstico entre a economia paralela e a economia formal, com especial incidência em como se pode aproveitar o potencial do aumento do emprego no setor do trabalho doméstico, à luz das tendências demográficas, para a criação de empregos de qualidade para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) na economia formal.

A nova Convenção da OIT sobre o Trabalho Doméstico (Nº 189) e a Recomendação (Nº201), de 2011, tornaram-se o centro das atenções para um grupo de trabalhadores (as) que tinham permanecido, em grande medida, à margem da formulação de políticas públicas. O amplo interesse por estes instrumentos históricos marca uma mudança paradigmática representando um consenso global para reconhecer o trabalho doméstico como uma profissão e um setor de direito próprio.

As novas normas identificam as necessidades de proteção dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) e incentivam a integração efetiva do trabalho doméstico na Agenda do Trabalho Digno. Proteger os direitos dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) insere-se, por conseguinte, no contexto da criação de oportunidades de emprego digno e, de modo mais geral, na promoção do desenvolvimento social e económico sustentável à luz da crescente procura de serviços de cuidados e de tarefas domésticas. Um desafio importante neste contexto é o desenvolvimento de estratégias eficazes de formalização e de implementação.

O trabalho doméstico: Características e questões

Características e tendências

O trabalho doméstico é um setor importante e em crescimento. Estimativas da OIT apontam para 52,6 milhões o número de trabalhadores (as) domésticos (as) no mundo em 2010. Como uma categoria profissional única, representa uma mão-de-obra tão grande como a de países como o México, a Nigéria ou o Vietname. Além disso, os números aumentaram em mais de 19 milhões desde 1995, quando os números globais para os trabalhadores domésticos apontavam para os 33,2 milhões. Os dois valores constituem estimativas conservadoras, e é provável que subestimem a verdadeira dimensão do trabalho doméstico, uma vez que as empregadas domésticas são muitas vezes subestimados nos inquéritos à força de trabalho. Os números também excluem os trabalhadores domésticos com idade inferior a 15 anos.

O setor do trabalho doméstico é geralmente de menor dimensão nos países desenvolvidos, embora os dados disponíveis sugiram que a sua importância também está a aumentar nesses países, provavelmente devido ao maior número de mulheres a entrar no mercado de trabalho e ao envelhecimento da população, traduzindo-se numa maior procura de cuidados e serviços

domésticos. Embora as situações possam variar, uma grande proporção de trabalhadoras domésticas são mulheres migrantes. Perto de um quinto das mulheres trabalhadoras dos 27 Estados-Membros da União Europeia, nacionais de países terceiros, estão contratadas em casas particulares, em comparação com 1 por cento de cidadãs da União Europeia.

Questões de igualdade de género

Uma característica quase universal do trabalho doméstico é que ele é predominantemente executado por mulheres. Mais de 80 por cento de todos os trabalhadores (as) domésticos (as) são mulheres e raparigas. Entre as mulheres com emprego remunerado, 7,5 por cento a nível mundial estão envolvidas no trabalho doméstico, com percentagens muito mais elevadas em determinadas regiões (26,6 por cento na América Latina e Caraíbas, e 31,8 por cento no Médio Oriente). Melhorar as condições de trabalho dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) é, portanto, um ponto de partida estratégico para combater a desigualdade de género no mundo do trabalho e na sociedade, capacitando um grande número de mulheres trabalhadoras. Os serviços do trabalho doméstico constituem também um importante meio de conciliação entre o trabalho e a vida familiar, que é fundamental para a igualdade de género no trabalho, especialmente num contexto de envelhecimento da população e da redução dos orçamentos destinados ao bem-estar público.

Embora o trabalho digno para os trabalhadores domésticos signifique melhores empregos para os milhões de mulheres que trabalham no setor, isso implicaria também evitar que a dependência dos serviços de trabalho doméstico para a realização da conciliação entre o trabalho e a vida familiar ocorra à custa das mulheres contratadas para o trabalho doméstico. Na verdade, muitas mulheres trabalhadoras domésticas são migrantes que deixam as suas famílias para trás, para as poderem sustentar. Há também uma necessidade de abordar as desigualdades na partilha de responsabilidades domésticas e cuidados entre homens e mulheres, e a segregação profissional no mercado de trabalho, o que reforça a perceção do trabalho doméstico como não sendo um " verdadeiro trabalho ", assim como a subvalorização de género do trabalho das mulheres, apesar do seu valor social e económico.

Migração para trabalho doméstico

Em algumas regiões, a procura por serviços domésticos é em grande parte preenchida por trabalhadores migrantes, embora a informação estatística sobre este assunto, nem sempre esteja disponível. A migração de trabalhadores para trabalho doméstico é tanto um fenómeno Norte-Sul como Sul-Sul. A baixa autoestima para o trabalho doméstico como uma profissão, e condições de trabalho desfavoráveis, continuam a ser obstáculos para atrair trabalhadores (as) locais para o setor. Ao mesmo tempo, as desigualdades de rendimento entre países e as disparidades dos perfis de competências da mão-de-obra, funcionam como os principais motores que levam os muitos milhares de mulheres a migrar e a procurar trabalho no setor doméstico. Mesmo onde não estão disponíveis canais formais de migração, o setor do trabalho doméstico absorve um número elevado de trabalhadoras migrantes, incluindo de segunda geração e indocumentadas. Debates recentes sobre a migração e o desenvolvimento têm realçado a necessidade de proteção dos direitos dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as), como forma de maximizar o potencial do trabalho doméstico tanto para os países de origem como para os países de destino.

Vulnerabilidade à exploração e abuso

Tradicionalmente, os serviços domésticos têm, em geral, sido realizados por pessoas que não possuem outros meios de subsistência. Isso ainda hoje é verdade, apesar do facto de que as sociedades se estão a afastar de sistemas feudais ou com base em classes para adotar uma organização social baseada no reconhecimento da igualdade de direitos e da dignidade. No entanto, os grupos sociais desfavorecidos continuam a constituir categorias altamente vulneráveis de trabalhadores, em particular no trabalho doméstico. As razões incluem os desequilíbrios de poder com os beneficiários dos seus serviços, e o facto do trabalho doméstico ser realizado na esfera privada. Como muitos trabalhadores e empregadores ainda veem os seus acordos como pessoais ou como um tipo de parentesco, em vez de uma relação de emprego, abusos e exploração estão escondidos e são difíceis de abordar.

Em muitos casos, os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) são vítimas de baixos salários, horários excessivamente longos, ausência de um dia de descanso semanal e, às vezes, abusos, físicos, mentais e sexuais, ou restrições à sua liberdade de movimentos. Os fatores subjacentes a estas práticas, muitas vezes incluem a ausência de reconhecimento do trabalho doméstico como um emprego, as lacunas na legislação laboral (ou desconhecimento e aplicação das respetivas leis) ou debilidades na governança da migração laboral. A exploração e o abuso dos trabalhadores domésticos também podem refletir a discriminação com base no sexo, raça e origem social (incluindo casta) ou outros motivos. Em grande medida, no caso de serviços de cuidados e tarefas domésticas, a desvalorização com base no sexo é uma das razões por que o trabalho doméstico está entre as profissões com mais baixos salários.

O trabalho doméstico é um dos três setores com a maior prevalência de tráfico de pessoas para exploração laboral, e o trabalho infantil no trabalho doméstico continua a ser uma preocupação séria. A vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes tem as suas raízes, entre outros fatores, nos processos precários de recrutamento e de migração, particularmente quando estão envolvidos intermediários ou agências sem escrúpulos e não regulamentadas, acordos sobre a residência e o funcionamento dos sistemas de patrocínio.

Reforçar a proteção: do emprego informal ao formal

Conseguir um trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) passa, em grande medida, por abordar a informalidade e os seus efeitos negativos. O trabalho doméstico é um setor em que a informalidade se expressa de diversas formas, cada uma das quais oferecendo potenciais pontos de entrada para a promoção de transições do emprego informal para o formal. Embora não exista uma abordagem adequada para todas as situações, a formalização tem efeitos positivos para trabalhadores e empregadores, bem como numa perspetiva de mercado de trabalho e de política social. Apesar de existir uma quantidade significativa de experiências nacionais de regulação e formalização do trabalho doméstico, são necessários esforços contínuos para avaliar o impacto e desenvolver e partilhar conhecimentos sobre as intervenções e ferramentas bem-sucedidas. Neste sentido, é importante melhorar a informação estatística sobre o setor do trabalho doméstico e a investigação sobre as condições que prevalecem, e as necessidades dos (as) trabalhadores (as) domésticos e empregadores.

Colmatar as lacunas na legislação do trabalho

Embora as legislações sociais e do trabalho em muitos países contemplem o trabalho doméstico, ainda existem lacunas consideráveis. Investigações da OIT mostram que apenas 10 por cento de todos os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) estão abrangidos (as) pela legislação geral do trabalho, na mesma medida do que os (as) outros (as) trabalhadores (as). Pelo contrário, mais de um quarto - 29,9 por cento, ou cerca de 15,7 milhões trabalhadores (as) domésticos (as), estão completamente excluídos do âmbito da legislação do trabalho nacional. Entre estes dois extremos, existem regimes intermédios. Exclusões e cobertura parcial pela legislação do trabalho, resulta numa proteção mais fraca em alguns países para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) numa série de áreas importantes, como o tempo de trabalho, salário mínimo e proteção da maternidade.

Lacunas na proteção legal: Exemplos

Horário de trabalho: Mais de metade de toda a carga de trabalho de todos (as) os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) não está coberta por qualquer limitação na duração normal semanal de trabalho na legislação nacional, e aproximadamente 45 por cento não tem direito a período de descanso semanal.

Salário mínimo: Só metade de todos (as) os (as) trabalhadores (as) domésticos (as), estão abrangidos pela proteção do salário mínimo, em base de igualdade com outros (as) trabalhadores (as), e cerca de 5.9 por cento têm direito a taxas de salário mínimo inferiores. Isto significa que 42.6 por cento de todos (as) os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) a nível mundial não beneficia de uma proteção de salário mínimo.

Proteção da maternidade: Atualmente, mais de um terço de todas as mulheres trabalhadoras domésticas não tem direito a licença de maternidade, nem a prestações pecuniárias associadas. Como a maior parte dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) são mulheres, este facto constitui um motivo de preocupação.

Sensibilização, facilitação e incentivos

Mesmo quando o trabalho doméstico é reconhecido e regulamentado por lei, os (as) trabalhadores (as) em causa, muitas vezes não beneficiam na prática dos direitos e proteção que a lei lhes oferece. Trabalhadores e empregadores abstém-se frequentemente de discutir ou mesmo chegar a acordo sobre os termos e condições essenciais de emprego, ou de os colocar por escrito, principalmente quando eles não se consideram à partida como "trabalhadores" e "empregadores". Informação e sensibilização através de meios eficazes e inovadores são fundamentais para abordar esta questão.

Estão a ser utilizadas várias abordagens para encorajar as partes a formalizar a sua relação de trabalho. Contratos escritos ou declarações individuais em conformidade com os requisitos legais e acordos adicionais facilitam uma melhor compreensão das partes dos seus direitos e obrigações. Da mesma forma criam uma base para abordar as diferenças, quando surgirem. Também os registos práticos de horas trabalhadas, declarações de salários, livros de trabalho e a fiscalização ou registo de contratos podem ser úteis neste sentido.

Empregadores e trabalhadores, também podem deliberadamente optar por permanecer fora dos enquadramentos formais existentes (por exemplo, a não declaração do seu trabalho para as instituições de segurança social). Para resolver o problema do trabalho não declarado, as abordagens a vários níveis centradas no cumprimento, bem como nos incentivos e na redução dos encargos administrativos, têm mostrado resultados positivos. Vários países, como a França, estão a utilizar estratégias que dependem de incentivos financeiros e fiscais para a formalização ou utilizam procedimentos simplificados para o pagamento de contribuições para a segurança social que tenham em conta as características específicas do setor do trabalho doméstico (por exemplo, permitindo a acumulação de trabalho para várias famílias). Em relação aos trabalhadores migrantes, podem ser promovidos o acesso e preservação ou portabilidade dos direitos de segurança social.

A formalização também pode ser realizada através da melhoria dos serviços de intermediação e esquemas para o desenvolvimento de competências e certificação, estabelecidos, por exemplo, na Bélgica e em França, que por sua vez se repercutem em serviços de melhor qualidade. As políticas de formalização são eficazes em sistemas que favorecem as relações diretas de emprego entre os trabalhadores e os membros da família, sistemas envolvendo empregadores terceiros, na forma de organizações públicas ou privadas, bem como cooperativas.

Desenvolver mecanismos de cumprimento

Assegurar o cumprimento e a aplicação das leis e regulamentos que regem o trabalho doméstico é muitas vezes visto como um desafio. A natureza informal do trabalho doméstico e o facto de ser realizado em casas particulares, em vez de fábricas, escritórios ou oficinas, levanta questões específicas. No entanto, enfrentar estes desafios é indispensável para que as leis e políticas sobre o trabalho doméstico produzam os resultados desejados. A ausência de mecanismos de cumprimento e execução, não só propicia um tratamento injusto e a exploração, mas também evita respostas efetivas para graves violações, incluindo o trabalho infantil e forçado.

As estratégias de cumprimento tendem a ser mais eficazes quando se baseiam numa combinação de abordagens, campanhas de informação de base ampla e esforços para a formalização da relação de emprego. As leis de trabalho e regulamentos nacionais adotados recentemente em vários países apelam à administração do trabalho para prosseguir com políticas ativas de divulgação de informação. As inspeções do trabalho em vários países, como a Costa Rica, Irlanda, África do Sul e Uruguai, concentraram-se especificamente no setor do trabalho doméstico e obtiveram experiências valiosas nesta área.

Embora os procedimentos de queixas individuais e acesso aos tribunais sejam importantes, as abordagens unicamente baseadas em queixas parecem ser insuficientes, uma vez que as trabalhadoras domésticas têm muitas vezes relutância em apresentar queixas contra os seus empregadores e muitas vezes falta-lhes a informação e capacidade para apresentar queixas formais. Este é particularmente o caso quando as (os) trabalhadoras (os) estão linguisticamente ou culturalmente isoladas (os), o seu estatuto de residência está ligado à sua situação de emprego ou quando estão a viver e a trabalhar de forma irregular num país diferente do seu.

A Convenção Nº 189 destaca as consultas com organizações de trabalhadores e de empregadores como um elemento central na conceção e implementação de medidas que promovam o trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as). A ação e a cooperação entre as organizações de trabalhadores e de empregadores, inclusive através da negociação coletiva, os códigos de conduta e de serviços aos seus membros, em países como França, Uruguai e Zâmbia, são bons

exemplos de como as organizações podem contribuir para a promoção do trabalho digno para o trabalho doméstico. A Confederação Sindical Internacional (CSI) e as suas afiliadas têm vindo a implementar uma ampla campanha de apoio da Convenção N.º 189, e a cooperar com organizações da sociedade civil especializadas nesse sentido.

Impulso para a mudança

Na sua Resolução de 2011, sobre as medidas para tornar realidade o trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) em todo o mundo, que foi aprovada, juntamente com os instrumentos de trabalho doméstico, a Conferência Internacional do Trabalho reconheceu a urgência de garantir condições dignas de trabalho para os (as) trabalhadores domésticos. O apelo da OIT para o trabalho digno para os trabalhadores domésticos está a ter eco e a ser apoiado pela Organização das Nações Unidas e uma série de outras organizações e fóruns internacionais. Na União Europeia, o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu tomaram medidas para promover a ratificação e a implementação da Convenção N.º 189.

Desde 2011, a Convenção n.º 189 e a Recomendação n.º 201 começaram a servir como ponto de partida eficaz para novos esforços para fortalecer as leis e políticas nacionais, ou proporcionaram um novo impulso às iniciativas em curso (ver caixa abaixo). Uruguai, Filipinas, Ilhas Maurícias, Nicarágua, Itália, Bolívia e Paraguai ratificaram a Convenção (25 de maio de 2013), enquanto outros países se preparam para o fazer. Na Alemanha, o *Bundestag* aprovou a ratificação em 17 de maio de 2013.

Iniciativas para reforço dos direitos dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as): Alguns exemplos recentes

Desde a adoção da Convenção N.º.189 e da Recomendação N.º. 201, vários países adotaram medidas tendo em vista a melhoria do enquadramento nacional que regulamenta as condições de trabalho e os direitos dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as):

Argentina: uma nova lei estabelece os direitos de trabalho dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as), incluindo o pagamento de horas extraordinárias, descanso, licença por doença e licença por maternidade.

Bahrein: nos termos do Código do Trabalho de 2012, certas disposições aplicam-se pela primeira vez aos trabalhadores domésticos, por exemplo as relativas aos contratos e resolução de conflitos.

Brasil a alteração constitucional entrou em vigor em abril de 2013 dando aos trabalhadores domésticos os mesmos direitos que aos outros trabalhadores.

Costa Rica: a inspeção do trabalho desenvolveu um protocolo, relativamente ao setor do trabalho doméstico.

Índia: os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) foram incluídos na nova legislação federal contra o assédio sexual no trabalho. A proposta de estratégia nacional sobre os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) foi elaborada pelo Ministério do Trabalho.

Irlanda: a Agência Nacional dos Direitos de Emprego (NERA) implementou um programa piloto com um enfoque no cumprimento no setor do trabalho doméstico.

Marrocos: Em maio de 2013, o governo aprovou um projeto de lei para regulamentar as condições de trabalho e emprego dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as), e proibindo a contratação de menores de 15 anos neste setor.

Namíbia: foi criada uma comissão de salários para definir o salário mínimo para o trabalho doméstico.

Filipinas uma nova lei abrangente para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) define os direitos do trabalho destes trabalhadores e trata, entre outros assuntos, dos contratos escritos, do salário mínimo, da segurança social, e da idade mínima para o emprego.

Espanha: um novo decreto, substituindo a legislação anterior sobre o trabalho doméstico, introduziu, entre outros assuntos, melhorias no que respeita ao salário mínimo, horas de trabalho e indemnizações.

Tanzânia está a ser realizado um inquérito, recentemente concebido para avaliar a situação dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) no país. O inquérito piloto contribuirá para a elaboração de uma metodologia de avaliação que pode ser utilizada por outros países.

Tailândia novos regulamentos estendem aos (às) trabalhadores (as) domésticos (as), as disposições da legislação do trabalho, incluindo um dia de descanso semanal, férias anuais e baixa por doença, bem como a proibição de empregar crianças com idade inferior a 15 anos

A estratégia da OIT para a ação

Como seguimento dos instrumentos e da resolução sobre as trabalhadoras domésticas de 2011, a ação da OIT sobre trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as) está a ser implementada com uma estratégia exclusiva (2011-2014). O apoio da OIT está a ser fornecido tanto aos países que têm atualmente o objetivo de ratificar a Convenção N.º 189, bem como aos países que não consideram de momento a sua ratificação.

O apoio da OIT está centrado na partilha de conhecimento e desenvolvimento, na reforma legislativa e institucional e criação de capacidades relacionadas com a promoção das organizações coletivas de trabalhadores domésticos e empregadores, e sensibilização e apoio. Atualmente a OIT presta assistência técnica a 20 países. Foram realizados - ou está prevista a sua realização para o período de 2012-2013 - fóruns tripartidos de partilha de conhecimento sobre trabalho doméstico, cada evento abordando uma área política selecionada, incluindo a inspeção do trabalho, os salários e tempo de trabalho, a extensão da proteção legal, a segurança social e a promoção das organizações coletivas. A OIT colabora estreitamente com uma série de organizações e instituições internacionais, incluindo *UNWOMEN*, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) das Nações Unidas.

Pontos sugeridos para discussão

1. *Avaliação do progresso através da partilha de experiências*: Que iniciativas e medidas foram tomadas pelos países participantes para ajudar os trabalhadores e as trabalhadoras domésticas na obtenção empregos de melhor qualidade e emprego estável?
2. *Informação e cumprimento*: Quais as oportunidades e desafios a nível nacional na promoção do trabalho digno para os (as) trabalhadores (as) domésticos (as), especialmente através da informação às famílias, prestadores de serviços e trabalhadores (as) domésticos (as) sobre os seus direitos e obrigações, e implementação de estratégias eficazes de cumprimento?
3. *Aproveitamento do potencial do setor do trabalho doméstico*: Quais as políticas e iniciativas que estão em vigor, ou previstas, para uma melhor promoção do crescimento no setor do trabalho doméstico, à luz das tendências demográficas, a fim de criar empregos de qualidade na economia formal?
4. *Promoção do diálogo social*: como pode a voz dos (as) trabalhadores (as) domésticos (as) ser reforçada através de um maior envolvimento dos trabalhadores (as) e das organizações de empregadores, e aproveitamento o papel que desempenham as organizações especializadas da sociedade civil?
5. *O caminho a seguir*: Como pode a ratificação e implementação da Convenção N.º 189 beneficiar das políticas e iniciativas já existentes?

Fontes

EUROSTAT (2011). *Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation, 2011 edition, Luxembourg.*

European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, Vienna.*

ILO (2013a). *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection, Geneva.*

- (2013b). *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions, Geneva.*

- (2013c). *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East, Beirut.*

- (2012). *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology, Geneva.*

No portal global da internet da OIT pode encontrar mais informação sobre o trabalho doméstico:

www.ilo.org/domesticworkers