



**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**NATÁLIA TEIXEIRA DE OLIVEIRA**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 72, DE 2013: EMPREENDEDORISMO  
POLÍTICO, JANELA DE OPORTUNIDADE E O PROCESSO DE  
AGENDAMENTO DA PEC DAS DOMÉSTICAS**

Brasília  
2022

**NATÁLIA TEIXEIRA DE OLIVEIRA**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 72, DE 2013: EMPREENDEDORISMO  
POLÍTICO, JANELA DE OPORTUNIDADE E O PROCESSO DE  
AGENDAMENTO DA PEC DAS DOMÉSTICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área de Direito e Relações Governamentais

Orientador: Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues

Brasília  
2022

**NATÁLIA TEIXEIRA DE OLIVEIRA**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 72, DE 2013: EMPREENDEDORISMO  
POLÍTICO, JANELA DE OPORTUNIDADE E O PROCESSO DE  
AGENDAMENTO DA PEC DAS DOMÉSTICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UnICEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área de Direito e Relações Governamentais

Orientador: Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues

Brasília, 23 de julho de 2022.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues

---

Prof. Dr. Márcio Rabat

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho só foi possível graças a força gerada por minha querida avó, Dona Francisca, que em seu descanso eterno, tem sido a energia que me move diariamente para que minhas ações frutifiquem em grandes conquistas. Sua partida veio em momento inesperado, mas seus ensinamentos e afetos permaneceram em novas vidas, nos garantindo coragem para seguir, mesmo em meio à tristeza e desmotivação que surgem pelo caminho.

Estendo esse agradecimento aos meus avós Manuel, Terezinha e Berenice, eternizados, e meu presente e amado avô Valeriano, com quem permaneço tendo a alegria de conviver. A luta que traçaram não foi em vão.

Agradeço ao meu pai, Luiz, minha mãe, Regina, à minha irmã, Alice, e ao meu irmão, Igor. Me sinto lisonjeada por ter em vocês o melhor espaço de acolhimento que uma pessoa poderia ter. Estendo minha gratidão aos meus familiares, de sangue e de coração, por representarem a escolha diária de permanecer. Obrigada.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso apresenta uma análise da tramitação da PEC das Domésticas, definida como a solução legislativa para a questão da falta de direitos das trabalhadoras domésticas. Para isto, foi realizado um estudo de caso sobre a PEC, utilizando-se da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon para operacionalizar a análise do processo que resultou na Emenda Constitucional, destacando os fluxos processuais e os principais atores que intermediaram o texto final. A análise no âmbito do Congresso Nacional identificou os empreendedores políticos que tiveram um papel fundamental para o fortalecimento dos direitos das trabalhadoras, e moldaram o texto constitucional sobre o tema. Abordou-se, ainda, o cenário social do trabalho doméstico no Brasil desde a época da abolição, permitindo compreender as dificuldades da categoria em conquistar os direitos trabalhistas, assim como os conquistaram os demais trabalhadores urbanos e rurais.

Palavra-chave: trabalho doméstico; PEC das Domésticas; legislação; empreendedores políticos; Congresso Nacional.

## ABSTRACT

The present paper aims to analyze the *Domestic Work Legislation*, defined as the legislative solution for the implementation of domestic workers' rights. The paper is a case study about the bill's legislative process. It employs John Kingdon's Multiple Stream Theory to analyze the Constitutional Amendment, highlight the flows and the main actors involved in the formulation of the public policy's final text. The analysis identified the main political entrepreneurs who played a part in approving the domestic workers' rights legislation, shaping the constitutional text. Also, it included a discussion about the social scenario of domestic workers in Brazil since the abolition of slavery, thus, allowing one to understand the difficulties in enhancing labor rights, to the level of protection conquered by urban and rural workers. The paper provides an analysis of legislation passed since the *Lei Áurea*, including the Consolidation of Labor Laws, the Domestic Labor Law, and the Federal Constitution of 1988, in order to provide for the understanding of how the theme was dealt with historically.

Key words: domestic labor; Labor Law; law; policy entrepreneurs; National Congress.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 Trabalho doméstico remunerado no Brasil .....	10
1.2 Histórico da regulamentação do trabalho doméstico remunerado no Brasil .....	17
<b>2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>27</b>
2.1 Estudo de Caso .....	27
2.2 John Kingdon: Modelo de Múltiplos Fluxos.....	28
<b>3 A PEC NA AGENDA LEGISLATIVA</b> .....	<b>31</b>
3.1 Câmara dos Deputados .....	31
3.2 Senado Federal .....	34
3.3 Soluções legislativas dos atores envolvidos na agenda legislativa .....	35
3.3.1 Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas - FENATRAD .....	36
3.3.2 Revogação do parágrafo único do art. 7º .....	37
3.3.3 Ratificação da Convenção 189 - OIT .....	40
3.3.4 Alteração do caput do art. 7º .....	42
3.3.5 Ampliação do parágrafo único do art. 7º .....	43
3.3.6 Posicionamento contrário .....	47
<b>4 ELEMENTOS CENTRAIS DO PROCESSO DE AGENDAMENTO DA PEC DAS DOMÉSTICAS</b> .....	<b>48</b>
4.1 Empreendedorismo político da Deputada Benedita da Silva .....	48
4.2 Janela de oportunidade e inclusão da PEC na agenda legislativa .....	53
4.3 Visão Geral da Construção da Agenda Legislativa .....	55
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo da monografia é analisar as características do processo legislativo em torno da Emenda Constitucional 72/2013. Originária da PEC<sup>1</sup> das Domésticas, a Emenda foi a solução legislativa encontrada para o problema de acesso aos direitos trabalhistas das empregadas domésticas. O texto propôs, definitivamente, igualar os direitos das empregadas domésticas, que estavam desfavorecidas em relação aos demais trabalhadores urbanos e rurais.

Diante da importância histórica de uma legislação com o propósito de garantir amplo direito às trabalhadoras domésticas, faz-se necessário trazer o olhar para a norma mais recente sobre o tema. E, assim, compreender o percurso legislativo, não somente como mais uma articulação política, mas como forte resposta à demanda de um grupo historicamente destituído de direitos trabalhistas e sociais.

Problemas atrelados às especificidades da atividade não são novidades. Esforços de regulamentações trabalhistas aconteceram, em sua maioria, de forma fragmentada, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Entretanto, não foram suficientes para solucionar as precariedades condicionadas ao trabalho doméstico. A solução que mais se adequou à demanda laboral do setor somente foi definida em meados da década de 2010, com a apresentação e posterior aprovação da PEC das Domésticas.

Igualmente importante é identificar o que diferenciou a legislação atual das demais tentativas legislativas anteriormente mobilizadas, as quais mesmo vindo a ser transformadas em normas jurídicas, não deram conta da complexidade da demanda do setor.

Olhar para o trabalho doméstico, entendendo-o como uma parte importante da sociedade brasileira auxilia na compreensão das nuances que envolvem as dinâmicas sociais,

---

<sup>1</sup> Proposta de Emenda à Constituição

raciais, de gênero e trabalho no Brasil. A atividade é fundante da construção do país, e mesmo assim, é condicionada a situações de vulnerabilidade e instabilidade, especialmente no que tange a relação trabalhista.

O trabalho doméstico é majoritariamente realizado por grupos socialmente marginalizados, como as mulheres negras. Contudo, a posição em que a profissão é colocada pode ser repensada diante da abertura do debate na sociedade, e até por vias institucionais, como no caso da formulação de uma legislação.

Por meio de um estudo de caso, o presente trabalho tem por objetivo contextualizar o processo legislativo da Emenda Constitucional e analisar os principais atores envolvidos na formulação do texto inicial da PEC. A ideia é estudar os discursos e o debate político, tendo como pano de fundo o contexto social e histórico que permeou a discussão. Para tanto, empregamos como marco teórico os conceitos da Teoria dos Múltiplos Fluxos do professor John Kingdon.

A monografia está dividida em partes. Primeiro, apresenta-se a contextualização do trabalho doméstico no Brasil, resgatando o histórico da atividade e as medidas normativas anteriores à Emenda, possibilitando assim entender a inserção do tema na agenda política. Segundo, descreve-se a metodologia utilizada, qual seja, a de um estudo de caso apoiado pelo pensamento de Kingdon (1976) no livro *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Em terceiro, faz-se a análise, propriamente dita, da PEC na agenda legislativa, abordando o processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a partir do estudo dos principais atores e posicionamentos envolvidos vis-à-vis a temática. Por fim, nas considerações finais, faz-se ponderações sobre as interpretações que motivaram o resultado da iniciativa legislativa, finalizada em um molde mais robusto do que a proposta inicialmente apresentada.

Salienta-se que, tendo em vista a predominância de mulheres, especialmente negras, a categoria está referida, ao longo deste trabalho, no feminino, enquanto

“trabalhadoras/empregadas domésticas”, como forma de garantir a representatividade mais factível com a realidade da atividade.

# 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

## 1.1 Trabalho doméstico remunerado no Brasil

A discussão sobre o trabalho doméstico no Brasil permanece atual e gera importantes reflexões sobre o seu papel e impacto na sociedade. Tendo em vista a carga histórica escravocrata que permeia a atividade, a precarização do trabalho é intensificada por discriminações sociais, de gênero e raça.

Mas, antes de avançarmos no debate, é importante sinalizar três definições (MARQUES, 2020). A primeira, *trabalho doméstico*, aplica-se às tarefas realizadas por mulheres no âmbito do seu próprio lar, também conhecida como “trabalho doméstico não remunerado/não produtivo”.

O outro termo, *trabalho doméstico remunerado*, pode ser definido por duas funções (MARQUES, 2020). Quando a mulher realiza atividades com fins de produção de mercadoria em casa, como costura e bordados. E, o *serviço doméstico*, que se refere à atividade exercida para a conservação do lar e serviços diversos para a família contratante, como limpeza, motorista e jardineiro.

Esses conceitos são importantes pois reverberam a concepção e função social do trabalho doméstico, seja ele visto como remunerado ou não. Explicam as dificuldades de reconhecimento das atividades realizadas dentro do lar, e como isso reflete na construção das leis, que muitas das vezes são enviesadas e pouco qualificadas quanto às reais necessidades dos grupos impactados. O que neste sentido diz respeito às mulheres (brancas ou não brancas) e aquelas que são mães, por exemplo. De todo modo, para fins de entendimento, quando for citado o termo trabalho doméstico, entende-se como aquele remunerado.

Os conceitos rendem um grande debate, especialmente no que tange a remuneração/produktividade do trabalho, e perpassam discussões profundas sobre o papel da mulher na sociedade enquanto figura associada aos cuidados do lar. O fator racial implica em mais diferenciações no trabalho doméstico, pois há de um lado a empregadora (branca), e de outro, a empregada (negra). Neste meio termo, é entrelaçada uma relação com fortes resquícios escravocratas.

Ao olhar para a escravidão, Pereira (2011) aponta que o trabalho doméstico não era exclusividade das mulheres, e que não era restrito a um único tipo de serviço. Entretanto, a figura da mulher negra escravizada foi atrelada ao funcionamento da Casa Grande, local que se tornou espaço de domesticação. Neste cenário, foi estruturado o papel social das funções domésticas, organizada a divisão hierárquica e a esfera privada de socialização.

Os afazeres domésticos e o cuidar dos filhos das sinhás, foi um forte condicionante privado de estruturação patriarcal e hierárquica, durante o período de escravidão, a regulação das relações entre senhoras e escravas, pautava-se no modelo de dominação de classes, definido por padrões de superioridade e inferioridade, a negra escrava mesmo sendo considerada inferior foi quem, amamentou os filhos de suas senhoras. (...) Sendo assim o trabalho doméstico contém, em si, a síntese da dominação, na medida em que articula a tríplice opressão secular de gênero, raça e classe. (...) Como não pensar na negra assalariada, empregada doméstica, quando se discute que ao escravo era negada a possibilidade de uma vida privada? (PEREIRA, 2011, p. 2, 4)

Costa (2015) corrobora com tal visão ao apontar como a dinâmica escravocrata atravessou não somente um campo *geopolítico*, mas *corpóreo-político*. Assim, utiliza-se do conceito de colonialidade do poder, no qual o corpo colonizado é socialmente desconsiderado como capaz de gerar conhecimento. Desta forma, há uma diferenciação de quem pode produzir conhecimento ou não. Esse debate auxilia a entender por que as pessoas negras não foram inseridas de forma digna na dinâmica social do momento pós-abolição, permanecendo em papéis de servidão e subalternidade.

Os centros urbanos, por sua vez, estabelecem um espaço central das relações de trabalho, onde as mesmas figuras continuam interagindo - ex-senhores e ex-escravizados. Neste

contexto, o trabalho doméstico (remunerado) torna-se um meio de sobrevivência, e mulheres negras passam a ser incumbidas de realizar as tarefas do lar, com diferentes arranjos sociais, mas com a mesma lógica de cuidado da Casa Grande (PEREIRA, 2011).

O Estado adotou uma política que reprimiu cada vez mais a possibilidade de inserção de negros em diferentes dinâmicas sociais e de trabalho, mesmo sendo essa uma superpopulação disponível para contribuir no desenvolvimento do país.

Entre as ações adotadas pelo Estado, há a política de privilegiar a força de trabalho branca e estrangeira. Célia de Azevedo (1987) explica que no pós-abolição não houve reparo histórico à população negra no momento de incorporação ao capitalismo industrial brasileiro. A autora ainda aponta a intenção racista na escolha da imigração branca para modernização do Brasil em detrimento da mão-de-obra nacional, que no geral eram negros, mestiços e indígenas. Deste modo, soma-se uma nova questão no mercado de trabalho, devido à política de embranquecimento adotada pelas autoridades.

Um ponto a destacar sobre o debate de gênero no processo de industrialização, foi como as mulheres brancas foram incorporadas ao sistema produtivo. Elas passaram a trabalhar fora de casa, o que as impossibilitava de exercer todas as atividades do lar, mesmo ainda tendo que lidar com restrições sociais e deveres domésticos. Nessa nova dinâmica, focam na ordem e bom funcionamento das casas (PEREIRA, 2011), enquanto a responsabilidade braçal é repassada a uma mulher negra. Esta que, diante das dificuldades de ser inserida em outras funções, acaba tendo que sujeitar-se a lógica de servidão, herdada da escravidão.

O trabalho doméstico, exercido pela mulher negra, teve sua funcionalidade fortemente arraigada nas relações de favor ou compadrio, que são marcados por relações de dominação/opressão de gênero e raça, a demarcação do trabalho doméstico como sendo coisa de negra, agiu incisivamente no fortalecimento dos valores paternalistas e patriarcais, onde as relações se estabeleciam com forte apelo afetivo acrescido de uma falsa ideia de pertencimento, que perpetuavam práticas de subordinação e dependência estratificadas como naturais, inerentes a mulher negra (ex-escrava). (PEREIRA, 2011, p. 5)

Nesse novo momento, as pessoas não brancas foram excluídas do plano de modernização da sociedade. No início do século XX, o trabalho assalariado da população negra alinhava-se a uma reinvenção da lógica escravocrata, refletindo em comportamentos que negavam direitos básicos e reforçavam subalternidades.

Neste cenário, observa-se a dificuldade de visualizar grupos negros articulando-se em grandes espaços de poder. Porém, reivindicações por direitos podem ser identificadas, e entre as trabalhadoras domésticas a mobilização foi notável.

Ainda nos anos 1930, existiam grupos organizados que buscavam garantir melhores condições e mais reconhecimento à profissão. Nomes como Laudelina de Campos Melo, conhecida como Dona Laudelina, marcaram a categoria dando o pontapé à primeira Associação das Trabalhadoras Domésticas em Campinas/SP, que em 1989, tornou-se o Sindicato das Trabalhadoras Domésticas - após liberação da sindicalização. Ao assumir o papel de protagonistas de suas próprias histórias, as trabalhadoras domésticas reivindicaram melhorias no trabalho e mais respeito à categoria.

Dona Laudelina tinha consciência da marginalização das domésticas e da desvalorização enquanto trabalhadoras. Ainda, percebia um limbo para a luta de mulheres negras, ao serem desprezadas pelos brancos e pela elite negra. Sendo assim, a categoria teve que lidar com classismo, machismo e racismo, tendo em vista que a luta das domésticas também foi uma forma de reivindicação das mulheres negras por direito à cidadania (PINTO, 1993).

Assim, como D<sup>a</sup> Laudelina, outras mulheres negras vêm, através dos tempos denunciando as precárias condições de vida da população negra, buscando a superação das desigualdades, conquistando o direito da cidadania. (PINTO, 1993, p. 295)

A Lei das Domésticas (Lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972) foi um grande passo para as trabalhadoras e para a Associação. Na letra da lei, em discursos de parlamentares, de membros do Ministério do Trabalho e Emprego e da própria Dona Laudelina, é possível

reconhecer similaridades, como o reconhecimento profissional e o acesso a direitos trabalhistas. Não somente isso, a Associação de fato aproximou-se de mecanismos institucionais, como a Prefeitura de Campinas, mídia e figuras políticas locais, bem como expandiu a articulação com outros estados, chegando a ir à Brasília para apresentar as demandas da categoria para o governo (PINTO, 1993).

Mesmo em um período de ditadura civil-militar, os direitos trabalhistas permaneceram na agenda estatal. Deste modo, a nova legislação uniu a ideia de justiça social e resguardo dos direitos sociais, diante da ausência de direitos civis e políticos. Esta foi uma forma de associar a figura do Estado como detentor das garantias trabalhistas e propaganda governamental, buscando camuflar todo o cenário de violenta restrição (CARVALHO, 2002). As pautas trabalhista e previdenciária eram manipuladas de acordo com a aceitação do governo, levando a que o interesse estatal influenciasse na garantia das reivindicações da categoria.

Além do cenário político nacional, as trabalhadoras domésticas tinham objetivos coesos e assertivos. Sua luta não se limitou à Lei das Domésticas, que apesar de muito importante, não incorporou todas as necessidades da categoria. No final da década de 1980, com o início do período democrático, novos desafios foram traçados. O movimento sindical enxergou a chance de manifestar suas pautas junto a diversos outros grupos que se dirigiam ao Congresso Nacional a fim de terem suas demandas atendidas no momento da Constituinte.

A Nova República representou uma nova oportunidade para a população brasileira. E para os movimentos sindicais, um novo espaço para conquistas de direitos. No caso da luta das domésticas, configurou-se em uma reparação histórica, diante da defasagem de regulações que reconhecessem a notabilidade da categoria para a dinâmica e estrutura do Brasil. Ao longo do desenvolvimento sindical da categoria, observa-se que nesses espaços, diante de um cenário de naturalização da violência e desigualdade, emergiu o protagonismo da luta de mulheres

negras. Estas vêm utilizando a realidade imposta como instrumento de ruptura do *status quo*, possibilitando rediscutir o que é ser empregada doméstica e o que é ser mulher negra.

Em *Mulheres Negras*, a professora Lélia Gonzalez (1984) discute o papel das mulheres negras na sociedade brasileira, enquanto protagonistas subalternizadas em uma sociedade baseada nas desigualdades. Ressalta a necessidade de desmembrar a ideia de universalização do que é ser mulher e a urgência em refletir a exploração das trabalhadoras domésticas (em sua maioria negras) por suas patroas (brancas).

Por isso mesmo, o texto de abertura desta segunda parte do nosso trabalho (Muraro, 1983) é bastante sintomático: se as transformações da sociedade brasileira nos últimos vinte anos favoreceram a mulher, não podemos deixar de ressaltar que essa forma de universalização abstrata encobre a realidade vivida, e duramente, pela grande excluída da modernização conservadora imposta pelos donos do poder do Brasil pós-64: a mulher negra. (GONZALEZ, 1984, p. 6)

Essa discussão também é reforçada por Pinheiro, Fontoura e Pedrosa (2011), que chamam a atenção para a necessidade de isonomia dos direitos trabalhistas e previdenciários como forma de garantir justiça social e trabalho decente às trabalhadoras domésticas, bem como a formulação de políticas de cuidado, como a instalação de creches. Para as autoras, o trabalho doméstico tem forte ligação com a escravidão, e por ser majoritariamente composto por mulheres negras, expõe desigualdades de gênero, raça e classe. Assim, também seria preciso uma mudança na construção do sentido social da atividade, denunciando que as repressões sofridas pelas empregadas são reflexos da sociabilidade pré-estabelecida.

(...) além da equiparação de direitos com as demais categorias urbanas, mudança na construção do sentido social sobre este trabalho e a compreensão de que a exclusão histórica, cultural, econômica e social vivenciada pelas mulheres tem sido reproduzida e mantida ao serem estruturadas as relações precárias de trabalho nos espaços domésticos da sociedade brasileira. (PINHEIRO; FONTOURA; PEDROSA, 2011, p. 68)

Em 2018, foram divulgados dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pinheiro *et al* (2019) constata alguns dados: 14,6% das mulheres brasileiras eram trabalhadoras

domésticas, cerca de 5,7 milhões de mulheres, o que representa 92% do total de prestadores de serviços domésticos remunerados.<sup>2</sup> De todas as domésticas, 63% eram mulheres negras, a maior parte da categoria. Além disso, de todas as brasileiras, 18,6% das mulheres negras exerciam trabalho doméstico remunerado, contra 10% das mulheres brancas.

De uma perspectiva etária, 79,2% eram adultas (30 a 59 anos), 13,4% eram jovens (16 a 29 anos) e 7,4% eram idosas (60 a 70 anos). Acoplado a estes fatores, a média de estudos na juventude era de 9,7 a 10,7 anos de estudos, em contrapartida, as idosas tinham média de 4,8 anos de estudo.

Nas questões legais, 8 de cada 10 mulheres (80%) não eram protegidas pela previdência social. Assim, 43% das trabalhadoras mensalistas possuíam carteira assinada, e das diaristas, o percentual era de apenas 9%. Com carga total de 52 horas semanais, a renda média da categoria foi de R\$ 877,00 em 2018, um aumento de 3,1% em relação a 2016.

O Dieese também fez análises sobre o trabalho doméstico, desta vez, com dados da PNAD Contínua entre o 4º trimestre de 2019 e o 4º trimestre de 2020. Segundo o Dieese, em decorrência da pandemia, houve uma redução do número de trabalhadoras domésticas atuando na área. Entretanto, observa-se que, em 2020, das 4,5 milhões de mulheres trabalhadoras domésticas, 66,7% eram negras e 33,3% eram não negras (brancas, asiáticas e indígenas).

Ainda, 75% das trabalhadoras não tinham carteira assinada, um somatório de 4,3 milhões de empregadas na informalidade. Das trabalhadoras com carteira assinada, a média salarial das mulheres negras foi de R\$ 1.251,00, e das não negras foi de R\$ 1.280,00. daquelas sem carteira, as mulheres negras recebiam em média R\$ 703,00 e as não negras, R\$ 836,00.

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que, o trabalho doméstico não se resume à atividade de mensalistas ou diaristas, apesar de serem o grupo que mais remete à categoria. Outros tipos de serviços também são incluídos, como jardinagem, cuidadoras especiais, cozinheiros e motoristas, assim, as legislações vigentes incluem uma gama de profissionais, que em sua maioria, são representados por mulheres negras que trabalham cuidando dos lares.

O trabalho doméstico tem um longo e arraigado processo histórico, onde diversos pontos justificam a necessidade de se discutir as precárias condições associadas à área. Com mais de 80 anos de luta sindical, a categoria ainda enfrenta desafios para atingir a igualdade trabalhista, e mitigar os efeitos das desigualdades sociais que assolam a profissão.

A PEC das Domésticas não foi uma ação repentina, e sim o resultado de uma extensa luta e debate. Destarte, o fato da construção de uma legislação totalmente voltada para atividade ter ocorrido mais de um século depois do fim da escravidão, demonstra a dificuldade que as domésticas permanecem vivenciando para terem seus direitos garantidos.

## **1.2 Histórico da regulamentação do trabalho doméstico remunerado no Brasil**

No âmbito legal, o processo de regulamentação do trabalho doméstico é marcado por lacunas. Estritamente associada à dinâmica de servidão do período escravocrata, a atividade foi incluída em algumas legislações, mas esteve de fora de grandes marcos, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Busca-se, nesta seção da monografia, apresentar o histórico das normas que tratam sobre o tema com marco temporal no pós-abolição.

É oportuno ressaltar que a Lei Áurea (Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888) encerrou legalmente o regime de escravidão. Entretanto, não proporcionou uma descrição de como se daria o novo cenário, o que não garantiu mudanças significativas na realidade social. Assim, o serviço doméstico permanece inserido na lógica escravocrata, mas passa a ser uma atividade não regulamentada.

O Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) legislou sobre o trabalho de modo geral. No que tange os serviços domésticos, buscou disciplinar os contratos trabalhistas do setor condicionado às necessidades das famílias usuárias do serviço. Deste

modo, sem estreitar vínculos empregatícios, privilegiou o empregador em detrimento do empregado.

(...)

Art. 744. As necessidades da família do usuário compreendem:

I – as do seu cônjuge;

II – as dos filhos solteiros, ainda que ilegítimos;

**III – as das pessoas de seu serviço doméstico.**

(...) (BRASIL. Código Civil, 1916, grifo nosso)

O Decreto nº 16.107, de 30 de julho de 1923 legislou sobre a identificação dos locadores de serviços domésticos. Alinhado à descrição de critérios fiscalizatórias da relação entre empregado e empregador, dispôs acerca do funcionamento dos registros dos serviços, bem como sanções a nível de polícia, em caso de descumprimentos das regras estabelecidas. Com fins regulamentares, incluiu diversos serviços no âmbito da atividade doméstica.

Art. 1º Fica instituída no Distrito Federal, com caracter obrigatório, a identificação dos locadores de serviços domésticos, na conformidade do disposto neste regulamento.

Art. 2º São locadores de serviços domésticos: os cozinheiros e ajudantes, copeiros, arrumadores, lavadeiras, engommadeiras, jardineiros, hortelões, porteiros ou serventes, enceradores, amas seccas ou de leite, costureiras, damas de companhia e, de um modo geral, todos quantos se empregam, á soldada, em quaesquer outros serviços de natureza idêntica, em hotéis, restaurantes ou casas de pasto, pensões, bars, escriptorios ou consultórios e casas particulares.

Art. 3º Os locadores de serviço serão identificados no Gabinete de Identificação e Estatística, expedindo-se a cada um a respectiva carteira.

(...) (BRASIL. Decreto nº 16.107, de 30 de julho de 1923)

Na mesma linha, mais enxuto e menos detalhista, foi publicado o Decreto nº 3.078, de 27 de fevereiro de 1941 com novas diretrizes sobre o serviço doméstico. Desta vez, não foram especificados quais grupos estavam incluídos na atividade, bem como foram abrandadas as regras de punição em casos de descumprimento. Foram mantidas características similares da relação entre empregado e empregador, com certo amadurecimento das obrigações do

contratante. Todavia, permaneceram aspectos de relação de servidão e obediência entre o empregado e o empregador.

Art. 1º São considerados empregados domésticos todos aqueles que, de qualquer profissão ou mister, mediante remuneração, prestem serviços em residências particulares ou a benefício destas.

Art. 2º É obrigatório, em todo o país, o uso de carteira profissional para o empregado em serviço doméstico.

(...)

Art. 6º Constituem deveres do empregador:

- a) tratar com urbanidade o empregado, respeitando-lhe à honra e a integridade física;
- b) pagar pontualmente os salários convencionados;
- c) assegurar ao empregado as condições higiênicas de alimentação e habitação quando tais utilidades lhe sejam devidas.

Art. 7º São deveres do empregado:

- a) prestar obediência e respeito ao empregador, às pessoas de sua família e às que vivem ou estejam transitoriamente no mesmo lar;
- b) tratar com polidez os que se utilizarem eventualmente dos seus serviços;
- c) desobrigar-se dos seus serviços com diligência e honestidade;
- d) responder pecuniariamente pelos danos causados por sua, incúria ou culpa exclusiva;
- e) zelar pelos interesses do empregador.

(...) (BRASIL. Decreto nº 3.078, de 27 de fevereiro de 1941)

O serviço doméstico não foi incorporado na Consolidação das Leis do Trabalho (1943). A justificativa utilizada foi por ser considerada uma atividade não econômica e por estar inserida no ambiente familiar, excluindo dos direitos garantidos às atividades ditas econômicas (MARQUES, 2020). Esse entendimento foi destacado na legislação, reforçando a precariedade no processo de regulamentação da profissão.

(...)

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando fôr em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

- a) **aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não-econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas;**
- b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais;

- c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições;
  - d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.
  - e) aos empregados das empresas de propriedade da União Federal, quando por esta ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias.
  - f) às atividades de direção e assessoramento nos órgãos, institutos e fundações dos partidos, assim definidas em normas internas de organização partidária.
- (...) (BRASIL. Consolidação das Leis Trabalhistas, 1943, grifo nosso)

A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, conhecida como “Lei das Domésticas”, foi a primeira estritamente voltada para a categoria. A Lei foi sancionada durante a ditadura civil-militar, embora os direitos estivessem fragilizados. Diferente do que aconteceu na CLT, pode-se observar o alinhamento do interesse de políticos e da sociedade organizada para a efetivação da legislação. Sua tramitação no Congresso Nacional foi rápida e teve boa aceitação entre os parlamentares. A Lei foi vista como uma iniciativa pioneira, importante e justo passo de reconhecimento da categoria.

Em suas disposições, estabelecia a admissão por meio de carteira de trabalho e atestado de boa conduta, garantia de férias anuais remuneradas e benefícios previdenciários. Vedava o desconto pelo empregador de gastos com alimentação e vestuário, e dispensa sem justa causa. Contudo, destinava-se apenas a prestação de serviços contínuos, o que excluía as diaristas. Esta foi a primeira legislação que encarou o trabalho doméstico com a dignidade da atividade, atendendo a necessidade de garantias básicas para as empregadas.

Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família no âmbito residencial destas, aplica-se o disposto nesta lei.

Art. 2º Para admissão ao emprego deverá o empregado doméstico apresentar:

I - Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II - Atestado de boa conduta;

III - Atestado de saúde, a critério do empregador.

Art. 3º O empregado doméstico terá direito a férias anuais remuneradas de 20 (vinte) dias úteis, após cada período de 12 (doze) meses de trabalho, prestado à mesma pessoa ou família.

Art. 4º Aos empregados domésticos são assegurados os benefícios e serviços da Lei Orgânica da Previdência Social, na qualidade de segurados obrigatórios.

Art. 5º Os recursos para o custeio do plano de prestações provirão das contribuições abaixo, a serem recolhidas pelo empregador até o último dia do mês seguinte àquele a que se referirem e incidentes sobre o valor do salário-mínimo da região:

I - 8% (oito por cento) do empregador;

II - 8% (oito por cento) do empregado doméstico.

Parágrafo único. A falta do recolhimento, na época própria das contribuições previstas neste artigo, sujeitará o responsável ao pagamento do juro moratório de 1% (um por cento) ao mês, além da multa variável de 10% (dez por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor do débito.

Art. 6º Não serão devidas quaisquer das contribuições discriminadas nos itens II a VII da Tabela constante do artigo 3º do Decreto nº 60.466, de 14 de março de 1967.

Art. 7º Esta Lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias vigorando 30 (trinta) dias após a publicação do seu regulamento.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário. (BRASIL. Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972)

Na Constituição Federal de 1988, foi possível, timidamente, incluir nove artigos.

Em seu parágrafo único do art. 7º, foram assegurados direitos às trabalhadoras domésticas, garantidos aos demais trabalhadores pela própria CLT. Eles se encontram previstos nos incisos que integram o caput do próprio dispositivo constitucional: IV (salário-mínimo); VI (irredutibilidade salarial); VIII (13º salário); XV (repouso semanal); XVII (férias); XVIII (licença à gestante); XIX (licença-paternidade); XXI (aviso-prévio); e XXIV (aposentadoria).

Art. 7º (...)

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social.

(...) (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Com o período democrático já fortificado constitucionalmente, foram inseridas duas outras normas no ordenamento jurídico. A Lei 10.208/2001 alterou a Lei das Domésticas para dispor sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e seguro-desemprego. Mesmo o FGTS tendo sido inserido de forma facultativa ao empregador, a Lei permitiu

proteção financeira à trabalhadora doméstica em caso de perda de emprego. Direitos estes que ainda não haviam sido assegurados para a categoria, foram mais um importante avanço no processo de reconhecimento e igualdade trabalhista.

Art. 1º A Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, fica acrescida dos seguintes artigos:

"Art. 3º-A. É facultada a inclusão do empregado doméstico no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, de que trata a Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990, mediante requerimento do empregador, na forma do regulamento." (NR)

"Art. 6º-A. O empregado doméstico que for dispensado sem justa causa fará jus ao benefício do seguro-desemprego, de que trata a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no valor de um salário mínimo, por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada.

§ 1º O benefício será concedido ao empregado inscrito no FGTS que tiver trabalhado como doméstico por um período mínimo de quinze meses nos últimos vinte e quatro meses contados da dispensa sem justa causa.

§ 2º Considera-se justa causa para os efeitos desta Lei as hipóteses previstas no art. 482, com exceção das alíneas "c" e "g" e do seu parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho." (NR)

"Art. 6º-B. Para se habilitar ao benefício, o trabalhador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego:

I - Carteira de Trabalho e Previdência Social, na qual deverão constar a anotação do contrato de trabalho doméstico e a data da dispensa, de modo a comprovar o vínculo empregatício, como empregado doméstico, durante pelo menos quinze meses nos últimos vinte e quatro meses;

II - termo de rescisão do contrato de trabalho atestando a dispensa sem justa causa;

III - comprovantes do recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, durante o período referido no inciso I, na condição de empregado doméstico;

IV - declaração de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; e

V - declaração de que não possui renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família." (NR)

"Art. 6º-C. O seguro-desemprego deverá ser requerido de sete a noventa dias contados da data da dispensa." (NR)

"Art. 6º-D. Novo seguro-desemprego só poderá ser requerido a cada período de dezesseis meses decorridos da dispensa que originou o benefício anterior." (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes do pagamento do seguro-desemprego previsto nesta Lei serão atendidas à conta dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei Provisória até 14 de fevereiro de 2000.

Art. 4º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 2.104-15, de 26 de janeiro de 2001.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL. Lei 10.208, de 23 de março de 2001)

A Lei 11.324/2006 vedou o empregador de descontar no salário do empregado o fornecimento de alimentação, vestuário, higiene ou moradia. Garantiu o direito a férias anuais remuneradas de trinta dias e proibiu a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada doméstica gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Tais dispositivos reconheceram mais direitos imprescindíveis para o exercício da profissão, aproximando-se de uma regulamentação mais fidedigna às necessidades da categoria.

Art. 1º O art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12. ....

VII - até o exercício de 2012, ano-calendário de 2011, a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado.

.....  
 § 3º A dedução de que trata o inciso VII do caput deste artigo:

I - está limitada:

a) a 1 (um) empregado doméstico por declaração, inclusive no caso da declaração em conjunto;

b) ao valor recolhido no ano-calendário a que se referir a declaração;

II - aplica-se somente ao modelo completo de Declaração de Ajuste Anual;

III - não poderá exceder:

a) ao valor da contribuição patronal calculada sobre 1 (um) salário mínimo mensal, sobre o 13º (décimo terceiro) salário e sobre a remuneração adicional de férias, referidos também a 1 (um) salário mínimo;

b) ao valor do imposto apurado na forma do art. 11 desta Lei, deduzidos os valores de que tratam os incisos I a III do caput deste artigo;

IV - fica condicionada à comprovação da regularidade do empregador doméstico perante o regime geral de previdência social quando se tratar de contribuinte individual." (NR)

Art. 2º O art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

"Art. 30. ....

§ 6º O empregador doméstico poderá recolher a contribuição do segurado empregado a seu serviço e a parcela a seu cargo relativas à competência novembro até o dia 20 de dezembro, juntamente com a contribuição referente ao 13º (décimo terceiro) salário, utilizando-se de um único documento de arrecadação." (NR)

Art. 3º (VETADO)

Art. 4º A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º-A. É vedado ao empregador doméstico efetuar descontos no salário do empregado por fornecimento de alimentação, vestuário, higiene ou moradia.

§ 1º Poderão ser descontadas as despesas com moradia de que trata o caput deste artigo quando essa se referir a local diverso da residência em que ocorrer a prestação de

serviço, e desde que essa possibilidade tenha sido expressamente acordada entre as partes.

§ 2º As despesas referidas no caput deste artigo não têm natureza salarial nem se incorporam à remuneração para quaisquer efeitos."

"Art. 3º O empregado doméstico terá direito a férias anuais remuneradas de 30 (trinta) dias com, pelo menos, 1/3 (um terço) a mais que o salário normal, após cada período de 12 (doze) meses de trabalho, prestado à mesma pessoa ou família." (NR)

“Art. 3º-A. (VETADO)”

Art. 4º-A. É vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada doméstica gestante desde a confirmação da gravidez até 5 (cinco) meses após o parto."

“Art. 6º-A. (VETADO)”

“Art. 6º-B. (VETADO)”

Art. 5º O disposto no art. 3º da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, com a redação dada por esta Lei, aplica-se aos períodos aquisitivos iniciados após a data de publicação desta Lei.

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º (VETADO)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos em relação às contribuições patronais pagas a partir do mês de janeiro de 2006.

Art. 9º Fica revogada a alínea a do art. 5º da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. (BRASIL. Lei 11.324, de 19 de julho de 2006)

O trabalho doméstico foi novamente colocado na agenda institucional em meados de 2008, quando a articulação das domésticas estava bem mais consolidada e possuía uma relação mais estabelecida com agentes ligados ao governo, facilitando o acompanhamento e intervenção junto aos Poderes Executivo e Legislativo. Por fim, a demanda teve como resultado a Emenda Constitucional 72/2013, e sua regulamentação com a Lei Complementar 150/2015.

Art. 7º (...)

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social. (NR) (BRASIL. Emenda Constitucional 72, de 2 de abril de 2013)

Em junho de 2011, paralelamente ao início da discussão da PEC das Domésticas, foi realizada a 100ª Conferência Internacional do Trabalho (CIT) na sede da Organização Internacional do Trabalho (OIT), organismo ligado à Organização das Nações Unidas (ONU). Foi debatido o que seria um trabalho decente para as trabalhadoras domésticas, resultando na

Convenção nº 189, sobre o “Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos”, acompanhada da Recomendação nº 201, de mesmo título.

O encontro foi enriquecido por diversos grupos, desde trabalhadoras a empregadores, e resultou em orientações para elaborar futuras legislações nos países. O documento foi disciplinado em 27 artigos dispondo os direitos trabalhistas da categoria, bem como o processo de implementação para as nações. Internacionalmente, foi um marco no Direito, com impacto social e econômico (FILHO E RIBEIRO *apud* VON BAHTEN, 2016). A Convenção entrou em vigor em 2013, e foi ratificada pelo Brasil em 2018.

A regulamentação da PEC veio dois anos depois, com a Lei Complementar 150/2015. O texto detalhou o funcionamento das novas diretrizes do trabalho doméstico. A inovação ficou por conta do Simples Doméstico, o regime unificado de pagamento tributários e de contribuição, que determina o funcionamento dos encargos do empregador doméstico. Entre outros pontos importantes, estão os direitos trabalhistas, como base salarial, definição de hora extra e trabalho noturno. Fez alterações nos direitos previdenciários, como obrigatoriedade do auxílio-acidente e do FGTS. A legislação possui 47 artigos bem detalhados, e devido ao escopo do presente trabalho, não será aprofundada nesta monografia.

Mesmo com o triunfo da aprovação da Emenda Constitucional 72/2013, é interessante e oportuno trazer um olhar retrospectivo do percurso normativo que levou ao seu surgimento. Da abolição até a inclusão da categoria na Constituição, a atividade teve gargalos para ser reconhecida de forma completa.

A categoria passou por um caminho precarizado e moroso para ter suas reivindicações atendidas. Muitas vezes, a regulamentação não implicou na garantia de direitos trabalhistas, especialmente nas primeiras legislações, que focaram mais no controle da atividade e benefícios aos empregadores do que em proteger a empregada.

A fragmentação desse processo é reflexo da dificuldade de as domésticas serem ouvidas, ocasionando em menos proteção, comparado aos trabalhadores industriais. Mesmo com a Lei das Domésticas, algumas garantias ainda não haviam sido incorporadas, como direitos previdenciários, que só vieram nos anos 2000. Até mesmo a Constituição Federal ficou restrita, percebendo-se a necessidade de atualização constitucional para igualar direitos já garantidos a outras categorias.

Apesar de ter sido excluída de legislações como a CLT e CF (de forma parcial), de fato, tiveram diversas outras leis e decretos visando sua regulamentação. Mas, o ponto é que, a quantidade de leis não foi suficiente para que a sociedade entendesse sua relevância. Um mesmo tema, como direitos previdenciários ou proibição de cobrança por itens de higiene, foram tratados em mais uma ocasião, a fim de reforçar e gerar maior clareza sobre os direitos das trabalhadoras.

Assim, foi necessário um grande debate incluindo diversos entes institucionalizados ou não, de modo que a precarização da atividade e sua importância social fosse encarada com mais firmeza. Destarte, junto ao processo legislativo, os debates e os principais atores, fica evidenciado o longo percurso e os pontos cruciais para a formulação da PEC das Domésticas.

## 2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

A presente monografia emprega a metodologia de pesquisa qualitativa, utilizando-se de um estudo de caso e tendo como marco teórico a teoria de John Kingdon (1976), em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. A metodologia e a teoria subsidiaram a estrutura e informaram o entendimento acerca da formulação da PEC das Domésticas. Por meio delas, pode-se analisar os processos e atores envolvidos.

### 2.1 Estudo de Caso

Para Gerring (2019), um estudo de caso analisa um fenômeno com delimitação temporal e espacial de importância teórica. De acordo com Freitas e Jabbour (2011), trata-se da descrição de um fenômeno elaborado por meio de diversas fontes, sejam entrevistas, observação direta ou pesquisa em arquivos. Ainda, é orientado por um referencial teórico que auxilia nas técnicas de levantamento de dados e evidências. Deste modo, estudos de caso podem ser exploratórios, e servir para a construção, testagem ou aperfeiçoamento de uma teoria.

O estudo de caso apresenta-se como estratégia para aprofundar o conhecimento sobre um determinado fenômeno. E mesmo sendo focado em apenas um caso único, quando não há comparações entre dois ou mais casos, podem propiciar a elaboração de generalizações (FREITAS; JABBOUR, 2011). Quanto menor o número de casos, mais o fenômeno poderá ser aprofundado, e quanto mais casos estudados, maior será a superficialidade. Não sendo possível realizar experimentos, é entendido como uma análise observacional (GERRING, 2019).

Freitas e Jabbour (2019) também chamam a atenção para a necessidade de estabelecer um protocolo de pesquisa, destacando pontos como levantar a questão principal de pesquisa, o objetivo, temas de sustentação teórica, definição da unidade de análise, local de coleta das evidências e validade interna por meio de múltiplas fontes.

Quando definida a abordagem qualitativa, foi decidido que no estudo seria analisado um único caso. O estudo de caso, por excelência, é feito por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Para isto, foi utilizada a teoria de Kingdon com coleta de dados, por meio da análise de projetos de leis, leis, notas taquigráficas de audiências públicas, tramitação de projetos de leis, pareceres e notícias disponibilizadas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

## **2.2 John Kingdon: Modelo de Múltiplos Fluxos**

John Kingdon apresenta um arcabouço teórico sobre a estrutura da política institucional, buscando entender como, dentro do processo de formulação de políticas públicas, um tema se torna relevante na agenda governamental. Embora criado pelo autor para estudar o processo de formulação de agendas nos Estados Unidos, seu modelo adapta-se ao estudo em outros países, incluindo o Brasil. Para isso, introduz o Modelo ou Teoria dos Múltiplos Fluxos, que concebe a lógica da agenda política em 3 fluxos de processos (*streams*): *problemas*, *políticas públicas* e *política*. Tais fluxos permitem identificar de forma mais transparente diversas variáveis, como atores, cenários e movimentações, que podem interferir ou não na inclusão de uma demanda na agenda.

A tese de Kingdon postula que os três fluxos influenciam a agenda. O *problema* é descrito como uma questão que necessita de resolução; uma *política pública* é a ideia escolhida para solucionar um problema; e o *processo político*, que independe dos demais fluxos, é composto pelo clima nacional, pelas forças políticas organizadas e pelas mudanças dentro do governo (CAPELLA, 2006).

A partir do reconhecimento do problema, há um refinamento de proposta de política pública, a qual é acoplada a um clima político propício e sem restrição à ação/implementação.

Deste modo, defensores de uma posição desenvolvem uma proposta, esperam que um problema apareça ou que haja uma mudança no fluxo político.

Todo o processo é como uma *sopa primordial* onde algumas ideias sobrevivem enquanto outras morrem. A chave para compreender o processo está em conhecer as condições nas quais as ideias sobrevivem, e elementos familiares de outras ideias são recombinações em outras propostas. Como reforçado por Capella (2006), as ideias que mais se destacam tendem a ser aquelas mais viáveis do ponto de vista técnico e de custos, bem como as de maior aceitação do público em geral e dos formuladores de políticas públicas.

Em suma, o consenso a respeito de possíveis soluções espalha-se pela comunidade de política pública por meio da consciência da existência do problema, levando à gradual aderência da ideia apresentada como solução para o problema. Essa aceitação pode ser colocada em prática por meio de uma recombinação ou suavização da ideia. O problema precisa estar acoplado a uma solução para que seja aumentada a probabilidade de inclusão na agenda governamental e de decisão.

**Janela de oportunidade:** é quando há o acoplamento dos três fluxos, servindo-se de um evento para chamar a atenção para um problema ou para uma solução a fim de viabilizar a agenda governamental. A janela pode ser aberta de duas formas: por meio do surgimento de um problema ou do processo político - e estas afetam de forma diferente o fluxo de políticas públicas. Pode abrir outras janelas, constituindo uma espécie de *transbordamento*. Isso acontece quando há uma coalizão de uma nova política pública a fim de atender diferentes demandas, abrindo-se, assim, um precedente. Há também a abertura de um precedente quando é aprovada uma legislação com novos princípios que alteram a estrutura da coalizão da política pública, ou quando uma legislação histórica é aprovada, como é o caso da PEC das Domésticas.

**Empreendedores políticos:** existem participantes que interferem no processo decisório, e podem ser analisados de diversas formas. Responsáveis por iniciar o fluxo e

motivados por interesses variados, são eles que têm disposição para investir seus recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) na esperança de um retorno futuro (política pública, participação no processo, realização pessoal). Abaixo, podem ser observadas as formas de se agrupar os participantes.

Quadro 1: Tipos de participantes segundo a Teoria dos Múltiplos Fluxos

<b>Visíveis</b>	formulam a agenda (presidente, parlamentares, ministros, partidos, mídia)
<b>Invisíveis</b>	produzem as alternativas (acadêmicos, burocratas, assessores parlamentares, grupos de interesse)
<b>Dentro do governo</b>	Poder Executivo, Poder Legislativo ou burocracia
<b>Fora do governo</b>	grupos de interesse (empresarial, corporações, sindicatos, advocacy, lobistas), acadêmicos, pesquisadores, consultores, mídia, grupos relacionados à eleição e opinião pública

Fonte: Kingdon (1976) e Capella (2006). Elaboração própria.

Os participantes podem ser *visíveis/invisíveis* ou *dentro/fora do governo*. Uma divisão dos grupos não anula outra, um ator relevante pode ser invisível e de dentro do governo, como um burocrata, ou visível e de fora do governo, como um representante da mídia. O interessante é compreender os papéis dos empreendedores na agenda, se estes serão responsáveis pela produção de alternativas, formulação da agenda, além de, principalmente, entender como vão se relacionar e se posicionar para viabilizar a construção da política pública de interesse.

A atuação é variada e depende das condições e especificidades de cada empreendedor. Um parlamentar destaca-se por dispor de autoridade legal e formas de engajamento em atividades dentro do Congresso, os acadêmicos podem participar de audiências e painéis governamentais, e a opinião pública pode pressionar o governo a tomar uma decisão.

### **3 A PEC NA AGENDA LEGISLATIVA**

#### **3.1 Câmara dos Deputados**

A Proposta de Emenda à Constituição 478/2010 foi apresentada na Câmara dos Deputados em abril de 2010, pelo deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT). Pouco detalhado, o texto propunha excluir o parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal de 1988, com a justificativa de ser uma medida capaz de ampliar direitos trabalhistas e dar tratamento isonômico às trabalhadoras e trabalhadores domésticos.

O objetivo do autor foi igualar os direitos da categoria aos demais direitos já constituídos aos trabalhadores abarcados na CLT, mesmo admitindo o risco de aumentar as despesas tributárias e previdenciárias aos empregadores. O deputado fez questão de destacar que desde 2008 a discussão vinha sendo levantada no âmbito do Poder Executivo, por meio de um grupo de trabalho encabeçado pela Casa Civil, mas que por motivo não especificado, foi interrompido. Assim, viu a necessidade de explorar o tema no legislativo, mesmo já havendo propostas similares tramitando no Congresso Nacional.

Contudo, a alteração, na forma como foi apresentada, precisaria de um aprofundamento na discussão para conferir os reais impactos e efeitos da exclusão do único dispositivo que fazia menção à categoria. Pois, tendo em vista o contexto social e histórico da atividade, destacá-la em uma previsão constitucional mostrou-se importante para dar visibilidade e segurança à categoria.

A proposta começou a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em junho de 2011. Rapidamente foi distribuída ao deputado Vieira da Cunha (PDT/RS), e em seguida teve seu parecer, no que tange à admissibilidade, aprovado.

Em agosto de 2011, uma Comissão Especial foi criada, tendo sido eleito o deputado Marçal Filho (PMDB/MS) para presidente, e escolhida a deputada Benedita da Silva (PT/RJ) como relatora. A partir deste momento, tiveram início as audiências públicas para embasar as discussões sobre a matéria. Ao todo, destaca-se 5 reuniões deste tipo, com convidados de diversos setores, como representantes do Dieese, Secretaria de Promoção de Políticas para Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir), Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos (Fenatrad) e juízes.

Os principais pontos de debate envolviam a inclusão da categoria entre os direitos garantidos pela CLT, como seria feito esse processo, reparação histórica (visto ser uma das atividades mais antigas do Brasil), e o ordenamento na vida das trabalhadoras e empregadores, especialmente no que toca os encargos financeiros.

O parecer da relatora, deputada Benedita da Silva (PT/RJ), trouxe novos aspectos à proposta, embasados nas discussões promovidas no âmbito da Comissão Especial. Ao invés de propor a exclusão do parágrafo único do art. 7º da Constituição, como apresentado no texto inicial, foram incluídos novos dispositivos que definiam os direitos das trabalhadoras domésticas, igualando-as aos demais trabalhadores urbanos.

O Substitutivo foi ao encontro do que foi defendido, especialmente pela Fenatrad. Como representante do movimento sindical das trabalhadoras domésticas, a Federação reforçou que a exclusão do dispositivo seria, na realidade, um retrocesso para a categoria, já que retiraria os poucos direitos conquistados. Defendeu, assim, a permanência do parágrafo único, juntamente com a inclusão de novos incisos aplicáveis à atividade. O posicionamento também foi reforçado por membros do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3), que sugeriram que a revogação levaria a uma interpretação tendente à redução de direitos.

Nem mesmo a PEC 114/2011, da deputada Gorete Pereira (PR/CE), apensada à PEC 478/2010, foi suficiente para suprir o texto original. Além de excluir o parágrafo único do

art. 7º, incluía a expressão “inclusive domésticas” no *caput*, na pretensão de assegurar todos os direitos dos demais trabalhadores às domésticas. A opção também foi rejeitada pelos principais atores envolvidos, por não diferenciar os direitos não aplicáveis à categoria.

Deste modo, o texto proposto pela relatora Benedita da Silva previa:

Quadro 2: Substitutivo da relatora - PEC das Domésticas

<b>Direitos gerais</b>	remuneração não inferior ao salário-mínimo
	proteção salarial
	carga horária não superior a 8h diária e 44h semanais (hora extra por meio de acordo ou convenção da categoria)
	adequação de normas de saúde, higiene e segurança
	convenção e acordos coletivos
	proibição de diferenciação salarial por critérios discriminatórios (seja por sexo, raça, crença, ou contra pessoa com deficiência)
	proibição de trabalho noturno para menores de 18 anos
<b>Direitos previdenciários e tributários</b>	proibição de demissão sem justa causa ou arbitrária
	seguro-desemprego
	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
	remuneração por tempo de serviço
	salário-família
	assistência creche e pré-escola para filhos do empregado com filhos de até 5 anos de idade
	seguro acidente de trabalho
	indenização por dolo ou culpa pelo empregador

Fonte: Câmara dos Deputados, “Parecer favorável com Substitutivo à PEC 478/2010 da Comissão Especial”. Elaboração própria.

Após a apresentação do parecer na Comissão Especial, em meados de junho de 2012, não foram apresentadas emendas e o Substitutivo foi aprovado por unanimidade em novembro daquele ano. No mesmo mês, a proposta foi aprovada em 1º turno no Plenário e retornou à Comissão Especial para ajustes redacionais. No início de dezembro, a PEC foi aprovada em 2º turno no Plenário, seguindo para o Senado Federal.

### 3.2 Senado Federal

No Senado, a tramitação foi mais ágil, tendo sido recebida como PEC 66/2012. Em dezembro de 2012, foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e em março do ano seguinte, com o retorno das atividades legislativas, foi distribuída à senadora Lídice da Mata (PSB/BA).

Na CCJ, foram apresentadas duas emendas. A Emenda 1, de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB/SP), pretendia incluir o inciso XXIX ao art. 7º. O item tratava sobre o prazo de cinco anos para prescrição de ação por trabalhadores urbanos e rurais com limite máximo de dois anos após extinção do contrato de trabalho, fruto de créditos resultantes de relações de trabalho.

Já a Emenda 2, apresentada pelo senador Paulo Bauer (PSDB/SC), alterava a ordem do inciso XVIII, que dispunha sobre a licença-maternidade para as mães trabalhadoras domésticas. Na forma em que se encontrava, Bauer acreditava que limitaria a eficácia da licença-maternidade garantida constitucionalmente, pois geraria o entendimento de que a vigência do dispositivo só iria poder valer após uma regulamentação.

A relatora, senadora Lídice da Mata, emitiu um parecer favorável no mérito, pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Entretanto, rejeitou as duas emendas com a justificativa de que a primeira remetia a assunto com entendimento já existente nos tribunais para ações promovidas por trabalhadoras domésticas, anunciando, ainda, a pretensão de apresentar proposta para alterar a Lei 5.859/1972 para tratar sobre a questão. A segunda não foi incorporada no parecer por se entender que seria uma redução dos direitos garantidos na Assembleia Constituinte, reforçando serem estes inquestionáveis e imutáveis.

Em decisão da Comissão, a Emenda 2 foi incluída no texto da PEC, que alterou a ordem do inciso XVIII, a fim de afastar a possibilidade de limitar a eficácia do direito à licença-

maternidade das mães trabalhadoras domésticas. A Emenda 2 foi aprovada como Emenda 1 de redação, o que, na prática, não implicou em mudança jurídica do texto, apenas no que tange à técnica legislativa, retirando, assim, a necessidade de possível nova análise da Câmara.

Ainda em março, a PEC foi aprovada em 1º e 2º turno no Plenário, por unanimidade nas duas ocasiões. No dia 2 de abril, foi promulgada a Emenda Constitucional 72/2013 pelo presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros (PMDB/AL).

### **3.3 Soluções legislativas dos atores envolvidos na agenda legislativa**

Neste tópico, são apresentados os grupos/pessoas que foram importantes para o andamento da PEC das Domésticas, bem como os pontos levantados por essas pessoas durante a discussão que influenciaram a relatora na construção do Substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Observa-se que, durante as audiências públicas e as discussões acerca do relatório da Comissão Especial, destacaram-se as atuações da relatora, deputada Benedita da Silva (PT/RJ) e da Fenatrad. Outras representações sindicais, ONGs, instituições do poder judiciário, do poder executivo e pesquisadores também apresentaram contribuições importantes. Estas foram agrupadas em quatro correntes: revogação do art. 7º; ampliação do art. 7º; ratificação da Convenção da OIT e inclusão do trabalho doméstico no caput do art. 7º junto aos trabalhos urbanos e rurais. Os grupos foram estabelecidos de acordo com as principais preocupações apontadas pelos expositores nas audiências.

Saliente-se que os depoentes indicados foram favoráveis à PEC, independentemente de se ter enxergado a necessidade de alteração ou não. Contudo, também cabe destacar o posicionamento de quem se opôs à Proposta. No caso, o trabalho analisa o

comportamento do então deputado federal Jair Bolsonaro (PP/RJ) - único parlamentar publicamente contrário à iniciativa.

### **3.3.1 Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas - FENATRAD**

A Fenatrad tem uma vasta história de defesa das trabalhadoras domésticas. Com atuação na Lei das Domésticas, na Constituição 1988, e na Convenção 189 da OIT, tratou também de se inserir no debate da PEC das Domésticas. Na Comissão Especial, participou de debates e mobilizou-se para a formulação da Proposta de Emenda, estando presente nas figuras da presidente, Sra. Creuza Maria Oliveira, e do advogado, Dr. Hamilton Rovani Neves.

Tendo em vista que a Comissão foi instalada em setembro de 2011, poucos meses depois da Conferência da OIT, muitos pontos discutidos a nível internacional foram trazidos para o legislativo brasileiro. A presidente da Fenatrad, reforçou a importância do trabalho das domésticas, reportando-se a ações do sindicato, a relatos pessoais e de outras colegas.

Ela reforçou a necessidade da equiparação dos direitos, sem exceções, opinando sobre o que poderia ser prejudicial para o dia a dia das trabalhadoras, como deixar opcional o recolhimento do FGTS e a assinatura da carteira de trabalho, que apesar de serem facultativas em legislações, eram massivamente ignorados pelos empregadores.

Creuza Oliveira apontou a necessidade do reconhecimento da profissão, entendendo que o documento resultante da Conferência da OIT, a Convenção 189, apresentava-se como um bom parâmetro para instruir a regulamentação das domésticas. Ainda, trazendo informações sobre a rotina das trabalhadoras domésticas, levantou temas como baixa remuneração, abusos por parte do empregador, facilmente comparável a uma lógica de servidão, trabalho infantil, falta de representação sindical, carga horária exaustiva e a precariedade do serviço de diaristas.

Deputadas e Deputados, Senadoras e Senadores e todos os aqui presentes, tem que haver a questão da carga horária da trabalhadora doméstica; tem que haver adicional noturno. (...) Eu nem chamo de diarista. Eu digo que é trabalhadora doméstica que trabalha proporcionalmente, 1 dia ou 2 dias. Inventaram esse nome “diarista” para dizer que não é doméstica, mas a pessoa que trabalha proporcionalmente, 1 dia, 2 dias, 3 dias, é trabalhadora doméstica. (Creuza Maria Oliveira, na audiência pública de 05 out. 2011)

Em complementação, o Dr. Hamilton trouxe a visão jurídica da Fenatrad. Buscou reforçar que uma primeira legislação veio apenas em 1972, quando, mesmo com a Lei Áurea, a atividade ainda era regida nos moldes da escravidão. Com a Constituição de 1988 também houve avanços, por isso defendeu a necessidade de permanência do parágrafo do artigo 7º. Estendendo o debate, apoiou que mais direitos fossem garantidos, citando os incisos que deveriam ser vinculados às trabalhadoras domésticas. Essa sustentação foi fundamental para a PEC, pois todos os dispositivos sugeridos pelo expositor foram, de fato, incorporados ao texto.

Portanto, fazer um debate em que se propõe uma alteração constitucional que retire direitos, isso a categoria dos trabalhadores domésticos não vai aceitar. Não vai aceitar porque vai perder o pouco que tem. A preocupação é grande nesse sentido. Foram enumerados alguns incisos do art. 7º a se inserir. Para a categoria, seria inserção, sim, dos incisos do art. 7º, e não a retirada dos que lá estão. **Os incisos seriam: I, II, III, VII, IX, X, XII, XIII, XVI, XXII, XV, XVI, XVIII, XXX, XXXI e XXXIV. Esses são os anseios da categoria.** (Dr. Hamilton Ravoni Neves, na audiência pública de 23 mai. 2012, grifo nosso)

Deste modo, as argumentações da Sra. Creuza foram instrumentalizadas por meio dos apontamentos jurídicos do Dr. Hamilton, contribuindo substancialmente na modulação do que foi formalizado como a Emenda Constitucional das Domésticas. Após mais de 70 anos de luta da categoria, ter suas pautas atendidas na Emenda, foi uma conquista importante para as domésticas.

### 3.3.2 Revogação do parágrafo único do art. 7º

O Dr. Antonio de Oliveira Lima,<sup>3</sup> Procurador do Ministério Público do Trabalho, reconheceu que houve uma tentativa de avanço de direitos em 1988. Entretanto, admitiu que

<sup>3</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

não foi efetivada na prática, sendo, na realidade, criada uma subcategoria de trabalhadores, o que reforçou os aspectos culturais e preconceituosos da sociedade brasileira.

Esse fato se deu ao ser diferenciado o acesso a direitos sociais entre os trabalhadores urbanos e rurais de um lado, e os domésticos de um outro - formalizado pelo art. 7º da Constituição. Ele criticou o não cumprimento das normas criadas para a categoria, acreditando ser a efetivação da emenda constitucional um grande passo para assegurar os direitos já adquiridos.

De qualquer forma, o simples fato de tirar o parágrafo único do art. 7º já abre esse campo de igualdade dos direitos. A partir daí é trabalhar a questão dos instrumentos normativos infraconstitucionais e, muito mais que isso, a efetivação desses instrumentos, que é trabalhar o processo de conscientização da sociedade para a efetivação dos direitos dos trabalhadores domésticos. (Dr. Antonio de Oliveira Lima, na audiência pública de 05 out. 2011)

Ele ainda defendeu que a nova norma não geraria desemprego, usando como analogia a questão do aumento do salário mínimo que, embora estimulasse a previsão de maior desemprego, pelo contrário, elevou a oferta de emprego. Ao tratar do mundo prático, chamou a atenção para a necessidade de se trazer dignidade aos trabalhadores domésticos, tendo em vista o número significativo de profissionais atuando sem carteira assinada, ou em condição de trabalho infantil, por exemplo.

Essa justificativa de que iria gerar desemprego já foi apresentada em muitos momentos, inclusive para não aumentar o valor do salário mínimo. A realidade mostrou outro caminho. O aumento do salário mínimo não causou desemprego, muito pelo contrário, causou crescimento e o crescimento gerou mais empregos. (Dr. Antonio de Oliveira Lima, na audiência pública de 05 out. 2011)

Do mesmo modo, Ana Cristina dos Santos Duarte,<sup>4</sup> da União Geral dos Trabalhadores — UGT, defendeu a correção do art. 7º da CF a fim de garantir direitos igualitários às trabalhadoras domésticas.

Quanto ao art. 7º da Constituição Federal, entendemos ser necessária a sua alteração, para corrigir qualquer desigualdade em relação aos demais trabalhadores. Precisamos e devemos, como sociedade brasileira, corrigir essa situação, estendendo a toda classe trabalhadora dos domésticos os direitos que as demais categorias têm. (Ana Cristina dos Santos Duarte, na audiência pública de 16 mai. 2012)

---

<sup>4</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 16 mai. 2012.

Ângela Maria de Lima Nascimento<sup>5</sup> representou a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial - SEPPIR, na época presidida por Luiza Bairros. Nascimento identificou na proposta coerência com a ação da Secretaria por meio do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o PLANAPIR. Tendo em vista que a maior parte da categoria é composta por mulheres negras, a PEC estaria em harmonia com os objetivos do governo federal, por auxiliar indicadores, como do próprio Plano Brasil sem Miséria.

Então, no seu primeiro eixo, o PLANAPIR trata do trabalho e desenvolvimento econômico e explícita, por parte do Estado, o compromisso de promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho e combater as discriminações no acesso e nas relações de emprego, trabalho e ocupação. (Ângela Maria de Lima Nascimento, na audiência pública de 05 out. 2011)

Ela admitiu que o peso econômico é um fator que gera conflito até dentro do governo, mas, em contrapartida, apontou os custos de famílias que recorrem a esse tipo de trabalho, sendo expostas às condições precárias inerentes a este. Ao trazer o retrospecto histórico da ligação do trabalho doméstico às mulheres negras, em relação à herança escravocrata, foi afirmada a consciência do Estado brasileiro sobre a questão, anunciando o compromisso de igualdade de direitos trabalhistas.

Então, é nesse entendimento que a SEPPIR compreende que é necessário garantirmos a igualdade dos direitos trabalhistas entre trabalhadores e trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores e trabalhadoras urbanos do nosso País. (Ângela Maria de Lima Nascimento, na audiência pública de 05 out. 2011)

Arnaldo Barbosa de Lima Júnior,<sup>6</sup> coordenador-geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, chamou à responsabilidade do Estado para envolver os sindicatos e associações na construção de uma política pública. Concordou com a proposta de revogação do dispositivo, na forma original da PEC, afirmando que não haveria impacto negativo na atribuição de alguns dos direitos já adquiridos pelos demais trabalhadores.

<sup>5</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

<sup>6</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

Um dos artigos da convenção, não me lembro qual, diz que o Estado deve se envolver com sindicatos e associações para instituir uma política pública. Então, acho que está na hora de todos nos juntarmos e realmente fazermos uma política de Estado. Talvez possamos fazer isso na Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, na audiência pública de 05 out. 2011)

Todavia, ele alertou para a necessidade de se discutir uma efetiva implementação da política pública, tendo em vista que diversas regras não são cumpridas pelo empregador, como a própria assinatura da carteira de trabalho. No geral, ele reforçou a necessidade de se pensar em um plano alternativo, para contornar os possíveis resultados adversos da legislação.

Foi mencionada a possibilidade de inclusão no FGTS, pelo empregador, aprovada em 2001, e o desconto no Imposto de Renda, aprovado em 2006. Algumas ações foram feitas. Mesmo assim, a formalização, em termos de carteira assinada, não subiu tanto — é o que vemos aqui. (...) se tomarmos uma medida muito drástica, como acreditamos que a supressão do parágrafo único pode ser, podemos desempregar pessoas que teriam dificuldade para se reempregar, para se realocar. Há um plano B para isso? Acho que é nisso que temos de pensar. (Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, na audiência pública de 05 out. 2011)

### 3.3.3 Ratificação da Convenção 189 - OIT

Dr. André Gambier Campos,<sup>7</sup> técnico de planejamento e pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas, fez um resgate histórico da legislação do trabalho doméstico no Brasil, destacando a importância do parágrafo único do art. 7º, mesmo tendo este atribuído menos direitos e garantias aos trabalhadores domésticos em comparação aos demais trabalhadores. Além disso, alertou para a necessidade de delimitação da jornada de trabalho diurno e noturno.

A mobilização da categoria também foi destacada como significativa para o reconhecimento de convenções coletivas dos órgãos representativos. Por essa razão, ele questionou a necessidade de uma reforma constitucional. Para ele, a aprovação da Convenção 189 e da Recomendação 201 seriam suficientes para atender as necessidades da categoria.

---

<sup>7</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

Diante disso, pergunta-se — na verdade, é um questionamento que eu coloco: Se a Convenção 189 for aprovada por procedimento simples nesta Casa, no Congresso Nacional, ela já não se incorpora automaticamente como lei ordinária e já não passa a proteger, a ampliar o patrimônio jurídico dos trabalhadores domésticos? E, caso ela venha a ser aprovada por um procedimento qualificado, ela já não se incorpora com o status, com a condição praticamente de uma emenda constitucional? Afinal, está-se tratando de uma série de direitos fundamentais do trabalho, que são equiparados a direitos humanos. (Dr. André Gambier Campos, na audiência pública de 05 out. 2011)

No mesmo sentido, a Sra. Cleonice Caetano Souza,<sup>8</sup> do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial, pediu apoio para a ratificação da Convenção 189, apontando a necessidade de cumprir o prazo para tal, a fim de igualar os direitos dos trabalhadores. Para ela, o Brasil deveria ter sido o primeiro a tomar a iniciativa de ratificar a Convenção, e que, caso não fosse feito, o trabalho sindical sobre o tema estaria sendo desperdiçado.

Então por que não pensarmos na ratificação da Convenção 189? É inadmissível para nós, do movimento sindical e do movimento social, não a termos ratificado ainda. E nós sabemos que há prazo para isso. Se ela não for ratificada, realmente todo esse trabalho dos movimentos sindical e social vai por água abaixo. Nós queríamos muito que o Brasil estivesse à frente, que tivesse sido o primeiro, após a discussão, a ratificá-la. Já passaram à nossa frente, mas ainda estamos em tempo de ratificá-la. (Sra. Cleonice Caetano Souza, na audiência pública de 16 mai. 2012)

Em consonância com as falas anteriores, a Dra. Cláudia Rejane de Barros Prates,<sup>9</sup> representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, destacou que o trabalho doméstico é o que mais emprega mulheres no país, sendo historicamente caracterizado pelo recorte de gênero, raça e classe. Reforçou o vácuo normativo em relação ao pleno acesso da categoria a direitos trabalhistas, apoiando a ratificação da Convenção como uma forma de ampliação dos direitos das domésticas.

Mesmo assim, a luta das trabalhadoras domésticas está organizada sindicalmente através da FENATRAD e da Central Única dos Trabalhadores, que encabeçam a luta para que o Brasil ratifique a Convenção nº 189 e a Recomendação nº 201, sobre as trabalhadoras domésticas, da Organização Internacional do Trabalho — OIT. Dessa forma, as trabalhadoras domésticas passariam a ter os mesmos direitos das demais categorias, previstos no art. 7º da Constituição brasileira, e não mais apenas 9 dos 34 artigos. A Convenção nº 189 e a Recomendação nº 201 lhes estabelecem os mesmos direitos básicos de outras trabalhadoras, assim como a livre sindicalização e a

<sup>8</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 16 mai. 2012.

<sup>9</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 09 mai. 2012.

negociação coletiva. (Dra. Cláudia Rejane de Barros Prates, na audiência pública de 09 mai. 2012)

A Sra. Maria Auxiliadora,<sup>10</sup> representante da Força Sindical, também defendeu a ratificação da Convenção, bem como mudar a legislação, a qual considerou discriminatória para com as mulheres brasileiras.

Outra questão é que pedimos, imploramos — os senhores têm acesso a veículos de comunicação mais facilmente do que as centrais sindicais e os trabalhadores e trabalhadoras — que sensibilizem também a sociedade, porque essa questão é de todos nós. Temos que batalhar pela ratificação da Convenção 189, e não basta ratificá-la: temos que melhorar e mudar a lei. A lei brasileira, quando fala na discriminação, é discriminatória com as mulheres brasileiras. (Sra. Maria Auxiliadora, na audiência pública de 16 mai. 2012)

### 3.3.4 Alteração do caput do art. 7º

Para a Dra. Adriane Reis de Araújo,<sup>11</sup> Procuradora Regional do Trabalho da 10ª Região do DF, a atividade deveria ser vista de forma mais profissional. Deveria ser exigido para a categoria, não apenas carteira e FGTS, mas normas de segurança e medicina do trabalho, afastamento por acidente de trabalho ou exame médico demissional.

O trabalho doméstico deve ser visto como um trabalho profissional, um trabalho que exige anotação de carteira, Fundo de Garantia, Seguro Desemprego, mas também todas as normas que cercam esse trabalho, como as normas de segurança e medicina, e a possibilidade de afastamento por acidente de trabalho, a necessidade de se ter um exame médico demissional para verificar as condições de saúde desse trabalhador. (Dra. Adriane Reis de Araújo, na audiência pública de 09 mai. 2012)

Ela afirmou seu apoio à revogação do parágrafo único e à inclusão da terminologia “domésticos” no caput do art. 7º, por acreditar que, deste modo, seriam encerradas as dúvidas sobre os direitos da categoria, mesmo acreditando que a revogação também caminhasse para esse entendimento.

Creio que a nossa sociedade caminha no sentido de uma equiparação de direitos. Caso não se entenda dessa maneira, seria melhor inserir no caput do art. 7º a referência expressa ao trabalhador doméstico? Para colocar pedra sobre alguma dúvida, seria melhor incluir também no caput a categoria dos domésticos. Do meu ponto de vista, a simples revogação já conduziria a esse caminho, da equiparação entre todas as categorias. Do contrário, que se incluía a terminologia “domésticos” no caput do art.

<sup>10</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 16 mai. 2012.

<sup>11</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 09 mai 2012.

7º da Constituição Federal. (Dra. Adriane Reis de Araújo, na audiência pública de 09 mai. 2012)

Na mesma linha, Tânia Mara Coelho de Almeida Costa,<sup>12</sup> Coordenadora-Geral de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, sugeriu a exclusão do parágrafo único e inclusão da categoria no caput do art. 7º, como forma de ampliação de seus direitos, tendo em vista a necessidade de posterior ratificação da Convenção 189.

Nós montamos um grupo de trabalho e fizemos uma proposta para alterar a legislação. Só que você vai pegar lei por lei para fazer a alteração. O ideal mesmo era que houvesse a PEC retirando o parágrafo único e incluindo os trabalhadores domésticos no caput. Dessa forma, já se ampliava o direito deles, porque vamos ter que ampliá-lo, se ratificarmos a convenção. (Tânia Mara Coelho de Almeida Costa, na audiência pública de 05 nov. 2011)

### 3.3.5 Ampliação do parágrafo único do art. 7º

O Dr. Mário Avelino,<sup>13</sup> diretor do Instituto Doméstica Legal, posicionou-se parcialmente favorável à PEC no texto original. Para ele, o texto atenderia às necessidades da Convenção 189 e à Recomendação 201 da OIT, concordando que as trabalhadoras devem ter direitos, e que os empregadores deveriam ser estimulados a assinar a carteira de seus funcionários.

Dentro disso, a PEC nº 478, que vamos ver aí, é muito bem-vinda. Mas nós não apoiamos a PEC integralmente, ou seja, não apoiamos a proposta de abolir o parágrafo único. (...) Para mim, a aprovação da PEC vai melhorar os direitos do empregado doméstico e vai atender à convenção e à recomendação da OIT, somada a projetos de lei que estimulem o empregador a assinar a carteira do empregado e este a querer ter a carteira assinada. (Dr. Mário Avelino, na audiência pública de 05 out. 2011)

Defendeu a criação de medidas a fim de estimular o enquadramento dos empregadores e das empregadas dentro das normas legais, bem como investimentos para a qualificação e conscientização dos profissionais. Por fim, achou necessária a alteração do

<sup>12</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

<sup>13</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 05 out. 2011.

parágrafo único, mas manteve o posicionamento de deixar o FGTS opcional, retirando, ainda, o inciso sobre o afastamento de trabalho.

Estamos propondo não a eliminação do parágrafo único, mas a alteração do parágrafo único. (...) Para resumir, em relação à PEC 478, a nossa posição é a favor de todos os incisos com a exceção de dois: primeiro, Fundo de Garantia. Propomos mantê-lo opcional, retirando a multa. Segundo a questão do afastamento por acidente de trabalho. Temos que saber como funciona isso” (Dr. Mário Avelino, na audiência pública de 05 out. 2011)

Dra. Comba Marques Porto,<sup>14</sup> Juíza do Trabalho, chamou à atenção para a necessidade de ampliar os direitos das domésticas além dos 9 incisos estabelecidos no parágrafo único da Constituição Federal. Para ela, a defasagem de alguns direitos das trabalhadoras permitia abusos por parte dos empregadores, sem que houvesse segurança constitucional contra excessos.

(...) como o legislador Constituinte foi pão duro, foi econômico, severo até, ao tratar dos direitos das domésticas. Por exemplo, ele poderia ter incluído alguns incisos mais que não acarretariam custos para o empregador, como a proteção do salário, constituindo-se crime a sua retenção dolosa, porque a patroa segura salário de empregada “na boa”, e a empregada não tem esse dispositivo constitucional para se socorrer. (Dra. Comba Marques Porto, na audiência pública de 09 mai. 2012)

Ela questionou a não inclusão de temas como creche gratuita para os filhos, entendendo que o debate foi inviabilizado durante a Constituinte. Ela defendeu ser o momento certo para apagar perpetuações escravocratas, mas pontuou que a revogação do parágrafo único poderia significar um retrocesso, o que para ela, não poderia ser aceito. Propôs, em contrapartida, a ampliação dos direitos do art. 7º.

Ele poderia ter incluído o inciso que prevê a assistência à creche gratuita aos filhos e dependentes até 5 anos. Por que não? Por que as domésticas ficaram de fora de um princípio desses incisos? E por que não incluir o direito à obrigação, no caso do contrato de trabalho, do seguro contra acidente de trabalho, tão frequente nos ambientes domésticos? (Dra. Comba Marques Porto, na audiência pública de 09 mai. 2012)

---

<sup>14</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 09 mai. 2012.

A Sra. Rosane Silva,<sup>15</sup> Secretária Nacional da Mulher Trabalhadora da CUT - Central Única dos Trabalhadores, reforçou que a luta da Central por equiparação de direitos das domésticas está ligada a outros temas importantes, como o acesso à creche pública de qualidade, bem como outros serviços auxiliares às tarefas do lar. E que no caso da trabalhadora doméstica, a cobrança relativa às tarefas do lar seria dobrada, tendo em vista a demanda do cuidado da própria família e da família empregadora.

Não basta garantir creches públicas, mas também lavanderias e restaurantes coletivos, porque, assim, tira-se o peso da responsabilidade com a tarefa doméstica somente das costas das mulheres. No caso das trabalhadoras domésticas, a responsabilidade com as tarefas domésticas é dobrada, porque elas têm essa responsabilidade na casa da patroa e na sua casa. (Sra. Rosane Silva, na audiência pública de 16 mai. 2012)

Ainda, a representante da CUT ratificou a necessidade de alteração constitucional para acesso amplo da categoria, como jornada de trabalho, hora extra e descanso. Defendeu a necessidade de aumentar a formalização da categoria e pensar formas de fiscalização do ambiente de trabalho, bem como a garantia do direito de organização sindical.

Se houver uma alteração na Constituição Federal, essa lei será para a vida toda, para as trabalhadoras domésticas. Então, temos que, de fato, incorporar na legislação a jornada de trabalho, as horas extras, o período de descanso, as condições de trabalho. (...) Então, como a ideia é trazer elementos para a PEC, este é um dos importantes: como construir condições efetivas para que as trabalhadoras domésticas sejam formalizadas neste País. Não adianta termos um conjunto de direitos, se não temos a formalização. Automaticamente esses direitos não são cumpridos. (Sra. Rosane Silva, na audiência pública de 16 mai. 2012)

O Dr. Fernando Luiz Gonçalves Rios Neto,<sup>16</sup> Desembargador Federal do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, endossou o argumento de que o parágrafo único do art. 7º precisaria ser melhorado, mesmo existindo outras legislações igualmente importantes na temática. Destacou a questão da não inclusão da categoria na CLT, admitindo que a supressão do parágrafo único talvez não fosse a opção ideal. Assim, colocou como solução a

<sup>15</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 16 mai. 2012.

<sup>16</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 23 mai. 2012.

incorporação de outros incisos no lugar, bem como uma legislação infraconstitucional para abarcar a atividade na CLT.

Vem agora a emenda e propõe a exclusão desse parágrafo único, ou a extirpação desse parágrafo único. Entendo que é uma boa medida no sentido da igualação, do escopo geral da igualação. Sim, mas apenas isso seria suficiente? A minha visão é que nós precisaríamos ir além. Não sei se o ideal seria a supressão, a adaptação ou talvez a alteração desse parágrafo único, acrescentando outros incisos além daqueles já mencionados. Mais do que isso, na legislação infraconstitucional, eu acho que essa reforma teria que estender até a legislação infraconstitucional uma modificação no sentido de que se determinasse também uma aplicação subsidiária da CLT, como houve com os trabalhadores rurais na Lei nº 5.889. (Dr. Fernando Luiz Gonçalves Rios Neto, na audiência pública de 23 mai. 2012)

Para o desembargador, a supressão poderia levar ao entendimento de que todos os dispositivos do art. 7º seriam aplicáveis às domésticas, desconsiderando que nem todos eles seriam adequados. Propôs a inclusão da categoria no caput, além de averiguação de quais pontos seriam pertinentes à categoria.

Então, talvez devesse haver uma alteração no caput, incluindo os domésticos, ou uma extensão no próprio parágrafo único, não o suprimindo, mas estendendo outros incisos. Essa solução talvez seja mais adequada pelo seguinte: porque nem todos os incisos ali são, por coerência lógico-jurídica, passíveis de aplicação aos domésticos, nem todos. (...) Em resumo, teríamos o inciso IX; o inciso X, que diz respeito à proteção do salário, na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa, embora ainda não haja tipificação penal por lei ordinária, mas acho que é salutar que se estenda isso. Em seguida, vem o inciso XIII, que ela mencionou, e o inciso XVI, que é o extraordinário — os incisos XIII e XVI. (Dr. Fernando Luiz Gonçalves Rios Neto, na audiência pública de 23 mai. 2012)

A Dra. Solange Barbosa de Castro Coura,<sup>17</sup> Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, diferenciou o conceito de trabalhadores urbanos e rurais dos domésticos, defendendo a obrigatoriedade do seguro-desemprego e FGTS, na época facultativos. Analisou como insuficiente a revogação do parágrafo único pois não haveria possibilidade jurídica de garantir os direitos às trabalhadoras.

A título de exemplificação, para aproveitar melhor o tempo, a incompatibilidade, aliás, da inviabilidade de se revogar o parágrafo único somente, nós vamos cair, como conversamos, num vácuo, porque existem direitos previstos no art. 7º inaplicáveis aos trabalhadores domésticos. (...) A mim também me parece que apenas a revogação do parágrafo único seria insuficiente para garantir aos trabalhadores domésticos toda uma gama de direitos porque não há essa possibilidade jurídica, não há esse casamento

<sup>17</sup> Audiência Pública da Comissão da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados realizada em 23 mai. 2012.

jurídico. (Dra. Solange Barbosa de Castro Coura, na audiência pública de 23 mai. 2012)

### **3.3.6 Posicionamento contrário**

Na apreciação das duas Casas, as manifestações contrárias à aprovação da PEC foram inexpressivas. Contudo, cabe apontar a posição do então deputado Jair Bolsonaro (PP/RJ), que foi o único parlamentar a declarar voto contra à proposta.

Em entrevista para o programa Palavra Aberta da TV Câmara,<sup>18</sup> afirmou ser favorável às trabalhadoras domésticas, mas acreditava que a PEC não era a solução para a categoria. Visualizou problemas em relação aos encargos aos empregadores, o que aumentaria o desemprego e a informalidade, bem como faria com que trabalhadoras de carteira assinada passassem a ter que atuar como diaristas.

Ainda, apontou possível dificuldade da Justiça, que em suas decisões, acabaria beneficiando as empregadas em relação aos empregadores, por serem a ponta “mais fraca da situação”. Por fim, disse acreditar que o governo estaria se beneficiando, a fim de aumentar o desemprego, de modo a ter mais pessoas inscritas no programa Bolsa Família, bem como, por outro lado, aumentar a arrecadação diante dos custos previdenciários e tributários.

---

<sup>18</sup> Entrevista publicada no dia 16/04/2013 no programa Palavra Aberta da TV Câmara.

## **4 ELEMENTOS CENTRAIS DO PROCESSO DE AGENDAMENTO DA PEC DAS DOMÉSTICAS**

### **4.1 Empreendedorismo político da Deputada Benedita da Silva**

A deputada Benedita da Silva (PT/RJ) destaca-se como uma das principais articuladoras da agenda, não só por ter sido relatora na Comissão Especial, mas por ser uma defensora das trabalhadoras domésticas de longa data. Silva sempre reforçou a necessidade de melhorar a atenção à categoria, pontuando o processo de ampliação dos direitos trabalhistas durante a Assembleia Nacional Constituinte. Para ela, a inclusão do tema na Constituição foi importante, mas não foi suficiente para abarcar toda a demanda da categoria (MATTOS, 2009, p. 876).

Todavia, não pode ser ignorado o fato das trabalhadoras terem conseguido se posicionar e assegurar que parcela de sua demanda fosse atendida na Constituição. A deputada chegou a citar em entrevista à Central Única dos Trabalhadores (CUT) que este momento significou um passo importante para o rompimento da perpetuação da exploração das trabalhadoras. Sendo assim, em 1988, a categoria buscou um amparo legal para a sua atividade.

Endossando o seu posicionamento na Comissão Especial, a deputada esclareceu que durante a Constituinte, buscou incluir uma emenda que garantisse direitos igualitários às trabalhadoras domésticas em relação aos urbanos. A tentativa não foi possível e, deste modo, precisou fragmentar a demanda por meio de projetos de leis. Assim, a igualdade de direitos constitucionais não havia sido possibilitada em 1988 por não ter tido apoio o suficiente para tal, mas houve tentativas. A pauta apenas foi novamente viabilizada quase 30 anos depois, com a PEC das Domésticas.

Em diversos diplomas infraconstitucionais alguns direitos do setor foram incluídos, mas permaneceu a necessidade de trazê-los para a Carta Magna e, posteriormente, para uma lei

complementar. Este processo equiparava-se a um importante passo para viabilizar uma reparação histórica, pondo fim aos processos discriminatórios e proporcionando isonomia de direitos para todas as categorias.

E essa conquista foi o suficiente para fazermos um debate que, na minha concepção, depois de 23 anos, pensei que já estivesse superado, porque, naquela época — para que não se votasse apenas um artigo —, era minha proposta as trabalhadoras domésticas terem os mesmos direitos que os demais trabalhadores. Era um artigo somente, e não conseguimos. E tivemos que pulverizar uma série de direitos para que nós pudéssemos manter o debate, reconhecer os direitos das trabalhadoras domésticas e dar continuidade a um processo de ampliação desses direitos, com base em projetos de lei, regulamentando, evidentemente, não apenas esse artigo, mas a Constituição como um todo, no que se refere aos direitos dos trabalhadores, tornando-os possíveis, à medida que colocávamos o ato tremendo que era a discriminação. (Deputada Benedita, na audiência pública da Comissão Especial em 05 out. 2011)

Assim como a luta travada pela deputada para que as trabalhadoras fossem reconhecidas na Constituinte, conforme os anseios da categoria, foi necessária uma mobilização para que as demandas das trabalhadoras também fossem respeitadas na PEC. Em paralelo ao processo de convencimento da deputada junto aos parlamentares, as domésticas fizeram o “movimento do avental” e articularam-se nos Estados, no Judiciário e dentro do Congresso.

Foi uma grande batalha para convencer que caso tirássemos o parágrafo único que era referência com os outros direitos já garantidos seria um grande retrocesso. Foi um processo de muito convencimento e luta das trabalhadoras domésticas, que fizeram o movimento do avental na Câmara dos Deputados, se mobilizaram em todos os estados, foram às tribunas, nas comissões, participaram de várias audiências públicas com a presença das centrais sindicais, ministérios, representantes dos empregadores. (Deputada Benedita da Silva, em entrevista à CUT)

Essa bagagem histórica de atuação da deputada junto com a pauta fortaleceu o processo de convencimento devido ao seu conhecimento sobre o tema e a proximidade de atuação com a categoria. Ao tratar destes assuntos nas audiências públicas da Comissão Especial e em entrevistas, pode reafirmar o compromisso e a importância de levar a demanda adiante. Ainda, foi uma forma de marcar posicionamento e enriquecer o processo de diálogo com os diversos atores envolvidos.

Para viabilizar a agenda dentro do parlamento e fora dele, a deputada fortaleceu o apoio dentro do governo. Mesmo sendo da base partidária, foi preciso que a pauta fosse apresentada e defendida para que sua importância recebesse destaque, e também para que se somassem forças no processo de convencimento dentro do próprio parlamento, já que não tinha a maioria nas votações, como foi esclarecido pela relatora durante as reuniões da Comissão Especial. Importante destacar ainda que, a PEC mostrou-se também como um teste para averiguar o apoio do parlamento com pautas do governo, tendo em vista o registro de perdas nas votações de outras proposições.

Então é importante que vocês saibam (palmas) que é a mobilização de vocês que respalda o Plenário para uma votação, porque a minha bancada não tem maioria, o meu Governo não tem maioria. Se tivesse, teríamos aprovado nesta Casa o Código Florestal, a PEC do Trabalho Escravo e tantos outros projetos que o Governo tem perdido. (Deputada Benedita da Silva na audiência pública em 16 mai. 2012)

Assim, alguns atores dentro do Poder Executivo foram visualizados como ponte de diálogo junto à relatora. A ministra da Secretaria de Política para as Mulheres, Eleonora Menicucci, mostrou-se como a interlocutora do governo que apoiou o avanço da pauta. Para ela, a aprovação da PEC significou a retirada das trabalhadoras domésticas da lógica escravocrata e como libertação das mulheres<sup>19</sup>. O Ministério do Trabalho e Emprego focou nas medidas necessárias para viabilizar a PEC no que tange aos direitos trabalhistas, e as ações para assegurar as disposições constitucionais. A Secretaria de Política de Igualdade Racial também posicionou-se como apoiadora da demanda, visualizando o impacto no combate ao racismo e machismo no país. Esses três<sup>20</sup> foram elencados pela relatora como os órgãos que a acompanharam no processo e tiveram mais proximidade em dialogar sobre a pauta.

Nós gostaríamos de pedir também à sociedade civil, aos órgãos governamentais que nos ajudassem com a Presidenta Dilma, pelo esforço que foi feito, pela vontade dos Ministérios, da Mulher, da SEPPIR, que nos acompanhou, do Ministério do Trabalho.

<sup>19</sup> Declaração proferida em reportagem do G1 em 2013, após a aprovação da PEC em 1º Turno no Senado Federal.

<sup>20</sup> Os ministérios destacados, junto ao Ministério de Relações Exteriores, compuseram a delegação brasileira que representou o Brasil durante a Conferência Internacional do Trabalho que formulou a Convenção nº 189 da OIT, o que corroborou o interesse destes órgãos em atuar no tema.

Nós tivemos um acompanhamento desses órgãos e não podemos reclamar absolutamente, porque todas as portas nos foram abertas, até para fazermos discussões que, em determinados momentos, foram extremamente difíceis. (Deputada Benedita da Silva na Comissão Especial em 07. nov. 2012)

Não somente isso, o governo federal montou uma comissão formada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a Casa Civil, a Secretaria de Políticas de Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Ministérios da Previdência e o Ministério da Fazenda para debater o tema e fortalecer a demanda para que a política pública fosse viabilizada e implementada de um modo que o governo pudesse absorver.

Sendo representada por seus ministros, a presidente Dilma Rousseff (PT) também endossou o interesse na pauta. Uma das questões mais preocupantes era como esse tema seria incluído, e se, especialmente, teria número de votos suficientes para a aprovação da matéria. A preocupação aconteceu na Câmara e se estendeu ao Senado, ficando confiado o compromisso do governo em somar força para a viabilização da demanda, como de fato acabou acontecendo, resultando na aprovação por unanimidade nas duas Casas.

Espero que o Senado não decepcione as trabalhadoras. Já estive conversando com o presidente da Casa para que escolha um relator, de nossa preferência mulher, para que possamos votar e aprovar a PEC das Domésticas ainda neste mês. A presidente Dilma já expressou sua simpatia a uma resolução mais rápida possível. (Deputada Benedita da Silva, em entrevista ao G1)

Benedita entrelaçou todos os atores importantes para o andamento da agenda, fazendo com que diversas demandas, especialmente os anseios das trabalhadoras, fossem atendidas, sensibilizando atores para o seu pleito, como parlamentares e o próprio governo. Como principal empreendedora, alinhou os interesses dos envolvidos e buscou garantir que o melhor resultado fosse alcançado.

Este resultado foi materializado por meio do seu relatório. Entre as argumentações apontadas, a deputada julgou necessário maior proteção jurídica à categoria, tendo consultado

diversos setores que endossaram seu posicionamento, como membros do Tribunal Superior do Trabalho, da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial - Seppir, acadêmicos e líderes de sindicatos.

Ela defendeu que o debate também levantasse o olhar para a questão de gênero e raça, julgando haver dados significativos sobre mulheres negras na função de serviço doméstico, especialmente quando comparadas às mulheres brancas nas mesmas condições. O retrato da categoria era de um dos grupos com menor acesso à direitos sociais, o que posicionava as mulheres negras em situação de forte desvantagem em relação ao resto da sociedade. Eis o que argumentou a deputada em seu relatório:

Importante mencionarmos também, os dados apresentados por vários expositores, baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, de 2009, realizada pelo IBGE, mostrando que os empregados domésticos representam 7,2 milhões de trabalhadores, o que representa 7,8% dos ocupados do país. Desse total, 93% dos trabalhadores domésticos são mulheres e 57% são negras. E, embora tenha havido um avanço do número de trabalhadoras diaristas em relação aos mensalistas, ainda é significativo o número de domésticas típicas. Porém apenas 1/3 dessas trabalhadoras estão formalizadas, e as trabalhadoras negras ainda têm uma taxa de formalização inferior a das brancas, o que gera uma desproteção previdenciária. (Deputada Benedita da Silva, relatório da Comissão Especial)

Ficou em segundo lugar a discussão sobre custos, especialmente aqueles impostos aos empregadores. Ao situar que a retratação social era mais urgente e necessária, ela realçou ser, de fato, um desafio para as autoridades pôr fim às discriminações de raça e gênero, bem como ao pensamento escravocrata.

Com esses pontos, a deputada buscou articular as demandas das trabalhadoras junto aos parlamentares e especialmente com o governo. Este último, apesar de ver a pauta como positiva, inicialmente não havia incluído a demanda das trabalhadoras entre suas prioridades. Deste modo, foi necessária uma interlocução junto ao Poder Executivo, especialmente com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Ministério do Emprego e Trabalho, e a Seppir, que se destacaram como agentes importantes para viabilizar a aceitação da PEC dentro do governo.

Na análise deste cenário, observa-se o significativo papel da deputada, ao ser a responsável por costurar todos os pontos necessários para que os pleitos fossem apresentados e atendidos de forma que todas as partes acordassem em um resultado de política possível.

Apesar da deputada não ter sido a iniciadora da demanda, destacou-se com seu empreendedorismo, percebendo a janela de oportunidade e garantindo que a pauta fosse incluída na agenda, bem como ocupando o lugar de gerenciadora para garantir que o problema das domésticas se alinhasse a uma solução de política pública.

#### **4.2 Janela de oportunidade e inclusão da PEC na agenda legislativa**

Conforme já introduzido, a janela de oportunidade é a situação em que há um encontro dos três fluxos - político, de políticas públicas e problema -, viabilizando a agenda governamental. No caso da PEC, a janela foi aberta por meio do processo político, em decorrência da Convenção nº 189 da OIT.

O problema identificado foi a defasagem dos direitos das trabalhadoras domésticas, a solução de política pública foi a PEC, e o fluxo político levou em consideração o clima propício para dar andamento à implementação da solução do problema.

Outro elemento importante para este cenário foi a figura da deputada Benedita, que como empreendedora, estimulou a inclusão das demandas das domésticas na agenda política, possibilitando que a pauta fosse aceita pelos parlamentares e pelo governo.

A Convenção foi importante ao dotar a demanda de uma chancela internacional, e por levantar temas importantes e de grande repercussão, especialmente sobre marcos de direitos trabalhistas. Teve a participação de diversos atores, como os próprios sindicatos brasileiros das trabalhadoras, que retornaram ao Brasil fortalecidos de que a principal organização sobre

direitos do mundo apoiava o estabelecimento de melhores condições de trabalho no serviço doméstico.

Por ser um governo de centro-esquerda no poder, as demandas pautadas em questões sociais, raciais e de gênero eram oportunizadas. Constavam dos objetivos centrais do apoio do governo e, no geral, tinham mais facilidade de transitar e de ser incluídas na agenda. Entretanto, apesar de a PEC estar na seara de temas de interesse do governo, não estava incluída na agenda, e por isso o governo precisou ser alertado sobre a necessidade de ações em torno da questão. Esse alerta foi instigado pelo autor da PEC, pelas entidades sindicais, e pelos desdobramentos da OIT. Contudo, somente foi de fato abraçada pelo governo com a interlocução da relatora, deputada Benedita.

A deputada, como a principal empreendedora da pauta, foi a responsável por potencializar o bom uso da janela de oportunidade. Ela visualizou o alinhamento dos fluxos, compreendeu a demanda das trabalhadoras e intermediou para que a pauta tivesse o resultado mais eficaz possível. Trabalhou no convencimento dos colegas parlamentares sobre a forma como os artigos deveriam ser dispostos e com o governo para que apoiasse a pauta, especialmente no que tange a implementação da PEC, já que garantiu novos direitos trabalhistas e previdenciários à categoria.

Portanto, a OIT foi a abertura, o governo foi o caminho, a deputada foi a mensageira e a categoria das trabalhadoras foi a requerente da demanda. Ademais, a OIT foi a base internacional e o governo a base política. A demanda somente foi incluída na agenda política porque todos esses pontos estavam alinhados, sem eles o resultado não seria o mesmo e haveria o risco de a PEC não ter se tornado uma Emenda Constitucional.

Deste modo, vê-se, no caso da PEC das Domésticas, como todas as variáveis congregaram para propiciar a abertura de janela de oportunidade, e não somente isso, para que pudesse ser aproveitada da melhor maneira possível.

### 4.3 Visão Geral da Construção da Agenda Legislativa

Em retrospectiva, o problema que motivou a mobilização das partes interessadas foi a questão da desigualdade dos direitos trabalhistas das domésticas em relação aos demais trabalhadores urbanos e rurais, ocasionando a necessidade de alteração das regras constitucionais vigentes.

A assimetria de direitos foi vista como um problema desde a abolição da escravidão, mas em nenhum outro momento havia sido tratada de forma tão complexa como aconteceu durante a tramitação da PEC das Domésticas. A solução de política pública foi formulada por entidades civis, o parlamento e o próprio governo. Atores interessados, especialmente os sindicatos, estavam constantemente atentos às possíveis janelas de oportunidades, e houve outras diversas tentativas de discussão da questão, como durante a Constituinte e a tramitação da Lei das Domésticas.

Observa-se que a solução de política pública só surgiu com a PEC, e somente foi viabilizada após a adoção do Substitutivo, que ampliou direitos com a inclusão de novos incisos no parágrafo único do art. 7º da Constituição. Esse caminho foi possível tendo em vista a aceitação dos formuladores de políticas públicas.

No fluxo de processo político, foi observável o clima nacional, as forças políticas, e a mudança no governo favorável à demanda. A janela de oportunidade foi viabilizada pela Convenção nº 189 da OIT, publicada em período próximo da apresentação da PEC, e que diversas vezes foi citada, e até mesmo colocada como o modelo ideal de legislação para a categoria.

A discussão em nível internacional na OIT, associada a outras justificativas - como a reparação histórica - aceleraram a pressão de diversas entidades para que o parlamento e o próprio governo apresentassem um posicionamento mais assertivo sobre a questão. Mesmo a Convenção não tendo sido adotada como o modelo de política pública, a aprovação da PEC foi

um importante sinal para demonstrar o compromisso do Brasil com a questão do trabalho doméstico, que logo prosseguiu com a regulamentação da atividade e ratificação da Convenção.

Em relação ao clima político, ressalta-se que a PEC foi apresentada em 2010, ano eleitoral, o que motivou o baixo engajamento por parte dos parlamentares, em decorrência da atenção dos deputados às eleições. O ano seguinte foi mais flexível, já que passado o processo eleitoral, os olhares puderam focar em outras demandas, especialmente aquelas que agradassem ao eleitorado.

Entre o ano de 2012, em que ocorreu boa parte das discussões da PEC, até março de 2013, quando foi aprovada, houve um limbo temporal importante para abertura da janela de oportunidade, facilitando a chegada da PEC à agenda política. Este período precedeu as manifestações de julho de 2013 e o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (agosto de 2016), quando ainda não havia inflamado o acirramento da relação do governo federal com o Congresso Nacional e a população. Caso a oportunidade do cenário propício não tivesse sido aproveitada, poderia ter-se perdido o momento de a agenda ter andamento, e dificilmente haveria um desfecho positivo como resultado.

A inclusão do tema na agenda do legislativo foi fortalecida pelo posicionamento favorável dos Poderes Executivo e Judiciário, por sindicatos e ONGs. Entre os atores visíveis, destaca-se a deputada Benedita da Silva (PT/RJ), como relatora da PEC e autora do Substitutivo que originou o texto da Emenda Constitucional. Por outro lado, entre os atores invisíveis destaca-se a própria Fenatrad que, na figura de seu advogado, elencou os incisos que deveriam ser incluídos entre os direitos das trabalhadoras domésticas, os quais foram inseridos na Emenda.

A deputada Benedita é posicionada como protagonista de dentro do governo e visível, e a Fenatrad, como de fora do governo e invisível. Enquadradas entre os extremos dos tipos de empreendedores, somaram forças necessárias para a viabilização da PEC. Silva atendeu

aos anseios sindicais, e teve o aval dos demais parlamentares quando a PEC tramitou na Comissão Especial e no Plenário da Câmara, bem como na análise no Senado.

Por fim, a PEC possibilitou melhorar a visibilidade dos parlamentares, que puderam manifestar sensibilidade e interesse em participar da ampliação dos direitos das domésticas. E mesmo tendo a ratificação da Convenção 189 ocorrido em momento posterior, a PEC constituiu um posicionamento do Brasil no cenário internacional sobre o tema, diante das discussões provocadas pela OIT.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PEC das Domésticas repercutiu entre diversos grupos interessados e, apesar das alterações sofridas ao longo do processo, a discussão teve uma boa aderência, o que facilitou o caminho para a efetivação do tema.

Dentro do governo, é possível observar uma heterogeneidade de posicionamentos. Setores como a Seppir, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Trabalho e Emprego, mostraram-se preocupados com possíveis efeitos colaterais que a nova norma poderia trazer para os empregadores, empregados e o próprio Estado. Por outro lado, representantes do Poder Judiciário focaram na importância do debate, colocando-se como colaboradores para a efetivação e fiscalização do cumprimento da Emenda.

Os sindicatos situam-se não somente na defesa da categoria, mas também na necessidade de ampliação e continuidade do debate para atender aos anseios e especificidades do setor. A Fenatrad enxergou a Convenção 189 como modelo ideal de lei. Isso além de se mostrar um impulsionador da tramitação da PEC, foi importante para negociar e apresentar uma proposta viável.

Os parlamentares tiveram a possibilidade de realizar o debate, feito em momento oportuno, tendo em vista o limbo causado por importantes eventos políticos e sociais antes e depois da discussão da PEC. Ainda, diante da oportunidade de aprovar um tema que não recebeu grandes óbices, houve quem se posicionasse contrário, na contramão da vontade da maioria, refiro-me ao então deputado Jair Bolsonaro.

A janela de oportunidade foi utilizada em momento favorável, e os fluxos político, de políticas públicas e de problema foram alinhados, o que possibilitou trânsito favorável da temática entre os diversos atores internos e externos. Isso oportunizou o engajamento dos diversos grupos para de um lado defenderem suas pautas, e de um outro, realizarem uma nova política pública e gerar publicidade para sua imagem.

A PEC original foi o pontapé da discussão, apresentada como uma proposta mais branda e pouco abrangente sobre as necessidades das domésticas. A Convenção 189 foi o modelo ideal, cujo objetivo era muito mais abrangente em relação aos direitos. E, por fim, a PEC final, expressando o consenso, unificou as ideais, divergências e convergências em um modelo de texto exequível.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. **Onda Negra, Medo Branco: O Negro no Imaginário das Elites- Séc. XIX.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 172, de 2017.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-172-4-dezembro-2017-785852-convencao-154384-pl.html>> Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 16.107, de 27 de julho de 1923.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16107-30-julho-1923-526605-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=O%20Presidente%20da%20Republica%20dos,das%20autoriza%C3%A7%C3%B5es%20contidas%20nos%20ns.&text=4.632%2C%20de%206%20de%20janeiro,da%20Justi%C3%A7a%20e%20Negocios%20Interiores.>> Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.078, de 27 de fevereiro de 1941.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3078-27-fevereiro-1941-413020-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20lota%C3%A7%C3%A3o%20dos,que%20lhe%20confere%20o%20art.&text=2%C2%BA%20%C3%89%20obrigat%C3%B3rio%2C%20em%20todo,o%20empregado%20em%20servi%C3%A7o%20dom%C3%A9stico.>> Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)> Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim3353.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.353%2C%20DE%2013,o%20Imperador%2C%20o%20Senhor%20D.&text=1%C2%B0%3A%20%C3%89%20declarada%20extincta,lei%20a%20escavid%C3%A3o%20no%20Brasil.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.353%2C%20DE%2013,o%20Imperador%2C%20o%20Senhor%20D.&text=1%C2%B0%3A%20%C3%89%20declarada%20extincta,lei%20a%20escavid%C3%A3o%20no%20Brasil.)> Acessado em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.701, de 1º de janeiro de 1916.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)> Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.859, 11 de dezembro de 1972.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5859.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm)> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10208.htm#:~:text=LEI%20No%2010.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10208.htm#:~:text=LEI%20No%2010.)>

208%2C%20DE%2023%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202001.&text=Acrece%20dispositivos%20%C3%A0%20Lei%20n,FGTS%20e%20ao%20seguro%20de%20desemprego.> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111324.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111324.htm)> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional 72, de 2 de abril de 2013.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm)> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm)> Acesso em: 24 jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Palavra aberta:** Dep. Jair Bolsonaro (PP-RJ) foi contra aprovação da PEC das Domésticas. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/tv/401065-dep-jair-bolsonaro-pp-rj-foi-contraprovação-da-pec-das-domesticas/>> Acesso em: 30 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notas Taquigráficas da Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igualdade-de-direitos-trabalhistas/documentos/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas>> Acesso em: 30 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Taquigráfica da Audiência Pública realizada em 05/10/2011 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igualdade-de-direitos-trabalhistas/documentos/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-05-10-2011-audiencia-publica-ordinaria>> Acesso em: 30 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária realizada em 26/10/2011 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igualdade-de-direitos-trabalhistas/documentos/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-26-10-2011>> Acesso em: 30 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Taquigráfica da Audiência Pública realizada em 09/05/2012 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igaldade-de-direitos-trabalhistas/documentos/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-09.05.12>> Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Taquigráfica da Audiência Pública realizada em 16/05/2012 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igaldade-de-direitos-trabalhistas/documentos/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-16.05.12>> Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Taquigráfica da Audiência Pública realizada em 23/05/2012 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igaldade-de-direitos-trabalhistas/documentos/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt230512-idt>> Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária realizada em 22/08/2012 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igaldade-de-direitos-trabalhistas/documentos/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-22.08.12>> Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária realizada em 07/11/2012 na Comissão Especial da PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-478-10-igaldade-de-direitos-trabalhistas/documentos/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt-07.11.12>> Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da PEC 478/201 na Comissão Especial.** Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01wm64ow60984rjfm7ccvpopo44993704.node0?codteor=1009462&filename=Tramitacao-PEC+478/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01wm64ow60984rjfm7ccvpopo44993704.node0?codteor=1009462&filename=Tramitacao-PEC+478/2010)> . Acesso em: 30 mar. 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Tramitação PEC 478/2010.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=473496>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas\***. In: BIB-Revista Brasileira de Informações Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61. pp. 25-52, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03ABR2013.pdf#page=3>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

COSTA, Joaze Bernardino. **Controle de vida, interseccionalidade e política de empoderamento: as organizações políticas das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Est. Hist., Rio de Janeiro, vol. 26, no 52, p. 471-489, 2013.

COSTA, Joaze Bernardino. **Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil**. **Revista Sociedade e Estado – Volume**, v. 30, n. 1, p. 147-163, 2015.

CUT. **Em entrevista à CUT, a deputada federal**. 2013. Disponível em: <<https://www.google.com/url?q=https://www.cut.org.br/noticias/em-entrevista-a-cut-deputada-federal-benedita-da-silva-pede-aprovacao-imediata-d-9820&sa=D&source=docs&ust=1652651048419683&usg=AOvVaw0kszmC0sqovkCLAmNfC6X->>> Acesso em: 15 mai. 2022.

DIEESE. **Trabalho Doméstico no Brasil. 2021**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/trabalhoDomestico.html>> Acesso em: 09 mar. 2022.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões**. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011.

G1. **PEC das Domésticas é aprovada em primeiro turno no Senado**. 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/pec-das-domesticas-e-aprovada-em-primeiro-turno-no-senado.html>> Acesso em: 15 mai. 2022.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Tradução de Caeser Souza. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

GONZALEZ, Lélia. **Mulher Negra**. In: African-American Political Caucus, Morgan State University (Baltimore, 9-12/agosto/1984).

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Pearson Education, 1997.

MARQUES, T. C. de N. **Anatomia de uma injustiça secular: O Estado Novo e a regulação do serviço doméstico no Brasil**. *Varia História*, v. 36, n. 70, pp.183-216, 2020.

MATTOS, Miguel Ragone. **Trabalhadores urbanos e domésticos: a constituição federal e sua assimetria**. *Revista Estudos Feministas*, v. 17, n. 3, p. 817-878, 2009.

Organização Internacional do Trabalho. **Convenção e Recomendação sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos**. 2011. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/05/convecao\\_189.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/05/convecao_189.pdf)> Acesso em: 22 fev. 2022.

Organização Internacional do Trabalho. **Convenção Nº 189: quatro pontos para você entender a importância da promoção do trabalho decente para trabalhadoras domésticas em tempos de COVID-19**. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_783764/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_783764/lang--pt/index.htm)> Acesso em: 22 fev. 2022.

PEREIRA, Bergman de Paula. De escravas a empregadas domésticas - A dimensão social e o 'lugar' das mulheres negras no pós-abolição. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA ANPUH: 50 anos, 2011, São Paulo. **Anais do XXVI simpósio nacional da ANPUH - Associação Nacional de História**. São Paulo: ANPUH-SP, 2011.

PINHEIRO L., FONTOURA N.; PEDROSA, C. Situação atual das trabalhadoras domésticas no país. In: MORI, Natalia et. Al (org.) **Tensões e experiências: um retrato das trabalhadoras domésticas de Brasília e Salvador**. 1.ed. Brasília: CFEMEA: MDG3 Fund, 2011, p. 33-68.

PINHEIRO, L. et al. **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir de dados da PNAD Contínua**. Brasília: Ipea, 2019.

PINHEIRO, L. et al. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

PINTO, Elisabete Aparecida. **Etnicidade, Gênero e Educação: A Trajetória de Vida de Dona Laudelina de Campos Mello (1904 - 1991)**. In: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, vol. I. 1993.

RIBEIRO FILHO, Francisco Domiro; RIBEIRO, Sofia Regina Paiva. **Evolução Histórico-Jurídica do Trabalho Doméstico**. Lex Humana, v. 8, n. 2, fev. 2017.

SENADO FEDERAL. **Emenda 1 - CCJ da PEC 66/2012**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4084017&ts=1630420136141&disposition=inline>> Acesso em: 30 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Emenda 2 - CCJ da PEC 66/2012**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4084033&ts=1630420136272&disposition=inline>> Acesso em: 30 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Tramitação da PEC 66/2012**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109761>> Acesso em: 30 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Parecer da PEC 66/2012 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4084058&ts=1630420136412&disposition=inline>> Acesso em: 30 mar. 2022.