

Globalização às custas das mulheres

MARINA FE B. DURANO

A idéia implícita no *Consenso de Monterrey* é continuar utilizando as funções de reprodução social das mulheres, incorporadas às instituições, para apoiar a produção econômica internacional.

Por mais de 50 anos, o desenvolvimento tem sido centrado no crescimento econômico. A Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (CIFD) não modificou radicalmente essa perspectiva.¹ O *Consenso de Monterrey* consolida as forças da globalização. Procura expandir o capital internacional, promovendo os investimentos estrangeiros diretos, integrar as pessoas pobres ao mercado internacional através do acesso das exportações aos mercados e legitimar a supremacia do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) na governança econômica. O consenso implícito é continuar utilizando as funções de reprodução social das mulheres, incorporadas às instituições, para apoiar a produção econômica internacional.

Não deveria surpreender que a CIFD não tivesse dado oportunidade para discutir as perspectivas de gênero no âmbito das formulações macroeconômicas mundiais. A análise de gênero da macroeconomia é, em si própria, uma área de estudo relativamente nova, com alguns aspectos que foram mais estudados do que outros, como a análise de orçamento para gênero e a questão de gênero e comércio. Assim, a inclusão da linguagem de gênero no documento está limitada ao uso de qualificadores descritivos sensíveis ao gênero e à lista de preocupações especiais com a inclusão das mulheres e a integração da perspectiva de gênero. Há grande necessidade de disseminar os elementos de uma análise de gênero da macroeconomia nos diversos níveis de formulação política para ampliar o discurso sobre a análise da globalização.

Uma debilidade derivada do *Consenso de Monterrey* é a ausência da linguagem dos direitos humanos como marco de referência para as ações propostas. Embora haja referências ao cumprimento da Carta das Nações Unidas. Essa lacuna é incongruente ao compromisso com a justiça e equidade que fazem parte do documento. Como este será parte de um corpo de legislação *soft* – obrigações formuladas rigorosamente, porém contidas em instrumentos com caráter de recomendação, que não são vinculativos –, a ausência da linguagem dos direitos humanos impede que o *Consenso* seja um marco sólido para a formação de normas vinculantes.²

A política macroeconômica e a social são discutidas com frequência como se fossem esferas separadas das políticas públicas. A política macroeconômica é implementada em busca da estabilidade e do crescimento econômico, enquanto a política social é executada para alcançar objetivos sociais, como a educação universal e a prevenção de doenças. A política macroeconômica está relacionada com temas *hard* (duros), enquanto a política social lida com temas *soft* (suaves). Na maioria dos casos, os temas das mulheres estão identificados com a política social e permanecem invisíveis na formulação política macroeconômica.

Um primeiro passo importante para lançar uma ponte sobre essa divisão seria uma integração adequada das duas esferas de políticas. Infelizmente, o *Consenso de Monterrey* não conseguiu dar esse passo ousado. Ao contrário, escolheram promover a proteção social e as redes de segurança social, consideradas como resposta apropriada aos riscos sociais. Esse enfoque tem sido criticado por Esping-Andersen³ como sendo inadequado às realidades do momento. Além disso, também não são adequadas as abordagens institucionais de proteção social que substituíram as políticas sociais nas economias asiáticas, depois da crise de 1997. Essas abordagens foram formuladas como consequência da política macroeconômica e são consideradas por Elson e Cagatay⁴ como um “agregado ao enfoque de política social”. Uma crítica severa às redes de proteção social, como são vistas pelos organismos multilaterais e pelas agências de financiamento regional, é a de que são formuladas para lidar com *choques*, como se estes viessem de fora do sistema de produção e não fossem produzidos por ele.

A política social raramente é formulada com a utilização dos princípios da justiça social. Isso criaria um conjunto de instrumentos que ajudaria a eliminar as relações de exploração, tanto na esfera da produção quanto na reprodução da atividade econômica e social, que criam e agravam a pobreza e a desigualdade.

1 ONU. “Consenso de Monterrey”, texto preliminar aceito, versão final não revisada, 27 de janeiro de 2002, Nova York.

2 Asif H. Qureshi. “International Economic Law”. Londres: Sweet and Maxwell, 1999.

3 Gosta Esping-Andersen. “Social indicators and welfare monitoring”, Social Policy and Development, Paper n. 2, Genebra: Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (Unrisd), 2000.

4 Diane Elson e Nilufer Cagatay. “The social content of macroeconomic policies”, *World Development* 28(7)2000: 1347-64.

O enfoque habitual na análise de gênero da política macroeconômica é pesquisar o impacto social de um conjunto de políticas. Elson e Cagatay⁵ se aprofundaram no conteúdo social da política macroeconômica ao identificarem as estruturas de poder que a direcionam. Três tipos de vieses prejudicam as mulheres.

O *viés deflacionário*, gerado pelas altas taxas de juros, torna difícil a viabilidade das empresas. Em tempos de crise econômica, as mulheres são afetadas negativamente, de forma desproporcional, pela perda de emprego no setor formal, pela saturação crescente do setor informal e por maiores responsabilidades domésticas, na medida em que as mulheres ajudam suas famílias a lidar com a crise. Os resgates financeiros são mais comuns do que os resgates sociais.

O *viés do provedor masculino* é criado quando se espera que o pleno emprego e o crescimento econômico preencham as metas sociais, juntamente com a suposição de que os homens – os principais provedores de mão-de-obra no setor formal – sustentam um conjunto de dependentes, como mulheres, crianças e idosos. As mulheres dependem dos homens para receber os benefícios sociais do Estado, como ocorre nos Estados do Bem-Estar Social da Europa. As mulheres, que em grande parte se concentram no setor informal e de empregos de meio expediente, não têm acesso a esses benefícios.

O *viés da “comodificação” (ou “mercadorização”)* se manifesta quando a política de gastos governamentais é definida em termos da minimização do déficit orçamentário. Cada vez mais, os serviços sociais são privatizados, tornando o acesso ainda mais difícil para as pessoas pobres. A ausência de serviços públicos é compensada pelas mulheres, que supostamente devem arcar com a responsabilidade de cuidar da família.

Como a presença e a voz das mulheres são raras nos salões onde são formuladas as políticas macroeconômicas, seus temas e preocupações quase nunca estão refletidos nos processos decisórios. Esse desequilíbrio no plano nacional também se reflete internacionalmente, quando ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais se reúnem para determinar a direção dos processos macroeconômicos globais.

As normas de gênero estão incorporadas às instituições e são definidas como um conjunto de estruturas que rege o comportamento econômico e social. As atuais relações entre os gêneros garantem um arranjo no qual o apoio encontrado na família e nas organizações sociais torna possíveis as atividades do mercado. A implementação da política macroeconômica, nesse contexto de apoio, sem o reconhecimento de seu papel e influência, resulta naqueles vieses.

Essas normas colocam uma carga adicional sobre as mulheres que desejam participar do mercado e encontram obstáculos por causa de limitações – socialmente determinadas – à sua mobilidade física e à propriedade de bens. Em alguns casos, as normas são formalizadas em costumes matrimoniais e estruturas legais. Como foi assinalado pela Rede Dawn, em sua intervenção na Terceira Reunião do Comitê Preparatório da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (CIFD),

“a meta de criar um ambiente financeiro verdadeiramente favorável para apoiar um desenvolvimento que beneficiasse igualmente as mulheres e os homens exige a superação de deficiências e obstáculos institucionais de longo prazo à igualdade entre os gêneros”.

Do nacional ao global e vice-versa

No plano nacional, a discussão ficou no âmbito da formulação de políticas. Embora muitas debilidades nacionais sejam reproduzidas internacionalmente, isso não é feito de forma direta. As tensões bem conhecidas entre a mobilidade do capital e a mobilidade da mão-de-obra e as tendências na segmentação do capital e da mão-de-obra tornam mais complexos os preconceitos de gênero.

Além disso, a globalização questiona fortemente a formulação de políticas no plano nacional por causa das pressões crescentes por uma integração econômica e pelo uso de um único modelo econômico para o crescimento. A soberania econômica nacional, onde o Estado-nação teria poder de decisão final sobre o uso de seus recursos e outros recursos localizados em seu território, não pode mais ser praticada de maneira convencional, pois as fronteiras econômicas foram enfraquecidas. Os numerosos acordos bilaterais, regionais e multilaterais sobre dinheiro e finanças, investimentos e comércio tornaram as fronteiras econômicas menos claras e mais indefinidas. Hoje, o leque de instrumentos políticos disponíveis para os países em desenvolvimento é menos amplo do que aquele disponível para os países desenvolvidos, quando passavam por um estágio similar de desenvolvimento. A liberdade de formulação política está severamente limitada.

O sucesso da CIFD deve ser julgado por sua capacidade de resolver as tensões surgidas com os questionamentos à soberania econômica nacional. No entanto, prevalecia a visão pragmática, à medida que discussões da CIFD avançavam e entravam na fase de negociações. Os governos desejavam que todos “permanecessem a bordo” e isso significava que a Conferência não podia ser encarada como um local para resolver as divergências sobre a globalização.

O *Consenso de Monterrey* selou a supremacia da mobilidade do capital nesta era da globalização. E isso está expresso principalmente na postura “antitributação”, desde que foram eliminadas da discussão a proposta de criar uma Organização Internacional de Impostos e a aplicação do controverso Imposto

5 *Ibidem.*

sobre as Transações Monetárias, depois da quarta reunião do Comitê Preparatório, em janeiro de 2002. Isso é inquietante, particularmente se considerarmos as conclusões de Rodrik⁶ em 1997: no total de impostos, a proporção do capital tem diminuído e a do trabalho tem aumentado. Em geral, qualquer menção de medidas reguladoras para qualquer forma do capital tem encontrado forte oposição, principalmente dos países de origem.

Em contraposição, não existe referência à migração, exceto para o "movimento de pessoas" no tema do comércio internacional, em referência à terminologia utilizada pela Organização Mundial do Comércio em seu Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). Esta referência não contém qualquer compromisso e somente levanta uma preocupação sobre essa e outras matérias comerciais importantes para os países em desenvolvimento e aqueles menos desenvolvidos. A ausência de compromissos sobre a migração, a despeito da recomendação do Relatório Zedillo, contradiz a intenção de "dar oportunidades a todos", especialmente para aqueles cujo único capital é seu trabalho.

Até mesmo o capital e os capitalistas estão atualmente segmentados e possivelmente trabalhando uns contra os outros. Várias crises financeiras derivadas de entradas descontroladas de capital de curto prazo têm destruído economias nacionais, forçando o fechamento de firmas estrangeiras localizadas naquelas economias. O investimento estrangeiro direto é ainda relativamente livre de laços locais. Podem ocorrer perdas enormes na mudança de operações de um país para outro e a lucratividade pode ser ameaçada a qualquer momento pelo ataque avassalador de uma crise.

Os grandes financistas estrangeiros que operam no mercado de curto prazo encontram sócios nas elites nacionais, que detêm a propriedade e o controle dos ativos financeiros locais. Cria-se uma atmosfera na qual a arbitragem financeira torna-se lucrativa e as instituições financeiras nacionais são estimuladas a atividades de risco. Com frequência, estas são as mesmas instituições que têm uma postura conservadora em relação ao fornecimento de empréstimos a pessoas pobres, especialmente mulheres. Não somente os intermediários financeiros relutam em dar empréstimos a mulheres, como estas também podem hesitar em tomar empréstimos, pois não desejam pôr em risco os familiares que dependem delas.⁷

Ao contrário, as mulheres são mais visíveis em relação ao investimento estrangeiro direto porque constituem uma reserva de trabalhadoras nas zonas de processamento de exportações e

no trabalho subcontratado. Os benefícios e maiores oportunidades de emprego para as mulheres precisam ser comparados com a natureza das relações de emprego nessas empresas e com seu impacto no trabalho e na situação da mulher no lar.

Além disso, os investidores estrangeiros diretos podem utilizar sua posição preferencial para arrancar concessões dos governos anfitriões na forma de contratos governamentais, infra-estrutura e isenções fiscais. Essas perdas de receita devem ser comparadas com os limites impostos aos gastos com serviços sociais.

Em muitos países, há uma grande suspeita e falta de interesse geral em relação à abertura das fronteiras à mão-de-obra estrangeira. Ao concordar em discutir a movimentação de pessoas, a CIFD pode estar reconhecendo que a globalização poderia aumentar as oportunidades para pessoas especializadas e profissionais. Os países desenvolvidos podem tornar-se mais inclinados a abrir suas fronteiras, à medida que aumenta a idade média de sua população e diminui o número de pessoas em idade de trabalhar. No entanto, as oportunidades oferecidas estão limitadas principalmente a famílias de classe média, que podem arcar com os custos de educação e emigração. Ainda não se sabe se essa emigração leva à intensificação da "fuga de cérebros" dos países em desenvolvimento.

O padrão do emprego está segregado por sexo, de acordo com o tipo de trabalho. Há um predomínio de mulheres entre os profissionais de ensino e na enfermagem, enquanto engenheiros e arquitetos são, na sua maioria, homens.

Trabalhadores e trabalhadoras sem qualificação ou com baixa qualificação muitas vezes se arriscam a utilizar canais ilegais de emigração. Quem permanece em seus países forma um fundo de reserva de mão-de-obra disponível tanto para os capitalistas nacionais quanto para os estrangeiros. Esse processo vem solapando a solidariedade internacional trabalhista, jogando o desespero dos/as trabalhadores dos países pobres contra a ameaça de desemprego de quem vive nas nações ricas.

Para que a ONU?

Continua sem concretização o potencial da CIFD de lidar com os problemas sistêmicos de longo prazo subjacentes ao desenvolvimento. O *Consenso de Monterrey* não conseguiu estabelecer um papel de liderança para as Nações Unidas na governança econômica e social internacional. Assegurou e legitimou as posições do Banco Mundial, do FMI e da OMC, em seus respectivos papéis na governança macroeconômica internacional. A ONU poderia ter sido uma força de equilíbrio perante essas instituições, porém a aceitação integral das recomendações políticas das instituições financeiras multilaterais serviu somente para consolidar a atual natureza e direção da globalização.

6 Dani Rodrik (1997). "The paradoxes of the successful state", *European Economic Review*, 41(3-5): 411-442.

7 Diane Elson. "International financial architecture: A view from the kitchen", documento apresentado na Conferência Anual da International Studies Association em Chicago, fevereiro de 2001, mimeografado; Maria S. Floro. "Gender dimensions of the financing for development agenda", documento de trabalho preparado para o Unifem, 22 de abril de 2001, Nova York: Unifem.

Para conseguir a participação nessa arena são necessárias reformulações decisivas e positivas da ordem econômica global em três áreas inter-relacionadas: formulação de políticas econômicas internacionais, economia política internacional e direito econômico internacional.⁸

Um sistema econômico aberto significa naturalmente que o desenvolvimento econômico de um país se reflete nas economias de seus parceiros. As principais economias industrializadas, cujas moedas são os instrumentos principais do comércio, podem causar perturbações nas economias de seus parceiros comerciais. Contudo, suas políticas promovem seu próprio interesse nacional (ou os interesses de um pequeno grupo privilegiado), sem levar em conta o impacto dessas políticas sobre os parceiros comerciais.

Os grupos e redes informais e *ad hoc* que promovem as políticas não são legítimos, pois lhes falta transparência e têm um número restrito de integrantes, além de usarem procedimentos não democráticos. Em alguns casos, como o do Comitê de Basileia, integrado por funcionários dos bancos centrais do G-10, a legitimidade é questionada porque os funcionários são tecnocratas, com mandato de representação pouco claro. Esses grupos devem clarificar e justificar sua jurisdição sobre sua agenda. Se a conclusão é de que esses grupos são necessários, então devem ser estabelecidas instituições formais, com mecanismos claros de prestação de contas e responsabilidade.

É preciso haver uma reestruturação séria dos processos decisórios nos diversos fóruns intergovernamentais. Os países mais ricos terão mais votos onde as estruturas de votação dependem dos aportes de capital. Os que não são membros nunca votarão onde as estruturas de votação dependem de integração ao grupo. Mesmo no caso em que essas estruturas parecem igualitárias – como no processo de um voto por cada Estado – o poder de voto e o poder real ainda divergem. Embora os países em desenvolvimento tenham maioria de 2/3 na Assembleia Geral da ONU, esses países são incapazes de usar seu número para pressionar por suas reivindicações.

A desconfiança sobre a gestão de grupos multilaterais tem convencido os países a formarem blocos ou criarem acordos derivados que, a rigor, solapam os acordos multilaterais. Levando em conta a assimetria no equilíbrio de poder, uma resposta

regional pode ser positiva para os países mais débeis, especialmente quando são excluídas as nações maiores e mais influentes. Entretanto, é muito importante que as respostas regionais criem alternativas no lugar de imitarem o conteúdo e a estrutura dos fóruns multilaterais.

No plano nacional, é preciso mais esclarecimentos sobre a relação dos poderes executivos e legislativos na adoção dos acordos internacionais que tenham conseqüências legislativas para o país. A democracia representativa parece enfraquecer-se na medida em que os legisladores quase nunca, ou raramente, estão envolvidos no processo de negociação dos acordos. Os representantes nacionais do Poder Executivo nas instituições multilaterais devem responder pelas decisões tomadas no período em que estiveram envolvidos nessas instituições multilaterais.

Grande parte da discussão sobre os temas da CIFD tem implicações legais. Como são tratados internacionais, estão sob a disciplina jurídica da legislação econômica internacional. Aparentemente, a legislação econômica internacional é débil na esfera do direito de desenvolvimento internacional e, como em muitas resoluções da ONU, a maioria de suas formulações não são vinculantes.⁹ Embora os acordos sobre comércio, dinheiro e finanças possam ter um aspecto de desenvolvimento, eles não tratam diretamente do desenvolvimento.

O subconjunto “acordos internacionais” do direito deve conter os elementos de equidade e justiça, pois a justiça é um princípio central da lei. Além disso, deve ser claramente estabelecida a relação entre os acordos econômicos internacionais e os instrumentos legais de direitos humanos e do direito ao desenvolvimento, incluindo a esfera nacional.

Meio e fim

Na definição dos princípios necessários para a criação de um “ambiente favorável”, que permita levantar os recursos financeiros para o desenvolvimento, deve-se ter em mente que essas ações levam à consecução dos meios para o desenvolvimento e não aos fins que constituem aquele desenvolvimento. No seu trabalho futuro, a CIFD deve considerar uma redefinição para “ambiente favorável”, que implique encarar as pessoas como o fim e não como o meio para o desenvolvimento.

8 Marina Fe B. Durano. “New goals for global governance?”, DAWN Informs, novembro de 2001. Trechos extraídos de uma apresentação na conferência de mesmo nome, organizada pela Associação Dinamarquesa da ONU, em Copenhague.

9 Qureshi, *op.cit.*

A política macroeconômica, especialmente seu componente de geração de emprego, tem como objetivo oferecer trabalho às pessoas pobres para que possam ter salários e pagar o que consomem. Nesse marco de referência, as pessoas são um meio para a geração de renda, e o crescimento da renda é equiparado ao desenvolvimento.

Considerar as pessoas como um fim muda nossa perspectiva da macroeconomia. Os instrumentos políticos constroem um ambiente externo que possibilita o funcionamento máximo das capacidades de cada pessoa. Quando as capacidades internas individuais são conjugadas com um ambiente externo favorável, “capacidades combinadas” são desenvolvidas. São essas capacidades combinadas que o processo de desenvolvimento deve objetivar. O ambiente favorável assegura a existência da base social para essas capacidades.¹⁰

Essa opinião contrasta fortemente com a política que cria um ambiente favorável ao investimento e ao crescimento. A promoção do investimento e do crescimento econômico pode somente fornecer os recursos; não pode garantir que esses recursos disponíveis ajudem realmente uma pessoa a atuar “de uma forma verdadeiramente humana”.

A justiça social e a justiça de gênero estão mais bem representadas nessa redefinição, pois a governança econômica global concentra sua atenção nos indivíduos que pretende servir. Isso é especialmente crucial para as mulheres que “com frequência foram tratadas como apoio para os fins de outros e não como fins por direito próprio”. O desenvolvimento de todas as pessoas somente será conquistado quando cada uma for tratada como um fim. ■

Development Alternatives with Women for a New Era
(Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era - Dawn)
<admin@dawn.org.fj>

¹⁰ Martha C. Nussbaum. “Women and Human Development: The Capabilities Approach”.
Cambridge: Cambridge University Press, 2000.