

# Política econômica e normas de gênero, interação urgente

MARINA FE B. DURANO

A implementação de políticas nacionais acontece em um contexto institucional que determina a distribuição de custos e benefícios. Entre os desafios que enfrentamos hoje está a necessidade de criar um conjunto de instrumentos políticos e jurídicos capaz de reconstruir tal contexto, no qual opera a globalização, com um viés de gênero. Os mercados geraram uma estrutura de incentivos que estimula as mulheres a realizar atividades produtivas. Entretanto, praticamente não se conhece nenhum incentivo para encorajar os homens a assumir responsabilidades de cuidados familiares. Assim, a reprodução social está sendo deslocada das famílias para a esfera do mercado privatizado, no que parece ser uma mudança de mal a pior.

Entre as características da atual onda de globalização estão a ascensão da indústria de serviços e o crescimento do seu comércio. Os países desenvolvidos lideram esse processo e, nas duas últimas décadas, tornaram-se economias mais orientadas para os serviços. Em geral, têm-se valorizado os serviços intensivos em especialização, conhecimentos e tecnologia, pois proporcionam rendimentos mais altos e maior valor agregado. Ao mesmo tempo, os setores de manufaturados *desindustrializados* desses países têm deslocado cada vez mais suas operações para os países em desenvolvimento – na forma de investimentos estrangeiros diretos –, enquanto mantêm controle sobre as atividades produtivas em suas sedes.

O setor de serviços nos países em desenvolvimento reproduz as características de baixo conhecimento e menor valor agregado de seus setores de manufaturados – que declinaram em consequência da competição dos similares importados no contexto da liberalização comercial. Assim, a polarização entre o mundo desenvolvido e em desenvolvimento não apenas persiste como se intensificou.

À medida que acontece essa mudança estrutural na indústria e no emprego, as mulheres são incapazes de subir a escada do valor agregado, pois especialização, conhecimentos e tecnologia continuam a favorecer os homens. Além disso, os setores de serviços que apóiam o trabalho reprodutivo social<sup>1</sup> – comunitários, sociais e pessoais, educacionais e de saúde – vêm perdendo apoio financeiro público, pois o mercado está sendo apresentado como um método mais eficiente de prestação de serviços. Isso acontece numa época em que os orçamentos públicos estão ameaçados por ondas constantes de crises financeiras e econômicas.

Entretanto, a provisão de cuidados precisa continuar e se acredita que o *altruísmo socialmente imposto* assegure sua execução. Atribuir às mulheres o papel de cuidadoras as coloca sob uma dupla sobrecarga de trabalho produtivo e de reprodução social. A natureza dos subsetores de serviços onde as mulheres têm maior envolvimento é determinada por essas expectativas de papéis. Esses subsetores diferem à medida que elas atuam predominantemente como consumidoras ou como consumidoras e produtoras. Neste último caso, os serviços são menos valorizados, pois tendem a ser dicotomizados entre serviços formalmente regulamentados e aqueles informalmente regulamentados. As mulheres do setor informal são as mais vulneráveis às crises.

O processo de liberalização comercial e globalização colocou o setor de serviços no centro das atenções – setor que costumava ser considerado não-comercializável. A insistência no investimento<sup>2</sup> como forma de comercializar os serviços facilita a abertura dos mercados de serviços aos interesses estrangeiros. Quando combinada com a privatização dos bens e empresas do Estado no setor, fica praticamente garantida a mercadização dos serviços de reprodução social.

## Terceirização em alta

Nas últimas décadas, não foi somente as negociações sobre tarifas de produtos de exportação manufaturados que perderam relevância. Também as economias desenvolvidas sofreram um deslocamento de sua estrutura industrial e de emprego do setor de manufaturados para o de serviços. Isso ocorreu principalmente por causa dos avanços tecnológicos e da crescente especialização. Em meados da década de 1990, a proporção dos serviços no Produto Interno Bruto (PIB) dos países industrializados ficava em torno de 70%. As economias recentemente industrializadas têm serviços na faixa de 50% a 60%, enquanto os países em desenvolvimento estão perto de 40% (Kang, 2000).

1 Segundo o professor de economia da Universidade da Califórnia – Los Angeles (Ucla), Sule Ozler, “a reprodução social descreve todas as atividades e processos pelos quais os seres humanos são mantidos, direta e indiretamente, material e psicologicamente. Essas atividades estão inseridas em estruturas sociais e historicamente específicas. A reprodução social pode ocorrer através de várias organizações, tais como o Estado, comunidade, organizações e família – o cuidado das crianças, idosos e ‘trabalhadores’ pode ser fornecido por todas essas instituições. Entretanto, nos sistemas econômicos modernos, a maior parte da reprodução social se dá na família e, na maioria dos casos, pelo trabalho não-remunerado das mulheres”.

2 Mais precisamente, a presença comercial é a terceira modalidade de oferta no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). As outras modalidades são ofertas internacionais, consumo no exterior e movimento de pessoas.

Nesse período, houve um declínio nos preços dos serviços, especialmente de transportes e comunicações. Jones e Kierzkowski (1990) consideram que isso explica o aumento do uso das cadeias de produção globais como estratégia de produção das empresas manufatureiras. Assim, temos uma fragmentação da produção em blocos produtivos, distribuídos entre vários países, especialmente entre aqueles em desenvolvimento.

Certamente, os bens intermediários produzidos por esses blocos produtivos constituem grande parte do atual comércio mundial. Segundo Milberg (1999), o comércio das empresas representa atualmente de 30% a 50% do volume comercial dos principais países industrializados. Isso significa que insumos importados são cada vez mais importantes para esses países. Grande parte disso foi possível em consequência da queda dos preços dos transportes, que baixou os custos da movimentação física dos produtos, e do declínio dos preços das comunicações, que diminuiu o custo de coordenação entre as sedes e os blocos produtivos.

Com a disseminação do processo produtivo pelo mundo e a fragmentação da produção, surge a necessidade de outros serviços de apoio, tais como financeiros, de contabilidade e jurídicos. As empresas que utilizam tal estratégia precisam decidir se os serviços de apoio continuarão a ser supridos internamente ou terceirizados. O aumento do número de firmas de serviços indica que muitas empresas escolheram a segunda alternativa. Esses serviços têm de assumir um caráter transnacional para servir seus clientes empresariais, e, portanto, existe um impulso para abrir mercados para as empresas multinacionais de serviços.

Ao mesmo tempo, a escolha da localização dos blocos produtivos depende da disponibilidade de mão-de-obra barata – normalmente feminina – e de um conjunto de incentivos fiscais e econômicos oferecidos pelos governos de países em desenvolvimento para estimular o investimento estrangeiro direto.

A fragmentação não acontece somente entre as empresas de produção, as famílias também passam por um tipo similar de fragmentação. Cada vez mais, os serviços de reprodução social são terceirizados, à medida que um número crescente de mulheres participa das atividades produtivas do mercado. Esse aumento, estimulado pelas políticas orientadas para as exportações, não pode ser entendido simplesmente como uma contribuição ao crescimento econômico. No entanto, a participação das mulheres na produção está condicionada à existência de algum substituto para o trabalho de reprodução social que fica abandonado.

Esse trabalho abrange serviços com funções claramente de cuidados, particularmente importantes em um contexto onde existam pessoas dependentes – crianças, pessoas idosas e doentes. O papel da mulher como a principal provedora de cuidados é uma imposição social. As normas sociais sobre obrigações familiares

atribuem à mulher uma responsabilidade maior pelos cuidados. Economistas feministas algumas vezes se referiram à provisão desses serviços como a “economia de cuidados”.

Quando as mulheres entram na força de trabalho, alguém precisa continuar fazendo as tarefas que tradicionalmente realizavam no lar. A substituição da mulher trabalhadora pode assumir várias formas: eletrodomésticos, como máquinas de lavar e secadoras, lavanderias automáticas ou aspiradores de pó, que economizam tempo; lavadeiras ou governantas, cozinheiras de meio expediente ou cadeias que entregam *fast food*; babás em tempo integral, *babysitters* trabalhando por hora ou serviços de creche; filhas mais velhas, avós e qualquer outro membro da família.

Até certo ponto, o aumento da contratação de serviços domésticos ajuda a explicar o mercado informal de serviços, constituído principalmente desse tipo de atividade. Em suma, a provisão de cuidados é realizada das seguintes maneiras: pelo trabalho não-remunerado das mulheres da casa, dos avanços tecnológicos em eletrodomésticos ou pelo mercado de serviços.

A terceirização dos serviços domésticos pode não ser tão complexa ou sofisticada quanto as cadeias de produção globais. Porém, podem assumir, e de fato assumem, um caráter global. Nos países desenvolvidos, onde as taxas de participação da mulher e do homem na força de trabalho são muito altas e os sistemas de parentesco não são mais uma fonte de apoio confiável, os serviços domésticos precisam ser adquiridos no mercado.

Salários baixos em situações de alto estresse caracterizam muitos dos serviços fornecidos pelas mulheres, como enfermagem, ensino e trabalho doméstico. As regras sobre imigração internacional são modificadas convenientemente para preencher as lacunas de oferta de mão-de-obra nesses setores. Por exemplo, as Filipinas são bem conhecidas como provedoras de empregados(as) domésticos(as) para famílias de Hong Kong. Também existe recrutamento de professores(as) para o ensino público dos Estados Unidos em alguns países caribenhos.

### **Paternalistas e ineficazes**

A segregação ocupacional está refletida na desigualdade salarial entre homem e mulher. Além disso, como a ascensão da economia de serviços depende em grande medida de especialização, conhecimentos e tecnologia, pode-se esperar no futuro uma ampliação da distância salarial entre os gêneros. Sassen (1998) já assinalou uma intensificação da desigualdade de lucros e receitas nas cidades do mundo que servem de base para as indústrias de serviços. O estímulo adicional para uma maior desigualdade é a crescente precarização do emprego no setor de serviços, à medida que as firmas têm menos demanda de especialidades intermediárias e trabalhadores(as) em tempo integral.

Algumas vezes não é fácil identificar o que significam serviços públicos. Existem muitos termos: serviços sociais, bem-estar social, fundos sociais, seguro social, redes de segurança social,

seguridade social, políticas sociais, orçamentos sociais etc. Esses termos se referem ao modo de prestação de serviços, porém todos contêm serviços sociais. Qualquer que seja o sentido dado aos serviços prestados publicamente, estes têm sido ameaçados por cortes orçamentários e privatizações, especialmente nas economias endividadas.

Os serviços prestados pelo setor público foram vendidos a empresas privadas, que, agora, utilizam um sistema de tíquetes ou impuseram alguma forma de taxa de consumo. Quando a privatização vem combinada com a liberalização comercial, a experiência geral tem sido a intensificação da sobrecarga de cuidados sociais para as mulheres, pois elas terminam sendo as provedoras de cuidados na ausência dos outros atores.

Mesmo quando os serviços públicos estão disponíveis, deve-se fazer alguns questionamentos sobre sua natureza. Os serviços de infra-estrutura não satisfazem às necessidades das mulheres, os serviços sociais utilizam uma abordagem paternalista na provisão de cuidados, e a seguridade e os seguros sociais utilizam o conceito de homem chefe de família e provedor quando elaboram seus programas.

Os serviços podem ser divididos em serviços de infra-estrutura e sociais. Os dois não poderiam estar mais distanciados entre si. No entanto, ambos são muito importantes para as mulheres. A diferença entre esses dois serviços está na forma de participação das mulheres – como produtoras ou usuárias. Os serviços de infra-estrutura tendem a estar associados ao gênero masculino porque os homens dominam os aspectos de formulação, engenharia e construção, enquanto as mulheres tendem a ser usuárias desses serviços. A infra-estrutura de água e energia em áreas rurais poderia ajudar a diminuir o tempo que as meninas gastam na coleta de água e, assim, aumentar o tempo disponível para a escola – se no planejamento e na formulação fosse reconhecido que as mulheres são as usuárias primárias desses serviços.

Surge um cenário distinto para os serviços sociais onde as mulheres geralmente estão envolvidas, tanto na produção como no uso. Como produtoras e usuárias dos serviços sociais, elas não podem controlar nem determinar a natureza da provisão. Ao contrário, têm de aceitar que atualmente a provisão dos serviços seja paternalista, servindo somente para apoiar e reforçar seu papel de cuidadoras. Como as mulheres estão diretamente envolvidas com o cuidado da família, elas próprias deveriam receber o apoio de renda ou subsídios sociais. Por exemplo, os programas de vacinação, nutrição etc. tendem a ser focalizados nas mães. Essa abordagem pode ser criticada como tendo uma visão instrumentalizadora da mulher.

Os programas de seguridade social não se ajustaram à ascensão da economia de serviços. À medida que o mercado de trabalho fica mais informal e precário, tornam-se irrelevantes os regimes de seguridade social baseados nas relações

tradicionais de emprego da indústria manufatureira. Não somente existe a necessidade de reorientar a seguridade e o seguro sociais para que abandonem o preconceito do homem chefe de família e provedor (Elson e Cagatay, 2000), como também é preciso incluir quem está fora do alcance regulatório e quem começa a ficar fora do apoio social público, em consonância com a reorganização do mercado de trabalho.

Isso não significa que esses programas não ajudem as mulheres. São necessários e dão apoio às suas funções de cuidadoras, ajudando a diminuir a sobrecarga de reprodução social. A crítica a esses programas refere-se à incapacidade de questionar as normas de gênero relativas aos cuidados.

Os formuladores de políticas não podem mais ignorar as interações entre as políticas econômicas e as normas de gênero. Estas, invariavelmente, ditam o comportamento social e a reação às políticas econômicas. Não se pode esperar que as próprias políticas modifiquem o arranjo institucional de direitos de propriedade e obrigações de cuidados; elas não foram criadas para isso. Os resultados inconsistentes encontrados na literatura sobre gênero e comércio são explicáveis por essa separação entre instrumentos políticos e contexto institucional.

Embora tenha havido questionamentos de parte das mulheres e do movimento das mulheres aos arranjos institucionais, a resistência continua forte. Esse é um dilema para as ativistas feministas. Os formuladores de políticas somente querem falar sobre as políticas, e não sobre a interação das políticas com as instituições. Sem que haja atenção séria com as instituições, as políticas econômicas sempre serão um fracasso para as mulheres e, nos casos piores, vão até explorá-las. ■

Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era (Dawn)  
admin@dawn.org.ij

## Referências

- BADGETT, M.V. Lee; FOLBRE, Nancy. Assigning care: gender norms and economic outcomes. *International Labour Review*, vol. 138, n. 3, p. 311-326, 1999.
- ELSON, Diane; CAGATAY, Nilufer. The social content of macroeconomic policies. *World Development*, 28(7): p. 1.347-1.364, 2000.
- JONES, Ronald W.; KIERZKOWSKI, Henryk. The role of services in production and international trade: a theoretical framework. In: JONES, Ronald R.; KRUEGER, Anne. (Eds.). *The political economy of international trade*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- KANG, Jong-Soon. The services sector in output and international trade. In: FINDLAY, Christopher; WARREN, Tony. (Eds.). *Impediments to trade in services: measurement and policy implications*. Londres: Routledge, 2000.
- MILBERG, William. Foreign direct investment and development: balancing costs and benefits. In: *International monetary and financial issues for the 1990s Vol. XI*. Genebra: UNCTAD, 1999.
- SASSEN, Saskia. *Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and money*. Nova York: The New Press, 1998.