

# ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO:

## CONCEITOS

Márcia Larangeira Jácome  
e Shirley Villela [ORG.]

ESTA É UMA PUBLICAÇÃO DO PROGRAMA  
ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO / ONU MULHERES

ORGANIZAÇÃO: **Márcia Larangeira Jácome e Shirley Villela**  
COORDENAÇÃO EDITORIAL: **Márcia Larangeira Jácome**  
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: **Faz Design / Isabela Faria**  
DIAGRAMAÇÃO: **Isabella Alves e Isadora Melo**  
TRADUÇÕES: **Ludmila Cordeiro e Mizael Nascimento**  
REVISÃO DE TEXTO: **Joseane Cabral**  
REVISÃO DE ORIGINAIS: **Fátima Ferreira, Joseane Cabral, Márcia Larangeira Jácome, Nataly Queiroz e Shirley Villela**  
IMPRESSÃO: **Gráfica e Editora Qualytá- DF**  
TIRAGEM: **2.000 exemplares**  
APOIO: **Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento – AECID.**

OS TEXTOS DESTES LIVROS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SUAS AUTORAS E AUTOR, NÃO PODENDO, EM CASO ALGUM, CONSIDERAR-SE QUE REFLETEM A POSIÇÃO DE ONU MULHERES.

---

O63

Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos / Márcia Larangeira Jácome (Org.), Shirley Villela (Org.). - Brasília: ONU Mulheres, 2012.  
332p.

1. Economia Feminista 2. Trabalho de cuidado 3. Orçamento – Gênero I. Jácome, Márcia Larangeira (Org.) II. Villela, Shirley (Org.)

CDU - 396

---

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.  
AUTORIZA-SE A REPRODUÇÃO DESDE QUE CITADA A FONTE.



## ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

[livro 1]

## ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO:

### CONCEITOS

Márcia Larangeira Jácome  
e Shirley Villela [ORG.]

PROGRAMA ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO  
ONU MULHERES

Brasília, 2012

## Agradecimentos

A realização deste livro contou com a permissão inestimável dada pelas autoras e autores e pelas respectivas editoras, que cederam os direitos autorais das referidas obras para sua publicação no Brasil. Nosso muito obrigada a todas e todos.

Agradecemos a disponibilidade e o diálogo franco e aberto que se interpôs entre as equipes de trabalho de coordenação editorial, tradução, revisão e design, sem os quais teria sido difícil conceber esses livros.

Fazemos agradecimentos especiais: à Raquel Coello, que sempre nos brindou com seu conhecimento com generosidade e entusiasmo, à Antonella Picchio, pela inspiração que sua presença e seus textos sempre nos proporcionam, e à Corina Rodriguez, pela generosidade de ceder vários de seus elucidativos artigos.

Encontrar companheiras lusófonas em África e Ásia nos estimulou ainda mais nesta jornada. Agradecemos à Clara Barros, de ONU Mulheres do Cabo Verde, que nos proporcionou a aproximação com Monica Costa e a experiência de Timor-Leste. E um obrigado especial à Monica, pelo debate constante e paciente, por sua amável disposição em ajudar no contato e na mediação do diálogo com outras importantes autoras. Esses fatores fizeram com que a superação de obstáculos (inerentes a um trabalho de edição que envolve pessoas em países caracterizados por línguas e realidades tão distantes) se transformasse em um prazeroso encontro e frutífero trabalho.



**11** APRESENTAÇÃO

**15** INTRODUÇÃO

## **ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO E SEUS DESAFIOS**

**27** ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO: FERRAMENTAS METODOLÓGICAS  
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E DO MÉXICO  
[Helena Hofbauer e Claudia Vinay](#)

**63** EXPECTATIVAS VERSUS REALIDADE NAS INICIATIVAS  
DE ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO  
[Debbie Budlender](#)

**115** O PAPEL DOS ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO NA CONSTRUÇÃO  
DA IGUALDADE E DO FORTALECIMENTO DAS MULHERES  
[Rhonda Sharp](#)

## **ECONOMIA FEMINISTA**

**133** ANÁLISE ECONÔMICA PARA A IGUALDADE: AS CONTRIBUIÇÕES  
DA ECONOMIA FEMINISTA  
[Corina Rodríguez Enríquez](#)

**159** CONDIÇÕES DE VIDA: PERSPECTIVAS, ANÁLISE ECONÔMICA E POLÍTICAS PÚBLICAS  
[Antonella Picchio](#)

**199** GASTOS, TRIBUTOS E EQUIDADE DE GÊNERO: UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO  
DA POLÍTICA FISCAL A PARTIR DA PERSPECTIVA DE GÊNERO  
[Corina Rodríguez Enríquez](#)

## **BEM VIVER: O TEMPO, O TRABALHO, O CUIDAR DA VIDA**

**237** A “ECONOMIA DO CUIDADO”: UM PERCURSO CONCEITUAL  
[Valéria Esquivel](#)

**251** O PARADOXO DO CUIDADO: NECESSÁRIO, PORÉM INVISÍVEL  
[Cristina Carrasco](#)

**287** BEM VIVER: GERMINANDO ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO  
[Eduardo Gudynas](#)

**325** SIGLAS E ACRÔNIMOS

**327** AUTORAS E AUTOR

## Apresentação

Nas últimas décadas, a maioria dos países latino-americanos assumiu um crescente compromisso com a igualdade de gênero. Foram assinados tratados internacionais em defesa e promoção dos direitos humanos das mulheres, e, no âmbito nacional, os países têm introduzido mudanças nas leis civis e penais, aprovado sistemas de cotas de representação política, nos níveis local e nacional, e institucionalizado e fortalecido mecanismos de defesa dos direitos das mulheres. Entretanto, esses compromissos e avanços legais não têm sido respaldados, posteriormente, por recursos orçamentários que permitam concretizar as ações em programas e políticas públicas com objetivos claros de redução das lacunas de desigualdade e cumprimento dos direitos das mulheres.

Nesse contexto, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres - ONU Mulheres, antes UNIFEM –, por meio do programa Orçamentos Sensíveis a Gênero, vem apoiando iniciativas de orçamentos com perspectiva de gênero em diferentes países do mundo, como uma ferramenta poderosa e inovadora. Ela permite, por um lado, medir o compromisso real dos governos com o tema da desigualdade de gênero, ao relacionar as políticas públicas com suas respectivas dotações orçamentárias. Por outro, possibilita promover um uso mais eficiente dos recursos públicos ao melhorar a gestão, fortalecer a transparência e prestação de contas, além de democratizar a gestão pública. Paralelamente, trabalha-se, também, possibilitando maior empoderamento e maior participação das mulheres nos processos de tomada de decisões, especialmente naqueles vinculados à utilização dos recursos públicos.

Atuando na América Latina desde o ano 2000, esse programa vem apoiando, em nove países, projetos e processos diversos, que têm produzido resultados realmente promissores no sentido de institucionalizar a perspectiva de gênero nos processos de planejamento e elaboração orçamentária, nos seus vários níveis de intervenção (nacional, intermediário e local). As organizações parceiras – governos, movimentos de mulheres, sociedade civil, academia e outros – têm desenvolvido ferramentas e estratégias para incidir nas diferentes frentes e possibilidades de atuação nesse campo. Além disso, esse trabalho permite e recomenda a articulação e o diálogo permanente entre diferentes instituições.

No Cone Sul, temos trabalhado, há vários anos, na Argentina, no Brasil, Paraguai e Uruguai, em diferentes níveis. No Brasil, o trabalho começou e continua a ser desenvolvido no âmbito local, em Recife, e também em nível nacional, com organizações de mulheres e da sociedade civil, com ênfase nos mecanismos de controle social e monitoramento da dotação e execução orçamentária. Além disso, apoiamos fortemente o trabalho dessas organizações na incidência por políticas públicas, junto aos poderes Legislativo e Executivo, a fim de que contemplem os direitos das mulheres em seu desenho e na elaboração orçamentária dos recursos que devem ser alocados para seu cumprimento.

No esforço de conduzir melhor essas experiências, o programa sempre investiu no fomento da produção de conhecimentos e de novas ferramentas de intervenção, assim como na sistematização das experiências e dos processos em curso, como forma de aumentar o conhecimento e melhorar a capacidade de funcionários e funcionárias nessa temática, e também das organizações de mulheres e da sociedade civil. Foram desenvolvidos instrumentos, guias e metodologias vinculados à temática dos Orçamentos Sensíveis a Gênero, divulgados na página da web coordenada pelo programa (<http://www.presupuestoygenero.net/>).

Percebemos, no entanto, que essa larga produção de conhecimento não estava disponível em língua portuguesa, e esse é o esforço deste livro. Buscou-se selecionar alguns textos (originalmente em espanhol e inglês) que apresentem os conceitos

existentes nesse campo de conhecimento – tais como economia feminista, bem viver, política fiscal, uso do tempo e trabalho do cuidado –, além de relatar algumas experiências em diversas partes do mundo.

Esperamos que essa pequena contribuição de ONU Mulheres possa estimular o interesse e a curiosidade sobre o tema e como ele se articula com questões que, a princípio, pareceriam distantes; que possa, ainda, apoiar novos estudos e abrir mais espaços de intervenção nos orçamentos públicos, para que a defesa dos direitos das mulheres possa vir acompanhada de cada vez mais recursos para seu cumprimento.

*Rebecca Reichmann Tavares*

REPRESENTANTE DE ONU MULHERES  
PARA O BRASIL E OS PAÍSES DO CONE SUL

## Introdução

Quando falamos sobre orçamento sensível a gênero<sup>1</sup> (OSG), as pessoas costumam fazer uma expressão interrogativa, parecendo não conseguir conectar dois assuntos, que, aparentemente, não têm qualquer vínculo. De fato, esse tema ainda é pouco explorado no Brasil, com exceção de algumas organizações que, há muitos anos, já trabalham em seu favor. Entretanto, ele tem sido estudado, descrito, conceituado e sistematizado mundo afora, com especial destaque nos países da América Latina. A intenção primeira deste livro é, justamente, oferecer ao público lusófono alguns insumos que possam trazer à luz essa temática, assim como os temas correlatos que complementam sua compreensão. Esperamos que ele sirva de estímulo a que novas publicações e pesquisas sejam produzidas no Brasil e em outros países de língua portuguesa.

É importante destacar que o critério de escolha dos textos para este livro foi baseado na proposta de oferecer uma gama de artigos que pudessem abarcar o tema de uma maneira restrita a alguns assuntos pontuais, mas que, em seu conjunto, são fundamentais para a compreensão mais ampla sobre o surgimento e desenvolvimento de processos de construção e aplicação dos OSGs. Decidimos não incluir artigos que já tenham sido publicados em português. Sabemos que organizações e redes no Brasil – tais como CFEMEA, INESC, Coletivo Leila Diniz, SOS Corpo, Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco (FERU-PE), Fórum Brasil

---

<sup>1</sup> Em inglês, Gender Responsive Budget.

do Orçamento – e em outros países de língua portuguesa têm feito contribuições importantes sobre essas temáticas em seus livros, boletins, sites e campanhas. Nossa intenção é contribuir com outros textos que não estavam disponíveis em nossa língua, para ampliar a oferta ao nosso alcance. Nesse sentido, embora o Timor-Leste seja um país lusófono, a literatura produzida e apresentada aqui foi elaborada, originalmente, em inglês e está sendo traduzida para o português pela primeira vez.

Mas, afinal, o que vem a ser um orçamento sensível a gênero? Por que essa é (ou deveria ser) uma questão importante? Como esse tipo de orçamento deve ser elaborado? Algumas dessas perguntas serão respondidas pelos textos selecionados, traduzidos e publicados neste livro; outras, não. Já me explico: apesar de a conceituação de orçamentos sensíveis a gênero estar bastante desenvolvida, assim como os conceitos sobre temas correlatos, o “como fazer” é um desafio. Não somente devido à complexidade técnica e política, mas porque os modos de introduzir e implementar o recorte de gênero nos processos orçamentários são muito diversos e dependem de uma série de fatores e variáveis – tais como a legislação, o método de planejamento e de elaboração do orçamento, a vontade política, o alcance geopolítico da atuação, a mobilização da sociedade civil e sua capacidade de monitoramento, dentre outros. Esses fatores, por sua vez, variam conforme o contexto nacional e/ou local, mas também o internacional, visto que as mudanças ocorridas nas agências de cooperação internacional têm acarretado efeitos nesse campo, tema que será explorado por alguns artigos selecionados para esta publicação.

Para compreender o vínculo entre orçamento e gênero, deve-se considerar que os processos de planejamento e de elaboração do orçamento de uma cidade, um estado ou país devem sempre visar à maneira mais adequada de usar os recursos públicos disponíveis para suprir as necessidades das pessoas que ali vivem. Isso pode nos levar a refletir sobre se as necessidades de mulheres e homens são iguais, e também a indagar qual é o impacto das políticas públicas sobre elas e eles. É a partir dessa reflexão que se começa a pensar esses processos com o enfoque de gênero.

O elemento gênero é e sempre foi (des)estruturante em nossas sociedades eurocêntricas, brancas, capitalistas e patriarcais. A desigualdade de poder entre homens e mulheres foi – e continua sendo – um entrave ao desenvolvimento pleno da capacidade, autonomia e do poder das mulheres. Infelizmente, essa é uma unanimidade em, praticamente, todas as nações do mundo, mesmo naquelas onde os direitos das mulheres foram ampliados. Os índices de violência contra as mulheres, as diferenças salariais para postos de mesmo nível e a não consideração das necessidades das mulheres nos processos governamentais de planejamento são apenas alguns indicadores do quanto ainda é necessário avançar.

É sabido que, historicamente, os homens estiveram à frente do poder – aqui expresso como as funções dos poderes político, econômico e social – e, logo, das principais decisões com respeito a tudo. Nesse contexto, fica fácil perceber que as necessidades básicas das mulheres (e outras não tão básicas assim, porém, que importam para elas) nunca foram contempladas sob os mais diversos âmbitos; não seria diferente no que diz respeito aos processos de planejamento do orçamento com vistas a uma distribuição de recursos mais equânime. Pensar em inserir gênero nesses processos requer uma quebra de paradigma cultural que faz governantes estremecerem...

No âmbito político, a situação ainda desafia, mesmo quando as mulheres se aproximam do poder. No Brasil, apesar de termos uma presidenta eleita por voto direto em 2010, a participação política das mulheres ainda é uma das menores do mundo: em 2011, apenas 11% das cadeiras do Congresso Nacional estavam preenchidas por elas. No poder Executivo, a situação não é diferente. Para ilustrar, nas eleições para governador em 2010, somente 18 mulheres se candidataram contra 145 homens; destas, só duas se elegeram contra 25 representantes masculinos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ARAÚJO, Clara. As mulheres e o poder político – desafios para a democracia nas próximas décadas. In: BARSTED, Leila L.; PITANGUY, Jacqueline (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil – 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

A Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU Mulheres, antes UNIFEM – vem trabalhando o tema de orçamentos sensíveis a gênero por meio de um programa mundial, que busca institucionalizar o enfoque de gênero nos processos de planejamento e elaboração do orçamento nos vários níveis de atuação governamental (local, estadual e nacional). Busca, também, fortalecer os movimentos de mulheres e organizações da sociedade civil para incidirem junto ao poder político, por meio de controle social e do monitoramento orçamentário. O objetivo dessa incidência é a alocação justa dos recursos necessários à implantação de políticas que criem condições para que as mulheres exerçam seus direitos de maneira igualitária aos homens, e também pela exigência de transparência no uso desses que são recursos públicos. Para isso, um esforço muito grande tem sido feito, a fim de aumentar e melhorar a produção de conhecimento sobre os temas relativos a OSG, apoiar a ampliação da produção de dados desagregados e promover o desenvolvimento de ferramentas, guias e metodologias que possam estimular a inserção do enfoque de gênero em todos os processos da gestão pública.

O orçamento é a concretização dos objetivos de um governo, ou seja, é por meio dos recursos alocados e executados nas ações governamentais que o governo põe em prática seus objetivos reais. Para alcançá-los, no entanto, é fundamental estabelecer metas, que, por sua vez, devem ser baseadas em dados desagregados por sexo, raça, idade e outras variáveis. Além disso, é necessário que se criem indicadores que possibilitem o monitoramento posterior do alcance – ou não – dessas metas. Em todo esse processo, deve ser considerado o impacto diferenciado que as políticas públicas têm sobre mulheres, homens, meninas e meninos.

Um olhar sob a perspectiva de gênero muda a visão acerca das políticas públicas e de sua importância para criar condições de enfrentamento das desigualdades. É fundamental, por exemplo, que se considere o trabalho reprodutivo, doméstico e de cuidados (com pessoas idosas, enfermas e crianças), executado, principalmente, por mulheres, na hora de desenhar as políticas

públicas de educação, trabalho, infraestrutura, saúde, transporte, lazer, cultura, segurança, enfim, em todos os âmbitos da vida, em que as mulheres devem ser consideradas em suas especificidades. Quando uma creche é criada, ela beneficia não só as crianças, mas, principalmente, libera as mães para o que quer que queiram ou possam fazer, o que lhes possibilita condições mínimas para estudar, capacitar-se, ter um emprego, cuidar de si mesmas. Só nessa frase, tocamos em orçamentos da área de educação, trabalho e emprego, saúde, lazer. E esse é apenas um exemplo em meio a tantos. Esse é o olhar que insere gênero na gestão pública.

Melhorar a capacidade de vislumbrar esses aspectos nas ações governamentais diz respeito a uma mudança radical na forma de olhar o orçamento. Para isso, é preciso que a vontade política se traduza na produção de dados e estudos, na capacitação de pessoal específico, no estabelecimento de metas e na produção de indicadores de gênero. Tais iniciativas podem ser aplicadas em nível governamental local ou nacional e devem envolver funcionários e funcionárias que participam do planejamento geral e que elaboram os orçamentos nos órgãos governamentais, além de legisladores e legisladoras.

No Brasil, desde 2004, por meio de um rico processo de conferências municipais, estaduais e nacional, os movimentos de mulheres, com apoio da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), conseguiram aprovar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Esse plano, a partir de sua segunda edição, em 2008, torna obrigatório que haja dotação orçamentária para as ações do II PNPM, em todos os ministérios, já a partir do Plano Plurianual (PPA) 2008–2011. Isso significa, na prática, que os ministérios devem incluir, em seus planejamentos, os recursos previstos para cada ação do Plano, que enfrente a desigualdade de gênero no país e promova os direitos das mulheres em todas as frentes.

Esse foi um avanço inestimável, que impôs novos desafios, tais como o monitoramento interno e o controle social dessas ações para garantir sua execução, a constatação de que não há suficientes dados desagregados por sexo e outras variantes, assim como a falta de indicadores de gênero adequados. Verifica-se ainda que

muitos ministérios persistem em programas e ações abrangentes e universais, estabelecendo valores agregados, que, além de tornarem mais difícil a identificação dos gastos destinados às políticas de gênero, não levam em conta o impacto diferenciado das políticas públicas sobre mulheres e homens.<sup>3</sup>

Para incentivar a reflexão acerca desses temas e de outros, abrimos o livro com um capítulo a respeito dos OSGs, de seus desafios, suas dificuldades, metodologias, ferramentas e aplicações. As autoras – Helena Hofbauer e Claudia Vinay (México), Debbie Budlender (África do Sul) e Rhonda Sharp (Austrália) – demonstram como os OSGs foram levados a cabo em diferentes países, onde e por que foram bem-sucedidos, as condições reais que vulnerabilizaram ou fortaleceram tais iniciativas e quais as mudanças concretas que trouxeram para a realidade. Os artigos oferecem, enfim, uma miríade de situações que as autoras analisam criticamente, buscando sempre suscitar a compreensão do leitor para o contexto em que cada experiência ocorreu, o que faz toda a diferença no que tange aos desafios e às soluções encontradas.

A seguir, tratamos de incluir artigos sobre a Economia Feminista, que descortina, para leigos e economistas, uma visão revolucionária da disciplina Economia, apresentada com diferentes olhares por Corina Enríquez Rodríguez (Argentina) e Antonella Picchio (Itália). As articulistas evidenciam as relações entre trabalho doméstico, reprodutivo e de cuidados e a Economia tradicional. Analisam, teoricamente, o fato de a Economia não considerar, até os dias de hoje, esses tipos de trabalho como trabalhos produtivos, que, portanto, devam ser reconhecidos e refletidos nas contas públicas. Essa lacuna, no que se refere ao reconhecimento dessas atividades como imprescindíveis à reprodução da vida social, faz com que sequer haja políticas públicas que ofereçam opções dignas a quem as exerce. E sabemos que, desde sempre, quem tem executado esse trabalho são as mulheres.

<sup>3</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SEPM, 2008. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>. Acesso em: 11 maio 2012.

É sobre essa matéria – o olhar feminista sobre a economia, a tributação, a política fiscal etc. – que se constrói a base de sustentação para os OSGs e também para a produção dos instrumentos e informações necessários para que essas políticas sejam criadas: pesquisas de uso do tempo, desagregação de dados, produção de indicadores de gênero, ferramentas de diagnóstico e linhas de base, entre outros, que permitam perceber e analisar como as políticas (ou a ausência do recorte de gênero nelas) impactam, de maneira diferenciada, mulheres e homens.

O terceiro segmento deste livro trata de uma questão considerada crucial para a correção de uma desigualdade que está na raiz das temáticas acerca da Economia Feminista: a discussão sobre a economia do cuidado e a respeito do trabalho doméstico não remunerado, que, aliás, já foi tratado, transversalmente, em alguns textos anteriores.

Primeiro, Cristina Carrasco (Uruguai) e Valeria Esquivel (Argentina) fazem um passeio pela conceituação acerca do trabalho doméstico e de cuidados, trazendo à tona as diferentes abordagens e as contradições que permeiam a nomenclatura e os estudos sobre ambos os temas ao longo do tempo.

Para encerrar, nesse mesmo capítulo, trazemos um tema sobre o qual pouco ouvimos falar no Brasil, mas que, recentemente, fez parte da elaboração das constituições da Bolívia e do Equador: o Bem Viver. Eduardo Gudynas (Uruguai) nos apresenta as origens desse conceito, ainda em construção, que incorpora um conjunto de ideias, provenientes das tradições dos povos andinos, que interroga, de maneira radical, a noção tradicional de desenvolvimento. Ao assumir a noção de Bem Viver como conceito basilar de suas constituições, o Equador e a Bolívia reconhecem que a sabedoria dos povos andinos tem um legado importante a ser recuperado e apreendido, o qual poderá dar respostas efetivas a um mundo em estado permanente de crise e tensão, motivadas pelo uso predatório e indiscriminado dos recursos do planeta, baseado na exploração de seres humanos e recursos naturais. O texto apresenta, também, as incertezas e dificuldades a respeito de como proceder, articular e elaborar um diálogo a partir de

uma realidade já construída, ao mesmo tempo em que sublinha tal perspectiva dialógica como um caminho possível rumo a um desenvolvimento sustentável.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que os significados ou modos de interpretação dos conceitos básicos utilizados nos textos deste livro podem variar dependendo da autoria. Isso porque, em diferentes países, há compreensões e expressões diferenciadas sobre termos que podem ser considerados, no senso comum, como a mesma coisa. O exemplo clássico é a própria designação do orçamento destinado a reduzir as brechas entre as condições de vida de homens e mulheres; algumas autoras chamam de “orçamentos de gênero”, enquanto outras se referem a “orçamentos para mulheres”. Outros casos serão percebidos ao longo do livro e devem ser vistos não como contradições, mas como diferentes formas de expressar modos e contextos em que estão inseridos.

Esperamos que a leitura deste livro seja um estímulo à busca de outras publicações afins, como também à produção de novos produtos que possam elucidar, cada vez mais, os temas aqui sugeridos. Isso sem esquecer, obviamente, que o objetivo principal desta publicação é inserir, nas instituições governamentais, a discussão sobre gênero nas políticas públicas, para avançarmos, progressivamente, na construção da igualdade entre mulheres e homens.

### *Shirley Villela*

COORDENADORA SUBREGIONAL DO PROGRAMA  
ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO DE ONU MULHERES,  
PARA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI



**ORÇAMENTOS  
SENSÍVEIS  
A GÊNERO E SEUS  
DESAFIOS**

HELENA HOFBAUER E CLAUDIA VINAY  
colaboração: ADRIANA ESTRADA

## Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México

### Introdução<sup>1</sup>

Em diferentes países do mundo, cada vez com maior frequência, foram realizadas diversas iniciativas para incluir a perspectiva de gênero no projeto, na formulação e na programação das atividades governamentais. Uma iniciativa específica foi o desenvolvimento de análise e a inclusão de critérios de gênero nos orçamentos públicos.

Falar de um orçamento sensível a gênero, ou de orçamentos para as mulheres, não faz referência a um orçamento à parte para atender especificamente às necessidades das mulheres. Na realidade, analisar os orçamentos públicos pela lente da perspectiva de gênero busca abrir processos que facilitem uma avaliação dos impactos que o gasto público tem nos gêneros. Como tal, é um esforço para desagregar o orçamento do governo, partindo do impacto que tem em mulheres e homens, ao mesmo tempo em que busca identificar os benefícios diferenciados que oferece a distintos grupos de mulheres e homens nos contextos social, econômico, cultural e político prevalente para cada um destes.

---

Texto original: HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. *Presupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de Mexico*. Mexico DF: FUNDAR, 2002.

<sup>1</sup> O presente documento é parte dos resultados do projeto Fortalecendo a Incidência de Mulheres Líderes em Orçamentos Públicos com Enfoque de Gênero, uma iniciativa conjunta entre Igualdade de Gênero: Cidadania, Trabalho e Família e Fundar - Centro de Análise e Pesquisa, que conta com o apoio da Fundação Ford. A proposta metodológica apresentada emana, principalmente, de Budlender, Kerri e Sharp (1998).

Esta desagregação é importante porque, contrariamente ao que supõem as principais correntes da economia, os orçamentos públicos não são neutros a gênero. Todo gasto público tem algum impacto, e este não é necessariamente igual para mulheres e homens. Ignorar este impacto diferenciado, assim como as implicações que deveriam ter para o projeto das políticas públicas e a designação de recursos, não significa “neutralidade”, mas desconhecimento das diferenças de gênero.

A maneira mediante a qual se formularam os orçamentos públicos geralmente ignora os papéis, as responsabilidades e capacidades diferentes e socialmente determinadas que predominam para mulheres, homens, meninos e meninas. Estas diferenças estão estruturadas de tal maneira, que deixam as mulheres e as meninas em posições de desvantagem frente aos homens, com menos recursos econômicos, sociais e poder político. Portanto, é indispensável entender estes impactos diferenciados para a estruturação de políticas públicas que partam de condições reais e, dessa maneira, confluam para soluções reais.

Os papéis que desempenham mulheres e homens na economia tendem a ser diferentes. Em sociedade, alguns desses papéis têm mais valor que outros: geralmente, aqueles aos quais é atribuída menor importância tendem a ser invisíveis para os arquitetos das políticas. Por exemplo, o trabalho das mulheres na esfera reprodutiva não é reconhecido como um valor, porque está sempre disponível.

Estas diferenças nos papéis desempenhados por mulheres e homens (e o valor que lhes é atribuído) não só estão integradas às estruturas sociais e econômicas, mas se reproduzem nas políticas, nos programas e na distribuição de recursos. Isso tem que ser considerado a fim de traçar políticas e destinar recursos de maneira igualitária e eficiente.

Por conseguinte, uma iniciativa de orçamentos sensíveis a gênero não só busca ilustrar a atribuição dos recursos, como também analisar o impacto do gasto sobre as mulheres. Como tal, vincula-se de maneira direta com o projeto de políticas públicas. Esse fato lança luz sobre a necessidade de introduzir a perspectiva de

gênero, de maneira transversal,<sup>2</sup> na totalidade do processo orçamentário – que começa com a elaboração da proposta por parte do Executivo, continua com a discussão e aprovação por parte do Legislativo, para dar passagem ao exercício do gasto e, finalmente, a seu controle ou à sua fiscalização.

#### QUADRO 1

##### Quanto maior a igualdade de gênero, maior a eficiência

Se na África fosse dada a mesma capacitação e insumos a mulheres e homens agricultores, a produção das mulheres aumentaria em mais de 20%.

As disparidades na educação primária e secundária entre homens e mulheres podem contribuir para que o Produto Nacional Bruto (PNB) de um país seja 25% mais baixo que o de outro similar, porém com menores disparidades.

Se as desigualdades do mercado de trabalho latino-americano fossem eliminadas, o rendimento das mulheres subiria em 50%; e o rendimento nacional, em 5%.

Fonte: ELSON, 1997.

Um processo orçamentário sensível a gênero deve integrar esta transversalidade a cada um dos aspectos do gasto, a partir da perspectiva de gênero, e contribuir para que o uso e a atribuição de recursos estejam encaminhados rumo à equidade.<sup>3</sup> Portanto, um processo orçamentário sensível a gênero implicaria que “tanto as mulheres quanto os homens estivessem envolvidos em fixar as metas e planejar os passos necessários para que o desenvolvimento responda às necessidades e prioridades de mulheres e homens.”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> O termo “transversal de gênero” tem conotações diferentes, variando conforme o contexto e o estado da arte do debate sobre a perspectiva de gênero em cada país. No Brasil, admite-se que o uso do termo “transversalidade de gênero” só tem sentido se houver indicadores de gênero e de raça, além dos de classe, para avaliar determinada ação governamental, incluindo-se aí a questão orçamentária (N.E.).

<sup>3</sup> RUSIMBI; BUDLENDER; SHAYO; PEHRSSON, 2000.

<sup>4</sup> SIDA, 1997.

## Os orçamentos públicos

Diariamente, organizamos e planejamos nossos gastos com base nos rendimentos de que dispomos. Da mesma maneira, o governo estrutura suas atividades e funções com base nos recursos disponíveis. O Orçamento de Despesas da Federação (PEF, no original) é o instrumento de política econômica mais importante do governo mexicano: nele são refletidas as prioridades econômicas e sociais em termos monetários.

O orçamento público tem impacto nas ações cotidianas de toda a sociedade. Para procurar o bem-estar de mulheres, homens, meninos e meninas – em especial daqueles grupos que se encontram em situações particularmente desvantajosas –, o governo pode transferir recursos dos estratos de maiores rendimentos aos mais necessitados, por meio do gasto social. Para que isso ocorra, é importante que a orientação e o exercício do gasto sejam adequados.

Geralmente, são os grupos situados na periferia da discussão política que se veem mais afetados pelo orçamento público. Para quem vive em condições precárias, o gasto público em matéria de saúde, educação, infraestrutura e moradia repercute de maneira direta nas possibilidades de transformar sua condição. Suas necessidades somente serão atendidas se encontrarem expressão formal nos orçamentos públicos.

Para analisá-los, é primordial ter uma visão inicial sobre seu funcionamento. Os orçamentos públicos têm três funções econômicas principais, que são:

- (i) Distribuição de recursos: esta função se relaciona com a provisão de bens e serviços públicos. O governo decide a divisão dos recursos públicos nas diversas funções, políticas e programas que realiza, com base nas prioridades que identifica.
- (ii) Distribuição de rendimento e riqueza: uma das funções essenciais do gasto público é integrar políticas governamentais que favoreçam a diminuição da brecha de rendimento e riqueza entre diferentes grupos da população.

- (iii) Estabilização da economia: os orçamentos são uma ferramenta para promover certo nível de emprego, estabilidade de preços, crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e balanço externo.

Em última análise, o orçamento não é mais que um cálculo financeiro antecipado dos rendimentos e despesas do setor público: detalha a política do gasto (definida com base nos rendimentos esperados), as necessidades da população, os compromissos do governo e o entorno macroeconômico. Portanto, os orçamentos são meios para alcançar determinados objetivos planejados nas políticas, mediante a distribuição de recursos para as ações necessárias, a fim de cumprir com os compromissos do governo frente à sociedade.

Partindo dessa premissa, a distribuição de recursos públicos e, portanto, os orçamentos, devem responder às prioridades políticas, não o contrário. Quando esta relação entre orçamento e política se distorce, torna-se mais difícil assegurar o cumprimento dos objetivos e prioridades que o governo determina mediante o discurso.

Na atualidade, o México – igualmente à imensa maioria de países em condições similares – enfrenta grave rigidez orçamentária. É fundamental conhecer as restrições e a rigidez que caracterizam o orçamento, posto que isso determinará, em grande medida, as oportunidades que existam e aquelas que podem vir a ser motivadas, para avançar rumo à igualdade no gasto público. A margem de mobilidade é diferente se o nível de gasto apenas permite a redistribuição de recursos, que permite aumentar os níveis de rendimento e gasto.

Os principais limitadores para a redistribuição de recursos orçamentários são:

- Os rendimentos.
- A política de enxugamento do Estado e, por conseguinte, do gasto público. Para ilustrar isso, basta mencionar que o gasto líquido do setor público no México passou dos 43% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1987 para 22% em 1999.

- O gasto “comprometido”, quer dizer, recursos que estão distribuídos para funções e programas governamentais que não podem desaparecer, seja porque são indispensáveis, seja porque se comprometeu uma distribuição em médio prazo. No caso do México, isso abarca, por exemplo, o pagamento da dívida, os salários da folha do setor educacional, assim como os do setor de saúde. Esse gasto comprometido equivale a 87,17% do gasto líquido total,<sup>5</sup> sendo que a porcentagem restante se utiliza para cumprir com funções tão essenciais como o combate à pobreza.

Sob essa perspectiva, não é de se estranhar que, no setor público, existam resistências à ideia de orçamentos sensíveis a gênero, sendo que, na maioria das vezes, são entendidos de maneira estreita, como o aumento do gasto etiquetado para as mulheres. Por sua vez, também não é de se estranhar que, com essa visão limitada, apenas se consigam pequenos incrementos a programas marginais, que não têm possibilidades reais para transformar as relações de gênero que caracterizam nossa sociedade.

QUADRO 2

Barreiras institucionais para introduzir orçamentos com perspectiva de gênero
Segundo as experiências do Indian Institute of Management, as principais barreiras para introduzir a perspectiva de gênero na tarefa do Ministério das Finanças – a Secretaria da Fazenda e Crédito Público, no nosso caso – são as seguintes:
1. falta de compreensão do vínculo entre gênero e o papel da Secretaria;
2. uma lógica, dinâmica e estrutura institucionais que não contribuem para a promoção do enfoque de gênero;
3. desconhecimento, por parte da sociedade civil, das atitudes e lógicas prevalecentes no trabalho e entre os funcionários da Secretaria;
4. conhecimentos e capacidades insuficientes, por parte das organizações de mulheres, para participar ativamente nos debates de política macroeconômica.

Fonte: BUDLENDER; KERRI; SHARP, 1998, p. 8.

<sup>5</sup> SHCP, 2000, p. 14.

Também é fundamental conhecer o marco jurídico da programação e do orçamento; a fonte, organização, apresentação e periodicidade da informação orçamentária; os tempos do processo orçamentário, assim como os atores envolvidos nele.<sup>6</sup>

Devido ao fato de que um orçamento sensível a gênero não só se refere ao gasto etiquetado para as mulheres, mas também busca integração transversal da perspectiva de gênero nos programas públicos, a fim de assegurar a distribuição igualitária de recursos, é fundamental identificar os atores-chave no setor público, assim como os tempos adequados para incidir. Não basta se pronunciar, no momento da discussão do orçamento na Câmara de Deputados, se bem que isso é necessário para que o Legislativo faça pressão sobre o Executivo, com relação a um gasto mais igualitário. É fundamental trabalhar com as repartições e entidades do poder Executivo, para que estas integrem a perspectiva de gênero na definição de suas ações, o estabelecimento de suas prioridades e a distribuição de seus recursos.

### Primeira aproximação metodológica: algumas experiências internacionais

A Austrália foi o primeiro país que introduziu a ideia da análise orçamentária a partir da perspectiva de gênero. O governo australiano avaliou os impactos do orçamento em meninas e mulheres durante 12 anos, a partir de 1984. Cada repartição do governo foi obrigada a realizar uma auditoria de seu orçamento anual, com o objetivo de avaliar as conquistas do governo com relação às meninas e mulheres. Nesse exercício, considerava-se a totalidade do gasto, dividindo-o em três categorias:



<sup>6</sup> Para mais detalhe sobre o processo orçamentário e os atores envolvidos, ver FUNDAR, 2000.

Evidentemente, o grosso do gasto se concentra na terceira categoria, que engloba todos aqueles programas e ações governamentais, que, de alguma maneira, incidem nas condições da população em geral, embora de maneira diferenciada.

Durante a década de 1980 e grande parte dos anos 90, foram feitas avaliações abrangentes em nível federal, estadual e dos municípios, seguindo essas categorias. Essas avaliações geraram informação crucial com respeito ao impacto do gasto público nas mulheres, conscientizando, dessa maneira, os funcionários e a burocracia. A informação gerada também serviu para encorajar as mulheres, dando-lhes elementos para intervir no debate de temas nos quais sua participação era pouco frequente.<sup>7</sup>

QUADRO 3

As três categorias do gasto no México

A aplicação das três categorias do gasto no Orçamento de Despesas da Federação do México pode ser exemplificada com os seguintes dados:

1. O **gasto etiquetado\*** para mulheres e meninas correspondeu a 0,024% do gasto líquido total exercido durante o ano 2000, e a 0,051% do gasto líquido aprovado para o ano 2011.

2. O **gasto dedicado à igualdade de oportunidades no emprego\*\*** na administração pública federal fica ilustrado pela distribuição de vagas entre mulheres e homens. Em dezembro de 1999, havia 14.298 funcionárias públicas dos níveis de controle médio e superior; quer dizer, 30% do universo total de funcionários do referido nível. Essa cifra se distribuía da seguinte maneira:

- |                                     |                                |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| • 52,9% eram chefas de departamento | • 2,1%, diretoras gerais       |
| • 23,6%, subdiretoras de área       | • 0,85%, coordenadoras gerais  |
| • 14,5%, diretoras de área          | • 0,14%, oficiais superiores   |
| • 3,8 %, assessoras                 | • 0,07%, subsecretárias        |
| • 1,7%, auditoras conjuntas         | • 0,01%, secretárias de Estado |

3. **Gasto geral\*\***: Em 2000, o gasto destinado à Direção Geral de Equidade e Gênero na Secretaria do Trabalho foi de \$13,998,459, o qual representou 0,004% do gasto total da repartição. Quer dizer, 99,996% do gasto do orçamento da repartição se dedicavam ao gasto geral – e era suscetível de análise.

Fontes: \* FUNDAR, Centro de Análisis y Investigación.  
\*\* CONMUJER.

<sup>7</sup> UNIFEM, 2000, p. 114.

Depois de 1996, a iniciativa australiana perdeu sua força, em grande parte devido à escassa pressão da sociedade civil para mantê-la. Isso se deu porque a iniciativa se criou e realizou por completo no interior do governo, sem que grupos de pressão, organizações de mulheres ou o movimento feminista definido em termos amplos estivessem envolvidos. Essa fragilidade contribuiu para que, com a chegada do esquema neoliberal, a iniciativa fosse minando.<sup>8</sup>

Como contraste com a experiência australiana – que emana do próprio governo –, vale a pena fazer uma breve menção da Iniciativa de Orçamento para as Mulheres da África do Sul. Essa iniciativa começou no final de 1995 como um esforço conjunto de organizações da sociedade civil e parlamentares recém-eleitas. O momento era chave, devido à confluência de forças e ânimos encaminhados rumo à transformação da sociedade sul-africana.

Nos primeiros três anos da iniciativa, pesquisadores independentes analisaram os orçamentos das 27 repartições dos governos locais. O marco metodológico que se aplicou – além de incluir as categorias definidas na Austrália – pode ser resumido em quatro passos:<sup>9</sup>

- (i) examinar a posição das meninas, dos meninos, de mulheres e homens de cada setor, mediante a desagregação da informação por sexo, idade, etnia e localização geográfica;
- (ii) analisar as políticas do setor, para avaliar se a situação está sendo tratada de maneira sensível a gênero;
- (iii) analisar os recursos destinados para instrumentar a política;
- (iv) definir indicadores para avaliar se os recursos estão sendo usados de maneira efetiva, para alcançar os objetivos planejados.

A experiência sul-africana ilustra desafios e pontos-chave a serem considerados.<sup>10</sup> Em primeiro lugar, não há fórmulas fáceis de aplicação automática para um exercício desse tipo. Em segundo lugar, é indispensável a desagregação da informação por sexo,

<sup>8</sup> ADELSTAL, 1998, p. 5.

<sup>9</sup> BUDLENDER, 1999a, p. 3.

<sup>10</sup> Estes se desenvolvem com mais detalhes em Budlender (1999b, p. 9).

idade e outras categorias relevantes, como também é fundamental que os procedimentos de avaliação e a definição de objetivos partam de critérios sensíveis a gênero. Terceiro, é essencial que a iniciativa conte com respaldo e participação ampla, para assegurar que a informação seja usada de maneira eficiente. Por último, o contexto político é crucial, já que a chegada de um governo novo pode abrir espaços de colaboração que permitam a gestão de mudanças significativas.

QUADRO 4

Algumas perguntas sobre iniciativas de orçamentos públicos sensíveis a gênero
É importante identificar os seguintes aspectos de iniciativas que buscam introduzir a perspectiva de gênero nos orçamentos públicos:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quem inicia e quem realiza a iniciativa? O governo ou a sociedade civil?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que alcance tem? Será realizada em todos os níveis de governo? Serão incluídos tanto despesas como rendimentos? Que informação será analisada?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quem estará envolvido e em que etapas? Quem usará os produtos? Quem tem a capacidade de vigiar o cumprimento das políticas de equidade de gênero?</li> </ul>

Fonte: BUDLENDER; KERRI; SHARP, 1998, p. 7.

## Ferramentas para a análise de orçamentos com perspectiva de gênero

Em todos os países nos quais houve iniciativas encaminhadas para a formulação de orçamentos públicos a partir da perspectiva de gênero, o principal desafio foi identificar o impacto diferenciado do gasto geral nas condições das mulheres. As ferramentas metodológicas que a seguir são apresentadas<sup>11</sup> oferecem diversas

<sup>11</sup> Os conceitos que se expõem nessas ferramentas, assim como os quadros como exemplos internacionais, foram retomados, principalmente, do documento de Budlender, Kerri e Sharp (1998), que, por sua vez, elaboraram suas propostas com base em Diane Elson (1997b). Em cada uma das ferramentas apresentadas, buscou-se incluir um breve comentário com relação à sua aplicabilidade no contexto do Orçamento de Despesas da Federação, do México.

alternativas para avançar rumo a este objetivo e, portanto, rumo à integração transversal de critérios sensíveis a gênero no gasto público. Esse passo é indispensável para desmistificar a aparente neutralidade dos orçamentos em termos de gênero e, com isso, contribuir para que os compromissos governamentais com relação a gênero se traduzam em compromissos orçamentários.

### Ferramenta 1 - Avaliação das políticas públicas a partir da perspectiva de gênero

A análise de orçamentos sensíveis a gênero parte da premissa de que o orçamento responde à política. Como já se mencionou no item ‘Orçamentos Públicos’, deste texto, os orçamentos são meios para alcançar objetivos planejados nas políticas, mediante a distribuição de recursos para as ações necessárias para cumprir os compromissos do governo frente à sociedade. Trata-se, portanto, de avaliar como são consistentes as distribuições orçamentárias com os compromissos e prioridades políticas.

Esta ferramenta pode ser aplicada mesmo contando com níveis relativamente agregados de informação, já que parte do fato de que é muito difícil identificar que indivíduos ou grupos específicos se beneficiam ou são afetados diretamente pelo excesso de recursos. Como tal, uma análise desse tipo busca ilustrar as implicações de gênero das políticas no momento de:

- (i) identificar os temas implícitos e explícitos de gênero;
- (ii) analisar a distribuição de recursos;
- (iii) avaliar se a política continuará ou mudará as desigualdades existentes entre homens e mulheres, assim como os padrões das relações de gênero.

Algumas técnicas sugeridas para a aplicação desta ferramenta são:

- fazer uma lista de perguntas para avaliar a política, incluindo as suposições e os diagnósticos de onde se parte com base na perspectiva de gênero;

- analisar as atividades que integram a política, assim como suas distribuições orçamentárias;
- avaliar a política de acordo com seus objetivos expressos.

**QUADRO 5**

<b>Programa contra a violência intrafamiliar na Tasmânia, Austrália</b>	
<b>LINHAS ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA</b>	
Enfatizar que a violência, no âmbito doméstico, constitui um crime.	Conscientizar a comunidade sobre os custos e consequências da violência intrafamiliar.
Providenciar segurança imediata, assim como acompanhamento, proteção e apoio às vítimas.	Assegurar que os serviços dos setores governamental e não governamental respondam, de forma apropriada e efetiva, aos casos de violência intrafamiliar.
<b>INSTRUMENTAÇÃO DO PROGRAMA</b>	
Departamento de Polícia e Segurança Pública, Tasmânia.	Manter e melhorar a segurança pública pessoal na comunidade, reduzir a incidência de ofensa à propriedade e promover a participação comunitária no manejo da ordem pública, as iniciativas de segurança e prevenção do crime e educação, dentre outras.
Descrição de resultados.	
<b>RESULTADOS ESPECIFICAMENTE MENCIONADOS NO RELATÓRIO DO GOVERNO DA TASMÂNIA COM RELAÇÃO AO PROGRAMA CONTRA A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR</b>	
<b>OS OBJETIVOS INCLUEM:</b>	
Levantamento de denúncias contra os autores de violência intrafamiliar.	Remoção da vítima.
	Maximizar a segurança das vítimas.
<b>OS INDICADORES DE DESEMPENHO REFERENTES A ESSES OBJETIVOS SÃO:</b>	
Proporção de prisões por incidentes de violência intrafamiliar atendidos.	Número de queixas registradas.
Número de queixas recebidas por falta de ação policial.	Número de processos registrados.
<b>OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA A INSTRUMENTAÇÃO EFETIVA DESSES OBJETIVOS FORAM:</b>	
A falta de disponibilidade de evidências.	A classificação inapropriada de certos incidentes como "violência intrafamiliar".
A dificuldade para obter o apoio das vítimas para proceder ao levantamento de denúncias.	A complacência pública.
<b>PROPORÇÃO DO ORÇAMENTO DESTINADO À CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PLANEJADOS</b>	
Em um período de uma semana durante setembro de 1996, 1,4% do tempo dos oficiais uniformizados foi dedicado a responder a incidentes de violência intrafamiliar. Embora esse resultado deva ser validado com mais dados, sugere-se que, anualmente, são gastos aproximadamente \$700,000 em resposta a incidentes de violência doméstica. A polícia da Tasmânia destinou \$17,000 para os custos operacionais do Serviço de Apoio a Ataques Sexuais.	

Como se pode apreciar no exemplo, a aplicação dessa ferramenta busca combinar a análise de políticas públicas com

elementos básicos de informação orçamentária, com o objetivo de avaliar se o projeto da política é congruente com seus objetivos e se a distribuição orçamentária é congruente com as prioridades que busca atender. Como tal, é uma ferramenta que pode ser aplicada sem haver a necessidade de uma análise tecnicamente sofisticada do orçamento, já que, sobretudo, requer o conhecimento das condicionantes e os fatores relativos a gênero, que são de relevância para um tema determinado. Ao vincular esses elementos, é possível lançar luz sobre a (in)suficiência dos recursos que se destinam a atender problemas específicos.

Para o caso do orçamento mexicano, há acesso à informação necessária para fazer esse tipo de análise, sobretudo ao se tratar de programas dirigidos a setores ou grupos populacionais específicos. Um claro exemplo disso são os programas do gasto social focalizado, ou combate à pobreza. A cada começo de ano, são publicadas, no Diário Oficial da Federação, as regras de operação dos programas de combate à pobreza. Nelas, estipulam-se os objetivos, as ações que serão organizadas, a população-alvo, as regiões em que operará o programa e seu montante. Em alguns casos, são incluídos os diagnósticos de onde se parte, assim como alguns critérios para sua avaliação. Alguns desses programas estão especificamente orientados para as mulheres, enquanto que a maioria busca beneficiar, em geral, a população em condições de pobreza.

Sabendo que os benefícios desses programas não se garantem de maneira automática para todas e todos os seus potenciais beneficiários por igual, é relevante identificar e analisar as implicações que cada um deles pode ter em mulheres e homens. Vale a pena mencionar que, embora esses programas não identifiquem seus beneficiários de maneira desagregada por sexo, as inferências que podem ser feitas com base em seu projeto dão uma perspectiva inicial que é fundamental para avaliar o potencial impacto que podem ter nas mulheres.<sup>12</sup> A seguinte ferramenta pode contribuir para avaliar esse impacto de maneira mais direta.

<sup>12</sup> Para ver os resultados de uma análise desse tipo sobre os programas de combate à pobreza, ver Vinay, Hofbauer, Pérez e Martínez (2001).

## Ferramenta 2 - Avaliação desagregada de beneficiárias e beneficiários

Esta ferramenta está desenhada expressamente para dar voz às mulheres beneficiárias dos programas públicos. O objetivo de tal instrumento é que beneficiárias potenciais e reais expressem sua opinião sobre os serviços e programas que as contemplam e, ao mesmo tempo, avaliem sua utilidade, na medida em que tais programas e serviços cobrem suas necessidades. Busca também identificar a maneira como contribuem para construir condições mais favoráveis para avançar rumo ao que elas identificam como prioritário.

Para esse fim, pode-se utilizar uma variedade de instrumentos de campo, como instrumentos quantitativos (pesquisas de opinião) e processos qualitativos (entrevistas e grupos de trabalho). Cada técnica tem suas vantagens e limitações, e pode-se desenhá-las, adaptá-las ou instrumentalizá-las de acordo com os objetivos específicos da avaliação.

Um ponto interessante é que essa ferramenta permite recolher informação qualitativa do impacto de programas específicos nas condições das mulheres, o que possibilita a identificação de mudanças ou modificações que poderiam significar uma atenção mais integral às necessidades das mulheres. Por ser uma ferramenta que recolhe testemunhos e faz com que as beneficiárias se expressem sobre as políticas que estão orientadas para elas, pode ser um importante mecanismo de retroalimentação para os arquitetos das políticas públicas – ao mesmo tempo, pode ilustrar o que faz falta para que estas integrem cabalmente a sensibilidade de gênero.

No contexto do orçamento do México, a aplicação dessa ferramenta pode variar em níveis de complexidade. Por exemplo, é perfeitamente factível utilizá-la para avaliar programas orientados para grupos específicos, com o objetivo de identificar os bens reais que representam para as mulheres, assim como as desvantagens que suportam. O Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa) e o Programa de Ampliação de Cobertura (PAC) são dois exemplos desse tipo de iniciativa, uma vez que, embora não

estejam orientados de maneira direta para as mulheres, deveriam representar benefícios concretos para elas.<sup>13</sup>

QUADRO 6

### Gasto militar versus gasto social

Nos Estados Unidos, a tensão por uma “crise” nacional da dívida alcançou seu ponto máximo na metade da década dos anos 1990, provocando pressões crescentes para recortar o gasto governamental, a fim de reduzir o déficit. Em 1996, a Liga Internacional de Mulheres pela Paz e Liberdade (Women’s International League for Peace and Freedom) aplicou uma série de questionários a mulheres, com o objetivo de avaliar as decisões que elas tomariam no destino de recursos orçamentários nacionais. Destacando o fato de que poucas mulheres se beneficiavam dos programas de gasto militar – devido ao fato de que estão severamente sub-representadas tanto nas forças armadas quanto na indústria militar –, o projeto calculou os custos de vários programas relacionados com a defesa e os comparou com gastos sociais e de bem-estar potencial.

Foi perguntado a cada uma delas: “Qual das seguintes decisões você tomaria: financiar o programa do avião de ataque F-22 para o presente ano (\$2,1 bilhões) ou cobrir os gastos anuais com saúde de 1,3 milhões de mulheres americanas? Financiar submarinos de ataque durante o presente ano (1,7 bilhões) ou providenciar apoio energético a 5,6 milhões de lares de baixos rendimentos?”. O projeto estimou as economias derivadas dos cortes militares propostos e destacou a forma em que ditas economias poderiam ser investidas para beneficiar as mulheres, incluindo programas de emprego e capacitação, campanhas contra a violência derivada de gênero e serviços para a população da terceira idade, composta em sua maioria por mulheres.

Embora a avaliação desagregada, feita com beneficiárias e beneficiários, possa circunscrever-se em um programa específico, também oferece a possibilidade de medir as percepções quanto às prioridades refletidas pelas tendências do gasto do governo. Tal como exemplifica o caso do gasto militar nos Estados Unidos (ver Quadro 6), o orçamento do México também permite algumas comparações desse tipo. O grau de acessibilidade da informação pode ser, contudo, muito diferenciado – dependendo dos temas que se queiram relacionar.

É mais fácil, por exemplo, conhecer o montante ao qual ascende o orçamento destinado a alimentos e utensílios em uma repartição que o custo unitário de operação da maioria dos programas sociais. Não obstante, é possível fazer inferências sobre o que o aumento de recursos para programas sociais prioritários implicaria em termos de cobertura geral.

<sup>13</sup> Uma avaliação qualitativa da opinião das beneficiárias do Progresa foi realizada e está descrita em Red de Promotoras y Asesoras Rurales (2000).

Essa ferramenta, em combinação com a avaliação de políticas públicas a partir da perspectiva de gênero (ferramenta 1), pode oferecer um contraste valioso entre os objetivos de determinado programa ou serviço, os temas relevantes a gênero, sua distribuição orçamentária e a opinião das beneficiárias ou usuárias dos serviços que oferece.

### Ferramenta 3 - Análise desagregada da incidência do gasto público

Esta ferramenta busca desagregar por sexo o gasto de determinados programas, ao tratar de identificar quanto do total dos recursos que o governo investe na educação, por exemplo, beneficia as meninas e quanto o faz em relação aos meninos. Também pode ser útil para analisar o gasto público em áreas concretas, em contraste com os níveis de necessidades específicas a cada sexo.

Para aplicar essa ferramenta, necessita-se de informação quantitativa detalhada, com o objetivo de estimar o custo em que incorre o governo ao prover certos serviços, assim como a sua utilização por lares e indivíduos desagregados por sexo. Na maioria dos casos, essa informação só está disponível no interior dos órgãos do governo, muitas vezes no formato de registros administrativos não sistematizados, o que pode representar obstáculos significativos para o acesso a ela.

#### QUADRO 7

##### Programa de Subsídios e Provisões Alimentícias em Sri Lanka

As mudanças neste programa de subsídios e provisões alimentícias ocorridas durante a década de 1980 revelaram que, apesar do crescimento econômico acelerado, o valor real dos subsídios diminuiu ao mesmo tempo em que os rendimentos reais dos setores em pobreza também diminuíram. A análise desagregada por sexo do programa concluiu que, dentro dos lares pobres, as mulheres e as meninas levaram a pior parte do crescente déficit alimentar, concentrando maiores níveis de desnutrição entre as meninas em idades pré-escolar e escolar, assim como um peso ao nascer cada vez menor entre os filhos de mães que possuíam baixos rendimentos.

Para o caso do México, a aplicação dessa ferramenta implica múltiplas dificuldades, devido ao fato de que, salvo raríssimos exemplos – como o Progres a –, as instituições do governo

mexicano não têm identificados os últimos beneficiários e beneficiárias de seus programas, de maneira desagregada. Essa carência se torna patente, especialmente naquelas ações que estão dirigidas à população em geral, que implicam grandes desperdícios do gasto.

Mais ainda, o Orçamento de Despesas da Federação oferece possibilidades sumamente limitadas para calcular o custo total de seus programas, incluindo todo o pessoal – que, de alguma maneira, contribui para seu funcionamento, a totalidade dos insumos básicos necessários para seu funcionamento e os custos de operação. Por conseguinte, é praticamente impossível calcular o custo unitário dos serviços oferecidos à sociedade e conhecer os níveis de uso desses serviços por parte dos lares e das pessoas que os integram.

Entretanto, é importante enfatizar que esse tipo de análise deveria poder realizar-se e contar com um orçamento autenticamente transparente – e, portanto, um processo orçamentário que oferecesse informação útil, acessível, confiável e oportuna. Neste sentido, os obstáculos que atualmente impedem uma análise desagregada da incidência do gasto apontam melhor para aqueles aspectos nos quais é fundamental avançar para assegurar que o gasto público seja manejado de maneira transparente, eficaz, eficiente e com perspectiva de gênero.

Durante 1999, o Programa Nacional da Mulher (Pronam) empreendeu uma iniciativa para compilar e sistematizar informação orçamentária, com o objetivo de estimar a proporção dos recursos públicos que chegam às mulheres. Essa iniciativa gerou dados iguais aos das 600 mil bolsas para meninos de famílias pobres que planejavam ser concedidas em 1999. Estimou-se que 300 mil foram concedidas a meninas, com um custo de 5 milhões de pesos. O exercício ilustrou que nem sequer as repartições têm um diagnóstico sólido sobre quem são as beneficiárias e os beneficiários das ações que realizam: os cálculos que foram feitos se basearam em meras estimativas, o que aponta para a ausência de informação desagregada por sexo e idade, compilada de maneira sistemática.

#### Ferramenta 4 - Análise desagregada da incidência dos impostos

Esta ferramenta parte da ideia de que a desigualdade que caracteriza a distribuição de recursos por meio do orçamento público também se registra pelo lado dos rendimentos. A totalidade do gasto público está conformada pelos rendimentos de que dispõe o governo, parte substancial dos quais são os rendimentos tributários. Como o gasto exercido não beneficia, de maneira neutra e uniforme, todos os grupos sociais, a arrecadação de impostos também pode ter fatores implícitos que beneficiem ou prejudiquem determinados grupos da sociedade.

A análise desagregada da incidência dos impostos busca examinar impostos diretos e indiretos, com o objetivo de identificar a carga tributária de diferentes indivíduos e lares. Requer informação detalhada sobre rendimento e gasto dos lares e, além disso, a respeito de tendências e padrões de rendimento e gasto desagregados por sexo.

#### QUADRO 8

##### Planos de economia para a aposentadoria

No Canadá, a Associação Nacional de Mulheres e a Lei (National Association of Women and the Law, NAWL) apresentou ao Comitê de Finanças da Câmara dos Comuns um relatório especificando que o sistema de benefícios tributários para a aposentadoria necessitava ser reformado, a fim de remover ou reduzir as discriminações de gênero existentes. Os subsídios a economias para a aposentadoria estavam orientados pelo viés de gênero, devido ao fato de que as mulheres tinham menos oportunidades de empregarem-se em trabalhos em tempo integral com pensões e benefícios, além de que experimentavam, com maior frequência, interrupções em sua carreira trabalhista devido às responsabilidades de cuidado de terceiros e ganhavam, em média, um salário menor. Como resultado disso, as mulheres acumulavam menores benefícios sob os esquemas de apoio governamental à economia para a aposentadoria e tinham menores possibilidades de participar nos planos de pensões apoiados pelos empregadores.

Fonte: NAWL, 1998.

Uma das áreas nas quais se pode realizar uma análise desse tipo está relacionada aos impostos sobre o rendimento, que, na maioria dos casos, pagam-se de maneira pessoal. Embora isso devesse permitir uma análise desagregada da incidência desse imposto, há uma série de fatores que o complicam – como, por exemplo, impostos retidos pelo empregador, em vez de declarações

personalizadas. Entretanto, pode-se afirmar que a tendência generalizada é que os homens contribuam com maior proporção que as mulheres para o total desse imposto. Isso, contudo, deve-se ao fato de que são os homens que, majoritariamente, desempenham atividades remuneradas e quem, além disso, recebem salários mais elevados que mulheres em posições similares.

Uma análise muito mais detalhada implicaria examinar em que medida diferentes benefícios e incentivos fiscais estão regidos por critérios que têm impactos diferenciados nas possibilidades de acesso para diferentes grupos. Esses critérios podem estar vinculados ao setor da economia do qual se trate, ao tipo de emprego ou ao nível do salário e, por conseguinte, podem implicar restrições tácitas quanto ao acesso.

Para o caso do México, a análise desagregada da incidência dos impostos é extremamente complicada por uma série de fatores. Em primeiro lugar, a diferença dos avanços que se registraram ao longo dos últimos anos em matéria de informação orçamentária; há pouca informação útil, clara, precisa e detalhada sobre a composição dos rendimentos tributários no México. Em segundo lugar, a informação que existe é agregada ao máximo, o que torna difícil, inclusive, inferir que setores da população – ou que décimas partes, se dividimos a população total em dez partes iguais – contribuem e se veem afetados por impostos específicos. Esses vazios e a falta de esforços encaminhados para uma sistematização da informação fiscal, que possibilite um panorama dos benefícios e cargas que o sistema tributário distribui, ilustram a necessidade de avançar em matéria de transparência nos rendimentos. Isso é fundamental para assegurar que o sistema seja justo, assim como para garantir que as cargas se distribuam de maneira equitativa, com incentivos e benefícios regidos por critérios de equidade.

#### Ferramenta 5 - Análise desagregada do impacto do orçamento no uso do tempo

O objetivo dessa ferramenta é analisar a relação entre o orçamento público e o uso do tempo nos lares. Como tal, busca identificar em que medida o gasto público e os serviços oferecidos por meio

dele pesam sobre o trabalho não remunerado de mulheres, homens, meninas e meninos – bem como procura verificar o cuidado com os doentes, o apanhar da lenha, o transporte de água, dentre outros.

Esse tipo de análise requer a disponibilidade de estudos do uso do tempo, os quais, na maioria dos países, apontam que as mulheres dedicam mais tempo que os homens ao trabalho, tanto remunerado quanto não remunerado. No geral, conforme aumenta a demanda pelo tempo das mulheres, estas transferem parte de suas responsabilidades a filhas e filhos, porém, raras vezes, aos homens da família.

Essa ferramenta adquire particular importância por duas questões. Por um lado, com a implantação de modelos econômicos neoliberais em escala mundial, há uma tendência irrefutável rumo ao enfraquecimento do Estado. Os governos estão transferindo, cada vez em maior medida, parte de suas responsabilidades para a esfera privada. No México, o gasto líquido total do governo sofreu reduções sustentadas ao longo dos últimos 15 anos, passando de 43% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1987, a 22% em 1999. Na prática, essa redução do gasto implicou que parte dos custos de serviços que ficam a cargo do governo foi transferida para os lares e assumida por eles.

Por outro lado, a importância do tempo para aquelas pessoas que vivem em condições de pobreza tem implicações políticas. Por exemplo, ao definir a linha de pobreza com base no rendimento mínimo indispensável, é necessário reconhecer que as possibilidades de gerar esse rendimento se verão afetadas pela quantidade de trabalho não remunerado que precisa ser realizado na esfera doméstica, com o mero objetivo de acessar os satisfatórios minimamente indispensáveis.

Embora no México as pesquisas sobre o uso do tempo sejam um instrumento relativamente novo, ainda em processo de aperfeiçoamento por parte do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI),<sup>14</sup> constituem um avanço importante para realizar esse tipo de análise. A informação que proporcionam,

<sup>14</sup> Ver INEGI, 2000.

por exemplo, em relação ao tempo que mulheres, homens, meninas e meninos dedicam para cuidar de doentes ilustra claramente o peso que carregam os lares como consequência do gasto insuficiente em matéria de saúde.

QUADRO 9

Diferenças por gênero no uso do tempo – porcentagem do tempo utilizado por mulheres e homens do âmbito rural no Sri Lanka para a realização de atividades diversas

ATIVIDADE	MULHERES (%)	HOMENS (%)
Preparação de alimentos	92	8
Catar e cozinhar arroz	100	0
Preservação de alimentos para a temporada de fome <sup>1</sup>	80	20
Armazenamento de grãos em temporadas de colheita	30	70
Produção de frutas e vegetais para o consumo no lar	80	20
Transportar água	98	2
Apanhar lenha	65	35
Manutenção da casa e do pátio	95	5
Cuidado das crianças	90	10
Banho das crianças	80	20
Atendimento a doentes na família	85	15

As mulheres tradicionalmente desempenharam o papel de cuidadoras de doentes e anciãos, tanto no lar quanto em nível comunitário. Entretanto, não se reconheceu a contribuição que esse trabalho representa como complemento essencial aos serviços que o governo oferece – assim como também não se reconheceu a transferência de custos do governo aos lares e, especificamente, ao tempo das mulheres. Se isso é posto no contexto do baixo investimento em infraestrutura do setor de saúde, fica evidente que parte das obrigações governamentais repousa na suposição implícita de que há quem pode dedicar seu tempo para sanar as carências do sistema de saúde.

Essa ferramenta também pode ser aplicada sem que se recorra aos estudos do uso do tempo que o governo realizou, mediante sua combinação com outros instrumentos, como a avaliação dos

programas por parte das beneficiárias (ferramenta 2). A Rede de Promotoras e Assessoras Rurais<sup>15</sup> realizou um estudo de campo sobre o impacto do Progresa sobre as mulheres, o qual revelou que as promotoras comunitárias do programa, que trabalham de maneira voluntária e são o último elo operacional dele, dedicam-lhe, em média, 29 horas por mês no programa.

Se o trabalho das 46.521 promotoras comunitárias em nível nacional fosse pago com o salário mínimo da zona A, equivalente a \$1,210.5 pesos mensais, o governo teria gasto \$6,757,640.5 pesos adicionais para a operação do Progresa durante o ano 2000. Essa economia – baseada no trabalho não remunerado das mulheres – foi equivalente aos apoios monetários dos componentes alimentar e educacional para as famílias beneficiárias do Progresa no Estado da Baixa Califórnia do Sul.<sup>16</sup>

### Ferramenta 6 - Marco de política econômica de médio prazo com perspectiva de gênero

Em alguns países do mundo, foi introduzido um novo instrumento que facilita o planejamento, o acesso a recursos, à participação, à transparência e à rendição de contas: o marco de política econômica de médio prazo. Por meio desse instrumento, é possível estabelecer vínculos claros entre decisões estratégicas sobre políticas e o orçamento necessário para realizá-las. O marco de política econômica de médio prazo pode ser entendido como:<sup>17</sup>

- um processo que envolve uma série de atores e grupos de interesses;
- um formato que permite ter uma visão de longo prazo do gasto público;
- uma ferramenta para o planejamento, pois exige que, com a distribuição orçamentária, detalhem-se os resultados esperados;
- uma ponte entre as políticas e o orçamento, que permite ana-

<sup>15</sup> RED DE PROMOTORAS Y ASESORAS RURALES, 2000.

<sup>16</sup> VINAY; HOFBAUER; PÉREZ; MARTÍNEZ, 2001, p. 15.

<sup>17</sup> Para mais detalhes e características, ver o caso sul-africano em Coetzee (1999).

lisar e priorizar as ações do governo de médio prazo, de acordo com a disponibilidade de recursos;

- um pacote de projeções fiscais, que inclui variáveis de crescimento, déficit, inflação, taxas de juros e de emprego.

Os marcos de política econômica de médio prazo detalham distribuições orçamentárias para vários anos. O gasto projetado para o ano fiscal que começa está fixo, enquanto que o previsto para anos anteriores está sujeito à revisão. Isso permite que o orçamento anual seja revisado e analisado por meio dos objetivos e estratégias de médio prazo, o que, por sua vez, facilita uma visão mais clara das tendências, direções e dos objetivos do gasto, sem, por isso, restar-lhe flexibilidade.

QUADRO 10

#### A introdução da perspectiva de gênero no marco de política econômica de médio prazo – o caso da Tanzânia

Segundo o Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), que apoia e assessora o Ministério das Finanças, o marco de médio prazo oferece oportunidades novas para a introdução da perspectiva de gênero no orçamento, pelas seguintes razões:

Permite a conformidade de um orçamento no qual seja possível planejar atividades com base nos objetivos nacionais de longo prazo. Um processo dessa índole suporta compromisso e disposição necessários para avançar em matéria de equidade;

A exigência da avaliação de gestão e resultados, implícita no processo de médio prazo, permite ajustar os objetivos, as metas e as atividades;

O uso de indicadores de desempenho permite introduzir indicadores sensíveis a gênero para avaliar o progresso dos programas;

A definição de diferentes categorias de metas – de gestão, de capacitação, de investimento etc. – facilita a revisão e o monitoramento do gasto a partir da perspectiva de gênero;

Essas categorias contribuem para que os encarregados do planejamento e a distribuição de recursos não somente enfoquem a capacitação e o desenvolvimento institucionais (que beneficiam principalmente os empregados governamentais), mas também visualizem que a sociedade deve ser a principal beneficiária do gasto público.

Fonte: RUSIMBI; BUDLENDER; SHAYO; PEHRSSON, 2000.

Devido à importância que o marco de médio prazo confere ao planejamento detalhado, ao vínculo entre políticas e orçamento, e aos resultados das políticas em termos de impactos e serviços, é um esquema ideal para introduzir o enfoque de gênero ao orçamento.

Por ser um processo de vários anos, permite o desenvolvimento de processos que exigem compromisso, disposição e mudança de atitudes; um processo com essas características oferece um marco idôneo para avançar em matéria de equidade. O exercício contínuo de revisão e reflexão que exige o modelo de médio prazo permite ajustar os objetivos e atividades, ao mesmo tempo em que o progresso pode ser avaliado mediante indicadores sensíveis a gênero.

Embora no México não tenhamos um marco de política econômica de médio prazo, algum paralelismo pode ser estabelecido com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). De acordo com o estabelecido no artigo 26 da Constituição, o desenvolvimento nacional deve ser realizado de maneira planejada e democrática. As finalidades do projeto nacional, contidas na mesma Carta, determinam os objetivos do planejamento, e o Estado é o responsável por organizar um Sistema Nacional de Planejamento Democrático.

Sobre a base do PND se desenvolvem programas setoriais, regionais e especiais. As ações de curto prazo se programam a partir desses documentos regentes e são a base para a elaboração dos anteprojetos de orçamento anual das repartições do governo. Por conseguinte, o PND e os programas setoriais oferecem um espaço importante – e que, por lei, exige a participação cidadã – para avançar rumo à inclusão de critérios sensíveis a gênero na política e nos recursos a que serão destinados.

A diferença mais importante entre o PND e um processo igual ao oferecido pelos marcos de política econômica de médio prazo reside no fato de que, embora o PND estabeleça objetivos e critérios para o governo em curso, não se vincula de maneira direta com a distribuição anual de recursos necessários para a realização dos objetivos fixados no plano. Há esforços incipientes para construir pontes entre as estratégias e os objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, assim como entre os programas setoriais e o Orçamento de Despesas da Federação. Esses passos podem servir de base para que os objetivos de desenvolvimento se expressem por meio de uma série de critérios programáticos e ações vinculadas de maneira explícita a recursos.

Entretanto, faz falta a possibilidade de ter uma visão de médio prazo, na qual os avanços em matéria de planejamento, avaliação de impacto e eficiência do gasto possam ser contrastados com a distribuição progressiva de recursos. Dessa forma, o PND não só deveria encontrar expressão concreta nos critérios programáticos do orçamento, mas também estabelecer a progressiva distribuição necessária de recursos para alcançar os objetivos planejados. Assim, seria possível avaliar, ano a ano, se a estratégia é adequada e em que medida estão sendo alcançados os resultados esperados.

### **Ferramenta 7 - Relatório orçamentário setorial com perspectiva de gênero**

Uma última ferramenta sugerida – que, mais que uma ferramenta, refere-se a uma estratégia e um processo – são os relatórios orçamentários com enfoque de gênero. Estes têm por objetivo que, no interior de cada órgão governamental, identifiquem-se os programas, as políticas e os orçamentos dedicados ao avanço em matéria de equidade de gênero. Embora seja um exercício próprio do governo, seus alcances crescem e se potencializam substancialmente conforme sejam envolvidos grupos que possam apoiar, fortalecer e contribuir para a iniciativa, e, ao mesmo tempo, ressaltar sua importância e dar-lhe significado social.

Para desenvolver esse tipo de relatório, pode-se empregar uma combinação das ferramentas acima expostas, começando, geralmente, pelas duas primeiras categorias de gasto definidas pela iniciativa australiana: o gasto etiquetado para mulheres e aquele que se destina à igualdade de oportunidades no emprego. Essa visão inicial dos recursos da instituição, em conjunto com um diagnóstico das necessidades específicas das mulheres no setor particular de que se trate, permitiria avançar ao longo das seguintes linhas:

- identificar os programas que atendem às necessidades das mulheres, para analisar sua distribuição orçamentária (ao longo de um lapso de vários anos e como proporção do gasto total da dependência), a normatividade que rege a aplicação

dos recursos e em que medida tais recursos estão chegando às mulheres;

- identificar espaços para a introdução do enfoque de gênero, assim como fatores que limitem, de maneira explícita ou implícita, o acesso das mulheres aos benefícios dos recursos e programas do setor;
- desenvolver critérios programáticos e indicadores de avaliação com perspectiva de gênero;
- sensibilizar os responsáveis por tomada de decisões em matéria de distribuições orçamentárias nas diversas secretarias e, especialmente, na Secretaria de Fazenda.

QUADRO 11

**Indicadores para um relatório orçamentário com enfoque de gênero – a iniciativa sul-africana**

A Iniciativa de Orçamento para as Mulheres da África do Sul (South African Women's Budget Initiative) incorpora, em seu terceiro livro, sugestões com relação a indicadores úteis para preparar um relatório orçamentário com enfoque de gênero. Alguns indicadores são sugeridos como pontos de partida para um processo contínuo de monitoramento da distribuição de recursos, assim como para vincular os compromissos governamentais e as políticas públicas. Estes incluem:

A proporção do gasto dirigido expressamente à equidade de gênero;

O balanço de gênero (e, neste caso, também de raça) no emprego no setor público – que pode ser visto como o número de mulheres e homens em diferentes níveis e postos da administração pública;

A proporção de gasto dedicada a serviços públicos prioritários para as mulheres, como a provisão de água;

A proporção do gasto destinado ao Escritório do Status da Mulher, assim como as unidades de gênero dentro de cada dependência e a Comissão para a Equidade de Gênero;

O balanço de gênero no apoio à empresa, como os subsídios proporcionados pela Secretaria de Comércio e Indústria e pela Secretaria de Agricultura;

O balanço de gênero nos contratos do setor público, incluindo aqueles para construir casas para os beneficiários de subsídios de obras públicas realizadas pela Secretaria de Habitação;

O balanço de gênero na filiação a comitês e outros corpos de decisão e foros, como, por exemplo, os comitês de água e outros comitês comunitários, especificando se os beneficiários da contribuição são mulheres ou homens;

O balanço de gênero em matéria de capacitação, como, por exemplo, nos programas para desempregados.

Fonte: BUDLENDER, 1998.

No México, a mudança de governo e a criação do Instituto Nacional das Mulheres, assim como dos institutos estatais, abrem uma janela de oportunidades para avançar rumo a um gasto público mais igualitário. Por essa razão, nesse momento, a pressão e a análise que possam gerar grupos de mulheres para ilustrar as

desigualdades do gasto público são fundamentais para sensibilizar os tomadores de decisão e, dessa maneira, contribuir para que sejam adotadas as medidas necessárias para avançar rumo a um orçamento sensível a gênero.

Um conjunto inicial de questões a serem consideradas para dar forma, tanto na análise de grupos independentes quanto no que se refere a um primeiro esforço de relatórios orçamentários setoriais com perspectiva de gênero, pode abarcar os seguintes aspectos:

- (i) identificar o gasto etiquetado para as mulheres no interior de cada uma das repartições da administração pública;
- (ii) analisar a estrutura de emprego da repartição em questão, visando a um diagnóstico inicial da distribuição de vagas e níveis com base em critérios de gênero;
- (iii) investigar e, se for o caso, assegurar que cada repartição destine recursos para a capacitação de funcionários e funcionárias em matéria de perspectiva de gênero;
- (iv) ressaltar a importância de (e, se for o caso, assegurar que cada repartição destine recursos para isso) fazer pesquisa de temas relevantes para o setor a partir da perspectiva de gênero, com o objetivo de gerar diagnósticos que levem em conta a situação das mulheres para o desenvolvimento dos programas e ações governamentais que competem ao setor;
- (v) promover o (e incidir no) desenvolvimento de critérios programáticos sensíveis a gênero, que se apliquem aos programas gerais de cada repartição;
- (vi) contribuir para o desenvolvimento de indicadores de gênero, que permitam avaliar o impacto dos programas a partir da perspectiva de gênero.

### Algumas sugestões para avançar rumo a uma análise orçamentária com perspectiva de gênero

Até este ponto, o presente documento tratou de explicar por que é importante incluir critérios de gênero nos orçamentos públicos, ao analisar como, nas teorias macroeconômicas, o gênero costuma estar ausente, o que gera políticas e orçamentos

públicos que não partem das condições de desigualdade existentes e, portanto, não podem contribuir para soluções integrais.

Essas propostas metodológicas e sua viabilidade no contexto mexicano são, sem dúvida, um passo inicial para fortalecer uma discussão, que, atualmente, já está acontecendo no país. Entretanto, é importante mencionar que uma iniciativa desse tipo, na realidade, parte de uma análise muito mais integral do que o que exclusivamente se circunscreve para a distribuição de recursos. Para avançar rumo a orçamentos sensíveis a gênero, é fundamental incluir uma série de aspectos diversos, que se relacionam de maneira direta com a aplicação dos orçamentos.

Portanto, é importante delinear alguns dos elementos que podem ser relevantes para iniciar um processo que conduza a orçamentos mais igualitários. A seguir, apresenta-se uma série de passos que exemplificam o tipo de processo que se busca desencadear com uma iniciativa de orçamentos sensíveis a gênero, dentro de um setor específico:

- (i) atividades preliminares;
- (ii) análise do setor e requerimentos de informação;
- (iii) plano de ação.

#### **Dentre as atividades preliminares, é importante:**

- identificar e analisar, a partir da perspectiva de gênero, os eixos temáticos e de ação relevantes para o setor, assim como as brechas existentes;
- compilar informação e dados relacionados com esses temas;
- conhecer a informação populacional, como são censos, contas, enquetes e, em geral, informação útil para colocar em contexto a tarefa do setor;
- analisar causas e efeitos subjacentes aos problemas identificados.

**Uma vez que se tenha uma perspectiva do contexto geral do setor, assim como a situação das mulheres e os problemas gerais que enfrentam, pode-se dar um passo para uma análise do setor.**

Alguns dos elementos a serem considerados são os seguintes:

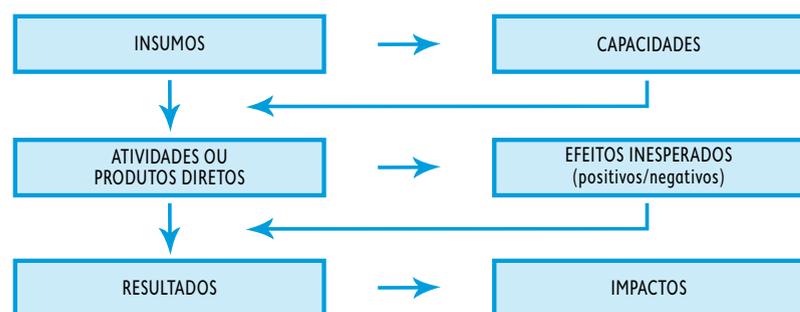
- implicações de gênero da introdução geral ao setor, assim como de sua visão e missão;
- análise do objetivo principal e das metas da repartição, assim como das questões de gênero subjacentes ao seu âmbito de ação;
- identificação dos programas principais, o orçamento destinado a eles e a porcentagem que ele representa do orçamento total do setor;
- identificação dos programas especificamente orientados para as mulheres, o orçamento destinado a eles e a porcentagem que representa do orçamento do setor;
- revisar objetivos e políticas de anos anteriores e avaliar resultados com relação a grupos específicos;
- assegurar que os objetivos gerais integrem as necessidades de mulheres e homens;
- desenvolver objetivos específicos para mulheres onde forem necessários;
- assegurar que os critérios que determinam a priorização de objetivos incluam considerações de gênero;
- assegurar que os objetivos abarquem aspectos qualitativos e quantitativos, assim como critérios de avaliação a partir da perspectiva de gênero.

Também é importante retomar as três categorias do gasto (etiquetado, de igualdade de oportunidades e geral), já que:

- é importante avaliar os alcances e os resultados dos programas etiquetados para mulheres, e as distribuições de recursos que têm;
- a sensibilidade de gênero dos programas pode-se ver afetada pela estrutura genérica dos empregos no setor;
- a sensibilidade de gênero dos programas gerais tem de ser avaliada.

Um enfoque relevante para avaliar esse último ponto é aquele que pode ser obtido ao separarem-se os serviços que o setor outorga em três categorias:

- **Insumos:** identificação dos recursos humanos, materiais e financeiros destinados a um programa ou projeto.
- **Produtos:** identificação dos produtos e serviços que emanam de maneira direta de um programa ou projeto, como poderia ser o número de despensas entregues, o número de clínicas e centros de saúde existentes, os medicamentos que são distribuídos, dentre outros.
- **Resultados:** análise dos resultados do programa ou da política na qualidade de vida das beneficiárias e dos beneficiários.



Ao analisar insumos, produtos e resultados é fundamental considerar as capacidades que se geram com os insumos que estão sendo investidos em determinado programa, assim como os efeitos inesperados que determinados produtos ou atividades possam gerar. Por exemplo, embora no setor educacional seja importante a produção de livros de texto gratuitos, que contribuam para a educação de meninas e meninos, estes livros não garantem, de maneira automática, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Se os livros promovem tacitamente os papéis tradicionais que foram destinados a mulheres e homens, falham em reduzir as brechas existentes – ao fazer com que novas gerações partam desses esquemas

desiguais. Portanto, realizar uma análise desse tipo permite avaliar o impacto das políticas na condição de igualdade/desigualdade entre gêneros. Se as capacidades geradas e os efeitos inesperados não são considerados, é difícil avaliar o impacto.

#### Plano de Ação:

Depois de ter realizado todo o anterior, é importante identificar:

- as ferramentas de análise que serão usadas;
- os indicadores que têm de ser desenvolvidos;
- as fontes de informação – tanto existentes quanto as que têm de ser desenvolvidas;
- a integração da análise que será desenvolvida (em Planos Operacionais Anuais – POAs, critérios programáticos, orçamentos e exposição de motivos, por exemplo).

Com o objetivo de fortalecer as capacidades dos grupos e repartições interessadas em uma iniciativa desse tipo, podem-se realizar as seguintes atividades:

- uma oficina de sensibilização sobre a importância dos orçamentos públicos com enfoque de gênero, dirigida a grupos de mulheres que não entraram no tema, ou a funcionários públicos, ou a legisladoras e legisladores;
- uma oficina de capacitação acerca das ferramentas metodológicas geradas à raiz de experiências internacionais e exemplos de sua aplicação;
- sessões de trabalho entre os grupos que integram a iniciativa e os tomadores de decisões nos diversos setores, para conhecer os procedimentos internos de formulação de orçamentos e programação;
- sessões com instituições geradoras de informação estatística, para conhecer os diversos tipos de informação com os quais se encontra para gerar indicadores que reflitam os avanços em matéria de promoção da equidade entre homens e mulheres.

Estas atividades permitirão gerar capacidades básicas para trabalhar com os orçamentos públicos, assim como medir o interesse na iniciativa. Também permitirão a identificação inicial dos desafios quanto a vazios na informação e sensibilidade dos tomadores de decisões sobre a relevância do tema.

## Considerações finais

As diferentes iniciativas que existem ao redor do mundo em matéria de orçamentos sensíveis a gênero (assim como a experiência que, no México, impulsionou grupos como Igualdade de Gênero: Cidadania, Trabalho e Família, ou Foro Nacional de Mulheres e Políticas de População, dentre outros) tornam possível identificar alguns dos aspectos e desafios mais importantes a serem considerados.

Em primeiro lugar, não há fórmula nem metodologias fáceis de seguir para realizar análise de orçamentos a partir da perspectiva de gênero. As propostas de ferramentas metodológicas apresentadas e analisadas neste documento contêm desafios implícitos e explícitos, os quais, muitas vezes, emanam do tipo de informação que é necessária para fazer análise orçamentária sensível a gênero, em contraposição com a informação que realmente existe.

Em segundo lugar, para avançar rumo a orçamentos sensíveis a gênero, é necessária informação desagregada por sexo, assim como é importante a especificação de objetivos e métodos de avaliação com perspectiva de gênero. Gerar esta informação pode levar anos, porém, uma vez que se tenham dado os primeiros passos nessa direção, será possível construir as ferramentas necessárias para o caso do México.

Terceiro, para assegurar que a informação gerada seja utilizada estrategicamente, é primordial que a sociedade civil esteja envolvida no processo. Aquelas experiências segundo as quais o exercício por um orçamento sensível a gênero ficou exclusivamente entre linhas oficiais ilustram a fragilidade característica desses processos quando eles “pertencem” exclusivamente ao governo. Quanto mais aberto, transparente e inclusivo for o processo, maiores serão as possibilidades de conseguir que o governo o subscreva em termos gerais.

Por último, o contexto em que uma iniciativa desse tipo se situa é fundamental, devido ao fato de que o espaço para a colaboração entre atores diferentes e o fluxo de informação devem estar garantidos. Nesse sentido, o México está em um momento-chave marcado pela transição em nível federal e pela consequente redefinição dos espaços e das oportunidades políticas. A criação do Instituto Nacional das Mulheres ilustra plenamente a redefinição desses espaços, que devem ser aproveitados ao máximo para desenvolver uma iniciativa que necessita de muita vontade política para se realizar.

---

## Bibliografia

ADELSTAL, Charlotta. *Workshop on mainstreaming a gender perspective into government budgets*. Stockholm: SIDA, Economic and Social Analysis Unit, 1998. p. 3–98.

BUDLENDER, Debbie (Ed.). *The third women's budget*. Cape Town: Idasa, 1998.

\_\_\_\_\_. The South African women's budget initiative. Artigo apresentado em *Seminar Pro-Poor, Gender and Environment Sensitive Budgets*, Nova Iorque, 28-30 jun. 1999a.

\_\_\_\_\_. The South African women's budget initiative. Artigo apresentado em *Seminar Women and Political Participation: 21st Century Challenges*. Nova Deli, mar. 1999b.

\_\_\_\_\_; KERRI, Allen; SHARP, Rhonda. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. London: Commonwealth Secretariat, AusAID, 1998.

COETZEE, Erika. *Spend and deliver: an easy guide to the medium-term expenditure framework*. Cape Town: Idasa, 1999.

ELSON, Diane. *Gender-neutral, gender-blind or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care*. London: Commonwealth Secretariat, 1997a.

\_\_\_\_\_. Tools for gender integration into macroeconomic policy. *Gender and Development*, v. 2, Summer 1997b.



## Expectativas versus realidades nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero

### Introdução

Nos últimos anos, os processos de orçamento sensível a gênero (OSG) têm gerado um grande interesse entre “parceiros para o desenvolvimento”. As expectativas daí decorrentes podem ser percebidas nas citações a seguir:

Analisar o impacto dos gastos e das receitas públicas com mulheres e meninas, em comparação àqueles aplicados aos homens e meninos, está rapidamente transformando-se em um movimento global pela transparência dos compromissos políticos nacionais com as mulheres. Em 2001, o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres – UNIFEM lançou um programa de quatro anos de iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero, em parceria com o Secretariado da Commonwealth<sup>1</sup> e o Centro Internacional de Pesquisa

---

*Texto original:* Versão de documento de trabalho preparado para o Projeto de Gênero e Política Social do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD). Versão revisada em março de 2005. Sua publicação no Brasil foi autorizada pela autora, em acordo com recomendação expressa pela UNRISD.

<sup>1</sup> Trata-se de uma organização intergovernamental composta por 54 países membros independentes e com status igual. Todas essas nações, com exceção de Moçambique e Ruanda, faziam parte do Império Britânico. Os Estados-membros cooperam em um quadro de valores e objetivos comuns, incluindo a promoção da democracia, os direitos humanos, a boa governança, o livre comércio, dentre outros. As atividades da Commonwealth são realizadas por meio de seu Secretariado permanente e por reuniões entre seus chefes de governo. (Cf. Wikipédia: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Commonwealth>. Acesso em: 02 fev. 2012). (N.E.)

sobre Desenvolvimento – IDRC (no original), em crescente colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que visa a:

- fortalecer a capacidade dos governos de aplicar a análise de gênero ao planejamento, monitoramento e à avaliação dos impactos da geração de receitas e da alocação de gastos nos âmbitos nacional, estadual e local;
- ampliar a participação das mulheres na tomada de decisão por meio de seu envolvimento nos processos orçamentários;
- trazer uma perspectiva de gênero para a governança econômica por meio de uma maior transparência dos processos orçamentários e do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento existentes, incluindo a Convenção pela Eliminação da Discriminação contra as Mulheres – CEDAW (no original), de modo que os atores nacionais e globais se responsabilizem por seus compromissos com as mulheres em termos de políticas (UNIFEM, 2001, p. 17).

Com o desenvolvimento e a aplicação de ferramentas e técnicas, os orçamentos para mulheres podem fazer contribuições cruciais. Isso inclui esforços no sentido de:

- reconhecer, recuperar e revalorizar as contribuições e a liderança exercida pelas mulheres na economia de mercado e nas esferas reprodutiva e doméstica (invisíveis e subvalorizadas) da economia do cuidado, esta absorvendo o impacto das escolhas macroeconômicas que levam a cortes nos gastos com saúde, bem-estar e educação;

- promover a liderança das mulheres nas esferas pública e produtiva da política, da economia e da sociedade, no Parlamento, nos negócios, na mídia, na cultura, nas instituições religiosas, nos sindicatos e nas instituições da sociedade civil;
- envolver-se em um processo de transformação, a fim de incorporar as necessidades dos mais pobres e dos que não têm poder; e
- construir a capacidade das organizações de mulheres para realizar o *advocacy* em questões macroeconômicas (BLACKDEN; CHANU, 1999, p. 64-65).

As questões e projetos de gênero demandam, urgentemente, transversalização<sup>2</sup> por parte das esferas mais altas do diálogo político e das medidas de desenvolvimento de programas. Uma iniciativa de orçamento de gênero é um exemplo de proposta central [...] Há, aqui, um potencial importante para a formação de políticas macroeconômicas de gênero, como mostra a experiência em outros países africanos [...] (RODENBERG, 2003, p. 38)

A primeira citação acima é do Relatório Anual do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres – UNIFEM, de 2001. A segunda foi retirada de uma publicação do Banco Mundial chamada *Gender, Growth and Poverty Reduction* (Gênero, crescimento e redução da pobreza, em português). A terceira é de

<sup>2</sup> O termo *mainstreaming* foi utilizado pela Plataforma para a Ação da 4ª Conferência Mundial sobre Mulheres de Nações Unidas, celebrada em Beijing, em 1995. Sua definição é mais ampla e complexa que a tradução usualmente feita – transversalização – conforme sugere o Conselho de Europa: “O *mainstreaming* de gênero é a organização (a reorganização), a melhoria, o desenvolvimento e a avaliação dos processos políticos, de modo que uma perspectiva de igualdade de gênero se incorpore em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as etapas, pelos atores normalmente envolvidos na adoção de medidas políticas”. (LOMBARDO, 2003).

um relatório da GTZ - Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão<sup>3</sup> sobre a experiência de Gana na tentativa de integrar gênero às políticas, processos e estratégias de redução da pobreza – ERPs. A referência relacionada ao UNIFEM se remete ao surgimento de um “movimento global” envolvendo os OSGs. Também aponta, dentre outras coisas, expectativas sobre o que os OSGs podem alcançar em termos de transparência dos governos e atores internacionais e da participação das mulheres na tomada de decisão econômica. O Banco Mundial faz referência a “contribuições cruciais” nas áreas de reconhecimento dos trabalhos remunerado e não remunerado; à liderança das mulheres na política, na economia e na sociedade de uma forma mais ampla; à “transformação” que leva em consideração as necessidades dos “mais pobres e dos que não têm poder”; e ao *advocacy*. A GTZ sugere que os OSGs podem viabilizar um “nível mais alto” de envolvimento para promover a transversalização de gênero nas políticas macroeconômicas.

A questão fundamental tratada neste texto é: como se comparam as realizações práticas das iniciativas de orçamento sensível a gênero (OSG) e as reivindicações e expectativas sobre o que elas poderiam realizar? Ao fazer essa pergunta, este documento não tem a intenção de desmerecer o que foi realizado. Em vez disso, ele tenta trazer uma visão mais realista para a discussão, o planejamento e a avaliação dessas iniciativas. Também enfatiza que diferentes iniciativas têm diferentes objetivos e resultados, que dependem do contexto, do público envolvido e de uma série de outras coisas. Não há, portanto, uma abordagem “correta” única.

O texto não trata, em detalhes, do que são os OSGs. Há uma gama de outras fontes que descrevem e discutem o tema. A bibliografia anotada produzida por BRIDGE<sup>4</sup> (REEVES; SEVER, 2003), no

<sup>3</sup> Em janeiro de 2011, a GTZ se fundiu com outras agências de cooperação: DED – Serviço de Cooperação Técnica e Social e InWent – Capacitação e Desenvolvimento Internacional, passando a se chamar Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável por meio da GIZ. (N.E.)

<sup>4</sup> BRIDGE – Development – Gender. Programa de pesquisa e informação localizado no Knowledge Services IDS, na Inglaterra. Website: [www.bridge.ids.ac.uk](http://www.bridge.ids.ac.uk)

início deste ano, é uma referência útil do que há disponível sobre o tópico atualmente. Além disso, o texto *Gender Budget Makes Cents* (BUDLENDER et al., 2002) discute alguns conceitos que pautam as iniciativas e fazem um resumo de algumas destas em mais de 20 países até o início de 2001. Já *Gender Budget Makes More Cents* (BUDLENDER; HEWITT, 2003) traz descrições mais longas de atividades em dez contextos diferentes (oito países, uma região e uma organização internacional), escrito por atores centrais nos respectivos processos de institucionalização de OSG.<sup>5</sup> A última publicação citada corrobora, implicitamente, um dos argumentos deste texto, a saber, o fato de que a grande variedade de iniciativas classificadas como OSG torna difícil qualquer generalização.

A definição de OSG adotada neste trabalho é a que envolve uma análise do orçamento do governo em termos de seu alcance e impacto sobre mulheres e homens, meninas e meninos. Assim, OSG é uma forma de análise de políticas sob uma perspectiva de gênero. Os OSGs não se concentram apenas nos números contidos no orçamento, mas também – e talvez mais ainda – nas políticas e nos programas que estão por trás de tais números. De forma ideal, eles também se concentram no que acontece quando as políticas e programas são implementados. O “valor adicionado” dos OSGs em termos de análise de políticas é que eles reconhecem que nenhuma política ou nenhum programa do governo será efetivo a menos que os recursos alocados sejam adequados para sua implementação.

As citações no início deste artigo sugerem que as parcerias pelo desenvolvimento têm exercido um papel importante nos OSGs. Dentro de qualquer país em particular, os OSGs podem envolver os atores do governo, da sociedade civil, parlamentares ou uma mescla dos diferentes grupos. Idealmente, os OSGs, principalmente aqueles realizados por governos, não deveriam se encerrar nas análises. Em vez disso, essa análise deve resultar em mudanças nos programas, políticas e orçamentos alocados, de modo que as

<sup>5</sup> O livro *Orçamentos Sensíveis a Gênero: experiências* traz algumas iniciativas publicadas originalmente no livro *Gender Makes More Cents*, a saber, uma ocorrida no México, analisada por Helena Hoffbauer, e outra na Austrália, analisada por Marian Sawyer. (N.E.)

diferentes necessidades das mulheres e dos homens, das meninas e dos meninos sejam atendidas em dada sociedade.

A breve descrição acima abarca uma ampla variedade de atividades, mas deixa de contemplar um grande leque de abordagens e compreensões diferentes sobre o que os OSGs podem e devem fazer. Algumas vezes, as pessoas envolvidas estão cientes das diferentes possibilidades e fazem escolhas conscientemente; outras vezes, não. Este documento espera acrescentar elementos ao que outros escreveram, descrevendo algumas formas explícitas e implícitas que diferenciam os OSGs.

Ao longo dos últimos sete anos, atuei, pessoalmente, em mais de 20 países, prestando assistência a iniciativas de OSG. Parte desse trabalho foi realizada junto a governos nacionais e subnacionais, parte junto a parlamentos e parte junto a grupos da sociedade civil. Neste documento, utilizo situações retiradas de meus conhecimentos sobre OSGs em diferentes países. Os exemplos, inevitavelmente, tendem a ser de países nos quais já trabalhei e que conheço melhor. Em particular, há mais exemplos da África do Sul do que de qualquer outro país. Isso, provavelmente, resulta em alguma parcialidade. Certamente, implica uma inclinação para iniciativas em países em desenvolvimento, já que é neles que muito do trabalho de OSG aconteceu até o momento e onde estive mais presente. A parcialidade significa que o documento negligencia alguns exemplos importantes. Não me sinto à vontade para tirar conclusões sobre exemplos que eu não conheço bem, já que o que acontece em uma iniciativa de OSG é fortemente influenciado por fatores políticos, organizacionais e contextuais. De fato, algumas das minhas conclusões sobre os OSGs nos países incluídos no documento podem também estar incorretas devido à minha falta de compreensão de tais aspectos contextuais. O desequilíbrio na abrangência não tem como objetivo mostrar que as iniciativas em que estive envolvida são “melhores” ou mais interessantes que outras.

O texto se concentra mais nos gastos do que nas receitas, mas isso não significa que eu considere estas menos importantes do que aqueles. No entanto, reflete a inclinação da maior parte dos trabalhos de OSG até a data, especialmente em países em desenvolvimento.

O texto se divide em três seções. A primeira trata de questões relacionadas a orçamentos e sua interação com conceitualizações da economia e políticas sociais e econômicas. A segunda discute gênero como uma variável crítica que estrutura a economia e a sociedade, ao lado de outros eixos como raça, classe e idade. A terceira debate questões relacionadas a políticas e processos de elaboração orçamentária. Os diferentes grupos de temas, com frequência, relacionam-se e há, por isso, certa sobreposição entre as seções.

## Os orçamentos e as políticas econômica e social

### Política macroeconômica

Como demonstrado na citação que abre este trabalho, as ações de OSG são, muitas vezes, descritas como articulação com a política econômica. Isso é verdade porque o orçamento representa uma parte importante da política macroeconômica fiscal de um país. No entanto, essa afirmação pode ser enganosa, caso se baseie em uma visão excessivamente estreita do termo “econômica”.

De início, muito embora o orçamento faça parte da política econômica, a forma como ele é distribuído compromete a efetividade das políticas públicas de todos os setores do governo, como as áreas econômica, social e a rede de proteção. Com efeito, o orçamento é um reflexo monetário de todas as políticas de um governo. Essa contradição se encerra na implementação de iniciativas que focam *players* governamentais (atores de grande influência) na escolha da área para a qual os esforços devem convergir: o Ministério das Finanças (que define o teto orçamentário, decide sobre as alocações setoriais, determina o formato dos orçamentos) ou os ministérios que concebem e implementam as alocações setoriais, assim como as políticas que as sustentam. Na prática, ambos têm que ser envolvidos, porém de formas diferentes.

Em segundo lugar, tratar o orçamento como uma política “econômica” pode resultar em perda, negligenciando-se as iniciativas de orçamento de gênero para integração dos aspectos sociais e econômicos.

Além disso, o entendimento de que os orçamentos fazem parte da política econômica traz à tona o limitado avanço alcançado no tratamento das outras áreas da política econômica. Quando o Secretariado da Commonwealth decidiu, pela primeira vez, envolver-se em ações de orçamento de gênero, ele o fez na compreensão de que este seria o ponto de entrada mais fácil para a arena macroeconômica. Desde então, um volume considerável de material foi produzido sobre outros aspectos da política macroeconômica. O governo da Tanzânia e uma organização não governamental local, a Tanzanian Gender Networking Programme (TGNP), foram, talvez, os que mais caminharam, ao declarar sua intenção de avançar para além do orçamento. No entanto, nem mesmo a Tanzânia fez mais do que reconhecer que algo precisava ser feito.

“Inserir” gênero nas políticas e modelos macroeconômicos não é algo fácil. Houve avanços na criação de modelos macroeconômicos, notadamente, o trabalho de Marzia Fontana (ver, por exemplo, FONTANA, 2002; FONTANA; WOOD, 2000). Em primeiro lugar, a questão de gênero pode ser “inserida” por meio da desagregação dos fatores de produção (como o trabalho) e mediante a desagregação das famílias de acordo com o sexo do chefe da família. Em segundo lugar, o trabalho não remunerado e os serviços de cuidado poderiam ser adicionados como outro “setor” da economia.

Contudo, a possibilidade de inserir gênero em modelos é limitada pelo pouco desenvolvimento teórico da área até o momento, pela insuficiência de dados, pelo pouco número de pessoas com *expertise* para usá-los e pela dificuldade de ampliar essa compreensão e participação para além de um pequeno grupo. Declarações gerais a respeito dos impactos das políticas macroeconômicas sobre a questão de gênero são comuns e, relativamente, fáceis de fazer. Traduzi-las em análises e propostas concretas é “osso duro de roer”.

Um desafio adicional de lidar com as questões econômicas mais amplas é que, muito embora as oportunidades de participação da sociedade civil na formulação das políticas sociais possam ser limitadas, os governos são ainda menos abertos à ideia de

participação da sociedade civil na área macroeconômica, na qual se busca influenciar variáveis-chave, tais como o déficit.

Se as ações de OSG desejam, realmente, influenciar as políticas macroeconômicas, precisarão atuar em parceria com o Ministério das Finanças, não apenas com a Divisão de Orçamento, que, normalmente, participa das iniciativas de OSG. Possivelmente, as pessoas envolvidas com OSG descobrirão, a partir daí, que as divisões responsáveis pelos assuntos macroeconômicos têm poder restrito e, no lugar delas, as instituições financeiras internacionais (IFIs) é que ditam as regras. O Banco Mundial mostrou seu apoio às ações de OSG, a ponto de tentar estabelecer iniciativas desse tipo em vários países. O Fundo Monetário Internacional – FMI, publicou um documento de trabalho (SARRAF, 2003) sobre o tema. No entanto, é possível que ambas as instituições recusem-se a permitir que as ações de OSG “interfiram” nas estratégias, políticas e nos modelos macroeconômicos.<sup>6</sup>

### Transversalização de gênero nas políticas sociais e em outras áreas

Como ilustrado na citação da GTZ, muitas vezes, as ações de OSG são alardeadas como um mecanismo útil para apoiar a transversalização de gênero nas políticas públicas. Elas, de fato, têm enorme potencial para serem usadas dessa forma. Entretanto, como será discutido mais detalhadamente a seguir, em diversas ocasiões, as pessoas envolvidas com OSGs acabam concentrando-se em assegurar alocações específicas para as mulheres, em vez de pensar em como tornar todas as políticas e alocações governamentais sensíveis a gênero. Às vezes, as alocações direcionadas são necessárias como forma de ação afirmativa, ou para atender a necessidades especiais. Porém, a verdadeira transversalização requer mudança dos programas e orçamentos “comuns” que respondem pela maior parte das atividades dos governos.

<sup>6</sup> A respeito dessa questão, o Livro 2 traz experiências analisadas a exemplo dos casos do Peru e da Austrália.(N.E.)

No outro extremo, os OSGs podem não ser efetivos porque têm objetivos muito amplos. Como analistas de gênero, somos treinados para enxergar as inter-relações que envolvem diferentes setores e fatores. No jargão dos que trabalham com desenvolvimento, gênero é um tema “transversal”. A prática e a organização do governo militam contra uma abordagem transversal, na medida em que as funções nas instâncias governamentais, assim como os orçamentos, são organizadas em termos de funções de ministérios setoriais, departamentos e órgãos, tais como secretarias. O OSG apoia aqueles que desejam realizar mudanças nos orçamentos públicos e, por isso, precisam encontrar caminhos para desatar os fios entrelaçados.

Ao menos teoricamente, algumas reformas financeiras atuais – em particular, o orçamento por desempenho – que estão sendo implementadas em muitos países por incentivo do Banco Mundial, FMI e de outras instituições parecem trazer oportunidades. O orçamento por desempenho é uma forma de orçamentação segundo a qual os governos precisam não apenas prestar informações sobre os valores, mas também incluir “produtos” e “resultados” com vistas a mensurar o desempenho e estabelecer metas. Essa abordagem é tida como algo que incentiva uma associação mais forte entre as políticas e o orçamento e, dessa forma, entre os orçamentos e o que as políticas visam alcançar. As medidas de produtos e resultados nos ajudam a ver o que os orçamentos estão alcançando, ou tentando alcançar, em termos mais concretos do que os dólares, rúpias ou rands.<sup>7</sup> Por um lado, os produtos são definidos, em termos orçamentários, como as entregas concretas a partir da alocação orçamentária. Então, por exemplo, uma alocação para educação primária poderá resultar em um produto de X alunos (idealmente desagregado em meninos e meninas), Y livros-texto ou Z escolas construídas ou reformadas. Por outro lado, os resultados mensuram o impacto. Eles medem a mudança mais abrangente na situação que um programa específico se propõe a abordar. Por exemplo, uma alocação para um centro de saúde

<sup>7</sup> Moeda corrente sul-africana. (N.E.)

pode ter a intenção de contribuir para a consecução do resultado de melhoria da saúde da população em um distrito.

O “contribuir” na frase anterior levanta, implicitamente, a questão da transversalidade. Se, de fato, a saúde da população de um distrito melhorar, o ministro da Saúde não poderá, simplesmente, reivindicar (todo) o crédito. A melhoria da [qualidade da] saúde pode, na verdade, não ter nada a ver com a atuação do centro de saúde. Pode ser que o nível de chuvas e a colheita tenham sido bons, e, como resultado disso, as pessoas tenham se alimentado melhor e, portanto, estejam mais saudáveis. Pode ser que a economia tenha melhorado, e as pessoas tenham recebido mais dinheiro para suprir suas necessidades.

Idealmente, o orçamento por desempenho permite a viabilização de resultados multissetoriais. Na prática, isso raramente acontece, exceto em um nível bastante amplo dos resultados, porque cada órgão planeja e faz seu orçamento separadamente. Provavelmente, as ações de OSG que buscassem promover essa abordagem necessitariam intervir na esfera central dessas instituições, como os ministérios das Finanças e as comissões de Planejamento, já que são elas as responsáveis por assegurar que os planos e as alocações de todos os órgãos perfaçam um todo coerente que possibilite que os objetivos nacionais sejam alcançados.

À primeira vista, pode-se cogitar defender que “igualdade de gênero” seja um dos resultados nacionais. Isso é, no entanto, quase sempre muito vago e, definitivamente, insuficiente. Na melhor das hipóteses, resultaria em alguma alocação especial para mulheres. No pior cenário, poderia gerar um sentimento de que a temática de gênero seria ignorada em todos os outros resultados.

Uma abordagem um pouco mais detalhada foi concebida na Tanzânia, onde um ou dois indicadores foram desenvolvidos para cada um dos artigos da Plataforma de Ação de Beijing (BPfA, no original). O plano era que esses indicadores fossem apresentados nas peças orçamentárias a cada ano, como uma medida para verificar se o governo como um todo estava sendo bem-sucedido na promoção da igualdade das mulheres. Infelizmente, o plano não foi implantado por conta de contratempos no sistema de monitoramento geral.

Em um nível menos ambicioso, vários OSGs trataram de temas que perpassavam os órgãos governamentais de outra maneira. Na África do Sul, houve várias tentativas, por parte de organizações não governamentais (ONGs) que trabalham na área de violência de gênero, de explorar formas de examinar o quanto é alocado para lidar com esse sério problema. Esses esforços focaram, principalmente, os órgãos nacionais e estaduais que lidam com a justiça, a polícia e os serviços de proteção social. As iniciativas têm alcançado êxito relativo ao direcionar a atenção para o tema, tanto do público em geral quanto das instituições governamentais relacionadas. O sucesso deve-se, em parte, ao amplo reconhecimento da gravidade da violência de gênero no país. A ênfase nos orçamentos, com efeito, provou seu valor como “ferramenta” adicional no arsenal daqueles que fazem *advocacy* na área de violência de gênero, em vez de ser um projeto autônomo. Seria possível nos referirmos a isso como transversalizar o trabalho orçamentário em defesa das questões de gênero?

### Fortalecimento dos direitos

A citação do UNIFEM se refere à possibilidade de usar o trabalho do OSG para monitorar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, no original). Às vezes, reivindicações similares a essa são feitas com respeito ao uso do trabalho de OSG em relação aos direitos socioeconômicos mais gerais. No entanto, o campo dos direitos, como o da política macroeconômica para além dos orçamentos, tem provado ser uma das áreas mais difíceis do trabalho de OSG. Um dos desafios é que, normalmente, aqueles que se envolvem no trabalho orçamentário têm uma abordagem diferente daqueles que participam do trabalho na área dos direitos. Em particular, as pessoas que trabalham com orçamento tendem a ter um entendimento mais técnico, ao passo que os defensores do campo dos direitos adotam uma postura mais idealista. De forma mais direta, os técnicos costumam discutir, em termos de “priorização” e escolhas, com base em um teto orçamentário dado, enquanto os defensores dos direitos são mais propensos a pressionar por “mais para todos”.

A categorização acima foi construída a grosso modo. Em situações nas quais os governos são a favor da “transformação”, da “redistribuição” e de outros imperativos gerais de políticas públicas, os defensores dos direitos tendem a apoiar, de forma geral, o seu direcionamento. Desse modo, é relativamente fácil lançar mão de argumentos orçamentários “aceitáveis” em favor da igualdade e da efetivação dos direitos. Esse foi o caso dos anos iniciais da Iniciativa das Mulheres pelo Orçamento (WBI, no original) na África do Sul, quando o atual ministro das Finanças anunciou, no seu primeiro discurso sobre orçamento, que reduziria os gastos com defesa e destinaria os recursos economizados para “mulheres e crianças”. Como resultado dessa concordância com a direção geral do governo, nos anos iniciais, o WBI solicitou explicitamente aos pesquisadores que focassem em como o orçamento dado para um departamento específico deveria ser redistribuído, em vez de pedir “mais” para o departamento em questão. Outras motivações para essa abordagem eram que o WBI não podia, naquele estágio, alegar ter um entendimento do orçamento como um todo e que as demandas aparentavam ser mais “razoáveis”.

Não foi com tranquilidade que, muitos anos mais tarde, o WBI aceitou os parâmetros escolhidos pelo governo. Naquele momento, a estratégia macroeconômica do governo de Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR, no original) havia alcançado êxito na redução do déficit, mas havia falhado, tristemente, no estímulo ao crescimento, emprego e à redistribuição. Assim, em 2001, uma nota informativa preparada por um dos parceiros do WBI para os parlamentares destacou a necessidade, no contexto de altos gastos militares planejados, de perguntar ao ministro se ele, naquele momento, estaria retirando os recursos destinados a políticas sociais para mulheres e crianças para gastá-los na compra de submarinos e armamentos.

O fracasso relativo da tentativa de associar direitos ao trabalho de OSGs é refletido em outras áreas não ligadas aos temas de gênero. De forma geral, tem havido mais conversas sobre a associação entre orçamento e direitos, mas, relativamente, pouco foi feito até o presente. Assim como o trabalho de orçamento, as

iniciativas jurídicas ligadas à questão dos direitos, muitas vezes, também não foram aproveitadas a contento nas ações de *advocacy*. Da mesma forma que o trabalho de OSG, as ações com base nos direitos têm alcançado mais efetividade quando realizadas em estreita cooperação com grupos de *advocacy*.

A África do Sul, com seus severos dispositivos constitucionais relativos aos direitos socioeconômicos e uma sociedade civil que (agora) está preparada para contestar o governo, tem alguns casos interessantes que giraram em torno dos orçamentos e dos direitos, muito embora, normalmente, o ângulo orçamentário seja implícito. Alguns casos mais importantes relacionavam-se com o direito à moradia para as crianças e seus cuidadores, o direito ao pagamento retroativo quando o auxílio governamental atrasasse, e o direito aos antirretrovirais para prevenção da transmissão do HIV/Aids mãe-filho. Tais casos envolveram questões de gênero, mas o elemento de gênero não foi levantado nem mesmo na justiça. Os ativistas desse campo também não têm conseguido levar esses casos adiante. Uma tentativa feita pela Iniciativa das Mulheres pelo Orçamento – WBI, (PILLAY et al., 2002), de analisar as questões de gênero e orçamento em um caso envolvendo o direito à moradia, trouxe à tona as dificuldades de incluir mais uma disciplina cheia de jargões – o Direito – às várias disciplinas repletas de jargões que já fazem parte das ações de OSG.

Esse trabalho no campo dos direitos, realizado na África do Sul e em outros lugares, é inspirado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Esse Pacto introduz conceitos como “medidas razoáveis” e “realização progressiva”. Com relação às “medidas razoáveis”, a justiça não declarará que qualquer das abordagens, isoladamente, é a única possível. Em vez disso, julgará se a estratégia adotada pelo governo é “razoável”. Quanto à “realização progressiva”, a justiça levará em conta o fato de um governo não ser capaz de assegurar a realização imediata de todos os direitos socioeconômicos a todos os cidadãos. No entanto, o governo tem que mostrar que não está regredindo em termos de facilitar a efetividade desses direitos.

Um terceiro conceito importante, especialmente da perspectiva orçamentária, é o dos “recursos disponíveis”. Ao determinar se

os planos de um governo são razoáveis e se este está caminhando para ampliar o acesso aos direitos de forma suficientemente rápida, uma corte de justiça deve considerar os recursos e, em particular, o orçamento disponível para o governo.

Esses três conceitos apontam tanto para a possibilidade de combinar ações de orçamento e direitos quanto para algumas dificuldades. Nesse ponto, como os planos dos governos somente precisam passar no teste da razoabilidade e também porque os direitos não precisam ser assegurados imediatamente, os defensores não podem passar uma única política pública, ou um valor orçamentário em especial, como uma prova de fogo em termos de leis e direitos.

A separação dos poderes que existe na maioria dos países é uma dificuldade adicional, já que significa que as cortes hesitarão em ditar o que o Executivo deve fazer. Elas podem decidir que a atual abordagem não é suficiente para satisfazer as obrigações de um governo em termos da oferta de direitos. Mas elas não decidirão o que deve ser feito de diferente, seja em termos de políticas públicas, seja de orçamentos.

Outro obstáculo em potencial é que, muitas vezes, o discurso dos direitos não é persuasivo no lidar com burocratas, especialmente aqueles dos ministérios técnicos, como o das Finanças. Ademais, a menção aos instrumentos internacionais, com frequência, exerce pouca influência sobre tecnocratas, principalmente nos casos em que eles já se sentem sob considerável pressão de IFIs e doadores que exercem poder sobre suas políticas e orçamentos.

## Impacto

Os OSGs são intervenções políticas que visam a mudar a natureza dos orçamentos, das políticas e dos programas que os sustentam, com a finalidade de mudar a realidade das mulheres e homens (pobres), das meninas e dos meninos em um país em particular. Assim sendo, naturalmente, questões são levantadas quanto aos seus impactos – por exemplo, se essas ações já conseguiram efetivar alguma dessas mudanças pretendidas. Infelizmente, não é fácil medir o impacto ou atribuir um resultado a uma intervenção específica para os OSGs ou para quaisquer outras intervenções políticas e sociais.

Algumas iniciativas podem reivindicar o fato de terem gerado mudanças orçamentárias. No México, por sua vez, a Comissão sobre Igualdade de Gênero da Câmara dos Deputados obteve êxito com base nas análises de OSG realizadas pela sociedade civil, na sua defesa por mais investimento em saúde reprodutiva. O orçamento foi alterado para incorporar um aumento de 40% no montante alocado para a saúde reprodutiva. Também houve um aumento de fundos relativos a um programa de mortalidade materna e programas voltados para mulheres agricultoras e imigrantes. No Reino Unido, o trabalho do Grupo de Orçamento das Mulheres convenceu o Tesouro a redesenhar o Child Tax Credit (Crédito Fiscal para Criança), de modo que ele fosse pago ao principal cuidador (provavelmente, uma mulher), em vez de ao principal provedor (possivelmente, um homem). Esse movimento envolveu uma mudança nos beneficiários, em vez de nos montantes do orçamento. Na África do Sul, o OSG pode reivindicar algum crédito pela introdução da subvenção de apoio à criança, dado aos cuidadores em famílias pobres. Essa subvenção substituiu a anterior, que alcançava uma fatia muito pequena das mulheres pobres, negras e agricultoras – as que mais necessitavam da ajuda. Também na África do Sul, um relatório que destacou a modesta quantia alocada pelo Departamento do Comércio e Indústria para pequenas, médias e microempresas – um setor dominado pelas mulheres – inspirou a então vice-ministra, Phumzile Mlambo-Ngcuka, a verificar que o gasto havia aumentado. Infelizmente, isso não ajudou as mulheres de forma significativa, já que, depois, percebeu-se que o problema era a forma de apoio, não o montante de dinheiro. O governo sul-africano ainda estava, em 2004, lutando para conceber uma forma de assistência adequada às microempresas.

Alguns OSGs podem apontar declarações de ministros das Finanças e outros documentos em que eles reconhecem a importância das questões de gênero. No Sri Lanka, o projeto-piloto apoiado pela Commonwealth resultou em uma forte declaração do ministro das Finanças. Em Ruanda, na Malásia e na província sul-africana de Gauteng, os presidentes fizeram declarações incisivas sobre a importância dessas ações no início das iniciativas de OSG dentro dos governos.

Alguns OSGs podem destacar documentos orçamentários que, agora, tratam mais claramente das questões de gênero. Na Índia e na província de Western Cape, da África do Sul, por exemplo, as ações de OSG resultaram na inclusão de algumas análises de gênero nos documentos de referência ao orçamento. Na Austrália, em Ruanda e na província sul-africana de Gauteng, os documentos orçamentários incluem (ou incluíam, no caso da Austrália) declarações sobre desempenho nas questões de gênero, que descrevem os programas governamentais e suas alocações em termos desse assunto. Na Tanzânia, a circular orçamentária emitida a cada ano para todos os ministérios pela Comissão de Planejamento e Privatização (anteriormente apenas Comissão de Planejamento) inclui vários parágrafos instruindo os ministros a adotar uma abordagem sensível a gênero quando da submissão de suas propostas orçamentárias. A Malásia pretende inserir instruções relativas à sensibilidade a gênero nas circulares orçamentárias no próximo ano.

Todas as conquistas anteriormente citadas e as similares em outros países são importantes ao menos simbolicamente. No entanto, de forma geral, as mais de 50 iniciativas de OSG pelo mundo, provavelmente, produziram poucas mudanças orçamentárias em termos relativos. Ademais, declarações gerais de suporte podem azedar, como visto no exemplo da África do Sul em relação aos gastos militares descritos.

Um dos motivos que explicam as poucas mudanças nos números dos orçamentos é que, normalmente, uma política não se altera por causa de uma iniciativa única, mas, sim, como resultado da combinação de uma gama de forças. É, portanto, difícil um único grupo reivindicar crédito por uma alteração na política. Nesse sentido, por exemplo, o WBI da África do Sul não pode reivindicar ter sido o principal vetor do estabelecimento da subvenção de apoio à criança. Em vez disso, o WBI influenciou o formato que a subvenção assumiu e aumentou as chances de ela ser aceita pelo governo, em um momento em que este vinha tentando cortar as despesas com subvenções em lugar de criar novas.

Outra explicação para as limitadas reivindicações que as iniciativas de OSG podem fazer em relação a mudanças orçamentárias é que, raramente, as políticas são alteradas simplesmente

porque novos e melhores “fatos” são apresentados, não tanto quanto nós todos gostaríamos de acreditar, em termos de formulação de políticas com base em evidências. O trabalho de OSG é mais efetivo quando oferece suporte ao caminho já escolhido pelos formuladores de políticas públicas. Quando acontece assim, os elementos levantados no trabalho de OSG podem fortalecer a posição dos formuladores das políticas. Não sendo esse o caso, provavelmente, o trabalho de OSG será ignorado, a menos que haja uma pressão muito forte e organizada para apoiá-lo.

Uma terceira razão que explica as poucas reivindicações a serem feitas acerca das mudanças é que as pessoas envolvidas, muitas vezes, não detêm o poder para mudar os orçamentos. A falta de poder é claramente observada em atores da sociedade civil. A seguir, argumento que esse é, também, o caso da maioria dos parlamentares. Vou além e digo que, com frequência, isso é verdade para os servidores públicos.

As limitações de poder, vivenciadas pelos servidores públicos para alterar os orçamentos, é particularmente aguda quando as iniciativas de OSG envolvem apenas pontos focais ou ministérios associados a gênero. Os pontos focais de gênero são, muitas vezes, demasiadamente pequenos para influenciar as decisões. De fato, em alguns países, o cargo de ponto focal de gênero tende a ser dado a um funcionário administrativo ou do setor de recursos humanos. Mesmo se esse funcionário ou funcionária tiver tempo e energia para se dedicar a atuar, exclusivamente, como ponto focal de gênero (o que, muito frequentemente, não é o caso), ele não possui o conhecimento ou o poder de influenciar as alocações que exercerão um impacto na prestação de serviço aos cidadãos de ambos os sexos. Além disso, surpreendentemente, poucos funcionários públicos, em muitos países, alguma vez já olharam para um orçamento e conseguiram lê-lo e interpretá-lo mesmo no nível mais básico.

Os ministérios que trabalham com gênero deveriam, na teoria, ter mais poder de influenciar outros, uma vez que, geralmente, o mandato deles envolve assegurar a transversalização por meio de todos os outros ministérios. No entanto, a fragilidade desses ministérios, na maioria dos países, é bastante conhecida. Ademais,

os funcionários que atuam nessas esferas, não raro, não se envolvem com entusiasmo com os OSGs. Em diversos casos, essas pessoas têm receio da natureza técnica dessa empreitada. Muitos se sentem mais confortáveis realizando treinamento de conscientização de gênero no governo e na sociedade civil. Outros tantos se sentem mais confortáveis focando projetos de mulheres, que, embora não façam parte do mandato da maioria dos ministérios que trabalham com gênero hoje, continuam a ser financiados por doadores que querem “resultados” concretos.

A responsabilidade pela ausência de mudanças orçamentárias não deve, no entanto, ser atribuída somente, ou principalmente, às fragilidades no âmbito do mecanismo institucional de gênero. Quando os OSGs envolvem planejamento, orçamento e outros funcionários dos ministérios, estes também, normalmente, reclamam que têm pouco ou nenhum poder para alterar os orçamentos. Eles solicitam que sejam realizados treinamentos dirigidos a seus líderes políticos, para convencê-los da importância de adotar uma abordagem sensível a gênero. Alternativamente, em muitos dos países mais pobres, os funcionários observam que, de fato, as IFIs e os doadores exercem poder sobre o orçamento. Ou notam que todo o exercício orçamentário pode ser um esforço irrealista, caso as previsões de receitas sejam superotimistas, ou o financiamento dos doadores seja duvidoso. Essa deficiência é exarcebada em situações em que as IFIs insistem em adotar uma abordagem de orçamento de caixa, segundo a qual o Banco Central somente pode transferir aos ministérios, a cada mês, o que houver nos cofres do governo. Muitas dessas reclamações sugerem que os defensores do OSG precisarão, em várias situações, focar as práticas das IFIs, bem como naquelas dos seus próprios governos.

Anteriormente, observamos que muitos ministérios “de gênero”<sup>8</sup> perdem muito tempo com atividades de sensibilização. Os OSGs não devem fazer pouco caso de tais ações, uma vez que,

---

<sup>8</sup> Destaque nosso. No Brasil, esse termo não é utilizado. A leitura é de que se trata dos ministérios responsáveis por políticas para mulheres ou pela implantação de políticas com recorte de gênero (N.E.).

até o momento, esse tem sido o principal “produto” de diversas iniciativas de orçamento de gênero. Em sua defesa, as ações de sensibilização associadas a iniciativas de OSG podem ter uma vantagem sobre outras que tenham esse mesmo caráter e relacionadas a gênero, na medida em que, se concebidas corretamente, podem fazer mais do que ajudar servidores (por exemplo) a compreender o que gênero significa e levá-los a entender como é possível usar esse conhecimento nas suas respectivas funções. Isso, por sua vez, é um avanço na efetivação de mudanças em políticas e orçamentos. As ações de sensibilização também podem, quando direcionadas aos parlamentares, ajudá-los a compreender que perguntas devem ser feitas quando estiverem exercendo a supervisão sobre o poder Executivo em diferentes setores.

Se o treinamento exceder a sensibilização para incorporar o acompanhamento de funcionários públicos na produção de informes orçamentários de gênero, haverá mais oportunidades. Um informe orçamentário de gênero não é, necessariamente, o reflexo de um orçamento sensível a gênero, já que os informes em si nem sempre resultam em mudanças nas alocações do orçamento. No entanto, há a possibilidade de que servidores que produzam tais documentos demonstrando o impacto de seus programas sobre as mulheres e homens, meninos e meninas, possam perceber as limitações do que estão fazendo e efetuar mudanças nos anos subsequentes. Se isso não ajuda espontaneamente, as informações que esses relatos de orçamentos de gênero tornam disponíveis para os parlamentares e para a sociedade civil deveriam levá-los a aumentar a pressão por mudanças necessárias.

Infelizmente, em alguns casos, os informes de orçamento de gênero acabam sendo não mais que publicidade do que o governo “está fazendo pelas mulheres”. Em outros momentos, mesmo quando os informes oferecem uma reflexão honesta da realidade, pouquíssimos parlamentares e atores da sociedade civil lêem-nas.

Um motivo para a falta de interesse dos parlamentares e da sociedade civil é, sem dúvida, a natureza não inspiradora da maioria das peças orçamentárias, incluindo os informes de orçamento de gênero. Contudo, esse formato padronizado e enfadonho pode

ajudar a evitar que a verdade seja camuflada por palavras bonitas. Uma segunda razão para a ampla falta de interesse por esse tipo de documento é que, assim como os documentos orçamentários principais, esses informes de orçamento de gênero enfatizam as propostas, por exemplo, aquelas previstas no planejamento do governo para o ano seguinte. Apesar da introdução dos orçamentos por desempenho, estes tendem a fornecer pouca informação sobre o que foi alcançado com os recursos alocados nos anos anteriores. Dessa forma, os exercícios de orçamento de gênero tendem a envolver especulação *ex ante* (por parte dos compiladores do orçamento, assim como dos comentaristas) sobre o provável impacto dos itens do orçamento, em vez de uma auditoria *ex post* do gasto real, de seus produtos e resultados.

Para lidar com esse problema, é necessário que os parlamentares e a sociedade civil façam pressão, a fim de assegurar que os governos prestem contas a respeito dos seus orçamentos e de suas metas e indicadores associados. Em essência, são necessários incentivos que estimulem os governos tanto a atingirem suas metas quanto a apresentarem e comentarem seus indicadores, e penalidades para “punir” aqueles governos que não procedam dessa maneira. Até que isso aconteça, os OSGs permanecerão frágeis como ferramentas para promoção da transparência.

## **Gênero como variável crítica no trabalho com políticas e orçamento**

### **Gênero, mulheres e interesses especiais**

#### **O crescimento e a natureza do trabalho da sociedade civil com orçamento**

O interesse global por OSG na década de 1990 ocorreu em paralelo a uma atenção mais geral na sociedade civil voltada para o orçamento. Esse despertar foi fomentado por financiadores. A Fundação Ford, em particular, apoiou projetos em muitos países. Ela também financia o Projeto Internacional de Orçamento, em Washington, que serve como rede e centro de recursos para muitas

iniciativas nacionais. No entanto, o crescimento do interesse pelo trabalho com orçamento não é liderado apenas pelos doadores. Ele reflete, ainda, um interesse real dos atores da sociedade civil, e o ambiente tem sido favorável em muitos aspectos. Primeiro, o foco atual dos doadores e das instituições financeiras internacionais (IFIs) em governança, com frequência, compreende a necessidade de participação e engajamento (ao menos em parte) com a sociedade civil. Segundo, o aumento da utilização de abordagens de orçamento com foco em resultado aumentou a quantidade de informação disponibilizada e tornou mais claras as ligações entre políticas e orçamento. Terceiro, os ministérios das Finanças vêm-se tornando cada vez mais dominantes na formulação de políticas. Essa crescente dominância se deve às IFIs. Isso reflete o impacto da globalização, que dá menos autonomia aos governos e força-os a prestar mais atenção aos mercados e a outras manifestações de poder do grande capital.

A natureza das iniciativas de orçamento da sociedade civil é totalmente diversa. Algumas se concentram, principalmente, na transparência e em ações anticorrupção e guardam pouca relação com o conteúdo dos orçamentos. Algumas são predominantemente técnicas, novamente, guardando pouca relação com as políticas públicas e a política. Muitas são dominadas por *experts* da área técnica e *think-tanks*<sup>9</sup> e não por organizações mais comunitárias e ativistas. Muitas dessas iniciativas são dominadas por economistas, não por cientistas sociais, advogados ou pessoas com menos educação formal. Todas essas características afetam os objetivos dessas iniciativas, o que elas fazem e como o fazem.

---

<sup>9</sup> Organizações que produzem pesquisas, análises e conselhos orientados à política de temas domésticos e internacionais com a tentativa de executar decisões bem informadas sobre a política pública em questão. Podem ser filiadas a partidos políticos, governos, grupos de interesse, corporações privadas ou independentes (independente de qualquer tipo de grupo de interesse e autônomo em sua operação e seu financiamento). Servem como fonte entre as comunidades acadêmicas e os encarregados de formular políticas, servindo ao interesse público como um ator independente. (Cf. Wikipédia: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina\\_de\\_ideias](http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina_de_ideias). Acesso em: 02 fev. 2012).

Além da abordagem para o trabalho com orçamento, há, também, diferenças de foco. Várias iniciativas se concentram no orçamento como um todo ou nos principais itens de gastos. Algumas, no entanto, concentram-se nos interesses de grupos particulares, em determinadas questões ou em órgãos específicos. No trabalho com OSG, por exemplo, muitas iniciativas na África começaram focando os gastos mais robustos no âmbito nacional. Esses gastos eram, também, aqueles que mais afetavam as mulheres (mais pobres), as quais estavam mais expostas a riscos devido a programas de ajustes estruturais. Tais despesas concentravam-se nos ministérios de Educação, Saúde e Agricultura. Tanto na América Latina quanto na África do Sul, têm sido feitos trabalhos sobre uma questão específica, a exemplo de violência, gênero e orçamento. Estes perpassam vários gastos de diferentes órgãos governamentais, mas, infelizmente, costumam envolver uma quantidade relativamente pequena de recursos do governo. Outras iniciativas de OSGs, ainda, escolhem um órgão de governo específico como seu foco. Por exemplo, o trabalho de OSG no México está concentrado, principalmente, no Ministério da Saúde, já que surgiu a partir do ativismo na Conferência Internacional de Desenvolvimento Populacional.

### **O trabalho com interesses especiais e orçamento**

Muitos envolvidos com orçamento “geral” veem o trabalho com OSG como um exemplo de “interesse especial” no trabalho com orçamento. Na verdade, os primeiros OSGs na África do Sul foram catalisadores para o estabelecimento de iniciativas de Orçamento para as Crianças por uma das organizações parceiras – o que gerou ações similares em outros países e também tentativas de trabalhar orçamento com foco em outros grupos vulneráveis, como pessoas com deficiências.

Para muitos que trabalham com OSG, o rótulo de “interesse especial” é inadequado e enganoso. A primeira objeção é que, mesmo que alguns OSGs se concentrem nas mulheres e não em gênero, parece estranho ver as mulheres (e meninas) como um grupo de “interesse especial” quando elas representam mais da metade

da população na maioria dos países no mundo. A segunda objeção é que, se o OSG realmente tem foco em gênero, ele diz respeito a todos os indivíduos. Alguns dos quais podem ter mais a ganhar com o OSG, já que as relações de gênero são desiguais em todas as sociedades. Entretanto, cada indivíduo faz parte da constituição de gênero da sociedade. Assim, ao passo que as iniciativas de orçamento com “interesses especiais” tendem a lutar por “mais” para crianças, pessoas com deficiências ou outros grupos, teoricamente, os OSGs deveriam lutar por programas e alocações “mais equitativas” – que atendam às diferentes necessidades e interesses de indivíduos de grupos sociais diferentes (sobrepostos).

“Mais equitativo”, claramente, não é um critério objetivo. Muitos visualizariam uma alocação meio a meio para homens e mulheres como “igual”, portanto “equitativa”. Uma concepção mais sofisticada – e mais válida – vê “equitativo” a partir do reconhecimento das diferentes situações de mulheres e homens, meninas e meninos e outros grupos sociais que dão origem a necessidades e interesses potencialmente diferentes.

Escrevi acima que, “teoricamente”, os OSGs deveriam lutar por programas e alocações mais equitativos. Na prática, a situação é mais complicada.

### **Alocações especiais para mulheres e para gênero**

Diversos OSGs tendem a se concentrar, principalmente, em alocações para as mulheres. Alguns são assim por serem as alocações mais fáceis de identificar. Outros porque as pessoas envolvidas não compreendem a ideia de transversalização ou porque não conseguem diferenciar gênero e mulheres.

A tendência de foco nas alocações para mulheres pode afetar todos os tipos de OSGs. Essa característica é observada em alguns trabalhos analíticos sobre os OSGs, em que os analistas buscam categorias bem delimitadas. Também é observada em alguns trabalhos de *advocacy*, os quais defendem que linhas orçamentárias para uma determinada área, como educação, destinem montantes de recursos separados para meninas e meninos, em vez de demandar um valor único e monitorar sua aplicação. Essa característica

pode ser observada, ainda, em muitas iniciativas no âmbito local que têm como ações de sucesso a criação de um “fundo para as mulheres” em caráter especial (e pequeno montante). Com frequência, as mulheres representantes e outros participantes nos OSGs concentram toda sua energia para determinar como o fundo deve ser gasto, deixando que os homens e os burocratas tomem as decisões relativas ao restante do orçamento.

O perigo de se concentrar apenas em alocações de interesse especial foi reconhecido nos anos 1980, quando Rhonda Sharp acompanhou o governo do Sul da Austrália na criação de seu orçamento para mulheres. Para evitar o direcionamento de toda a atenção para essas alocações, foi solicitado que cada órgão classificasse cada gasto em três categorias nomeadamente, a saber:

- gastos voltados para as mulheres (alocações de interesse especial);
- gastos que promovem oportunidades iguais para mulheres e homens no serviço público; e
- todos os demais gastos, avaliados de acordo com seu impacto sobre as mulheres cidadãs.

Várias iniciativas posteriores, em outros países, usaram categorias similares, apesar de terem substituído, algumas vezes, o termo “gênero” por “mulher” nas definições das categorias. Idealmente, as três possibilidades de categorização deveriam destacar a necessidade de focar a terceira, dado que nela está a grande maioria dos recursos alocados no orçamento como um todo. Isso vem acontecendo nos casos de Ruanda e da Malásia, onde iniciativas de OSG atuais concentram sua atenção nos gastos mais abrangentes, em termos de recursos, em alguns ministérios.

Nas Filipinas e na Indonésia, (mulheres) políticas encorajaram, talvez sem que percebessem, uma abordagem de foco em alocações “especiais” para mulheres e gênero. Nas Filipinas, em 1995, a senadora Shahani propôs e fez passar uma lei que estipulou que todas as agências nacionais deveriam alocar 5% de seu orçamento para Gênero e Desenvolvimento (GED). Essa alocação

seria conhecida como o “orçamento GED”. A decisão foi estendida a todas as unidades locais de governo. Mais recentemente, na Indonésia, um parlamentar obteve sucesso na aprovação de um decreto de conteúdo similar, de acordo com o qual 5% dos orçamentos governamentais devem ser alocados para o fortalecimento da mulher, 25% para a educação e 15% para a saúde.

A posição da Comissão Nacional sobre o Papel da Mulher Filipina (NCRFW, no original), mecanismo nacional de gênero das Filipinas, é que 5% do orçamento de GED deveriam ser usados para promover a transversalização de gênero como um todo. A Comissão pede que cada órgão do governo e cada unidade de governo local elaborem um plano de GED e usem ao menos 5% do orçamento para implementar esse plano. As ativistas filipinas defendem essa abordagem firmemente. Elas e a NCRFW já investiram muito de sua energia no treinamento de autoridades e em outras atividades para prestar assistência à elaboração de planos e orçamentos de GED. A energia nem sempre valeu a pena. O exemplo mais notório da má alocação é o órgão que incluiu gastos com aulas de dança de salão para servidoras públicas nas alocações de GED. Um exemplo menos gritante, mas igualmente preocupante, é o da unidade de governo local que alocou para os escoteiros o dobro dos recursos que para as escoteiras e contou as duas alocações nos 5%.

É possível entender a decisão de especificar uma porcentagem do orçamento como estratégia para obter algo mensurável e, portanto, mais fácil de monitorar. Também convém pensar até que ponto a abordagem percentual foi influenciada pelo debate das cotas com respeito à representação das mulheres. A abordagem percentual, no entanto, não se encaixa facilmente na forma de elaboração dos orçamentos governamentais. Tanto nas Filipinas quanto na Indonésia, as regulações dos percentuais foram introduzidas em um momento em que o governo estava utilizando uma abordagem tradicional, de linhas orçamentárias. Tal abordagem nos diz muito pouco sobre o que o governo está fazendo com o dinheiro, quem está beneficiando-se e o que está sendo “produzido” a partir dos recursos. Ele, simplesmente, lista os valores alocados

ao pagamento das “entradas” – por exemplo, salários, material de expediente e outros bens e serviços – em cada departamento (ou equivalente) de um ministério. Em muitos países, a mudança para orçamentos por resultados – incluindo na Indonésia – apresenta oportunidades mais significativas para o estabelecimento e o monitoramento dos objetivos e indicadores de gênero. Mas os orçamentos por resultados também têm os seus perigos, e eles são explorados em profundidade por Rhonda Sharp (2003). Os pontos negativos dessa abordagem incluem uma ênfase exagerada na “eficiência”, normalmente com pouca preocupação com a equidade e questões semelhantes.

### Trabalho não remunerado

Um aspecto fundamental que distingue (ou deveria distinguir) o trabalho com orçamento de gênero de outros trabalhos de orçamento é o foco no trabalho não remunerado. No início deste texto, uma referência é feita a esse aspecto na citação do Banco Mundial.

Tanto o trabalho com orçamento governamental quanto o não governamental são dominados por economistas. E, virtualmente em todas as escolas e países, os economistas são treinados para analisar os mercados e a produção. Em países em desenvolvimento, eles também podem ser treinados para analisar a produção de subsistência, apesar de isso ser algo difícil de fazer com as ferramentas-padrão. Economistas feministas tomaram a iniciativa de destacar as falhas de uma abordagem que ignora a produção que não se insere no mercado, que ocorre em todas as economias e sociedades e é necessária para garantir a “produção” e a “manutenção” das pessoas que realizam a produção monetária. Este trabalho não remunerado recebe, agora, um reconhecimento parcial das instituições responsáveis pela formulação das regras para o Sistema de Contas Nacionais (SNA, no original), que possibilita a compilação de contas paralelas. No entanto, o trabalho não remunerado ainda não é incluído no cálculo do Produto Interno Bruto e, raramente, é considerado por autoridades orçamentárias e ministros das Finanças.

Enquanto o trabalho não remunerado passa despercebido para a economia tradicional, na minha experiência, ele é facilmente compreendido por vários públicos. Mulheres comuns tendem a entender de imediato a questão, visto que elas têm a experiência cotidiana do que ele significa. As mulheres de classe média – e servidoras públicas em particular –, algumas vezes, não “sentem” a questão da mesma forma porque elas têm os recursos para empregar outras mulheres para realizar parte de sua carga de trabalho não remunerado. No entanto, elas, normalmente, já passaram pela experiência das diferentes expectativas de homens e mulheres, na infância e também na vida adulta, no que se refere aos cuidados com os filhos. Além disso, a maioria dos homens – após uma primeira reação de espanto – começa a concordar quando o assunto passa a ser discutido.

A inclusão do trabalho não remunerado na abordagem econômica é revolucionária em muitos aspectos. Contudo, como comentou um economista graduado de um Ministério das Finanças após uma breve apresentação do tema, “faz todo sentido” que o trabalho não remunerado deva ser incluído em modelos macroeconômicos e em outros modelos. Entretanto, apesar de sua importância e do fato de ele se tornar “óbvio” após ser destacado, o trabalho não remunerado não está presente em todos os trabalhos de OSG. E, quando está presente, com frequência, não é desenvolvido de forma enfática.

Um obstáculo é a falta de dados disponíveis. Poucos países no mundo realizaram estudos de uso do tempo, os quais produzem estimativas que podem ser convertidas em equivalentes monetários. Estudos de uso do tempo são, particularmente, raros em países em desenvolvimento – locais onde a maioria das iniciativas de OSG aconteceu até o momento. Todavia, dados detalhados não são necessários para que o trabalho não remunerado seja considerado nas iniciativas de OSG.

Se, como acontece com frequência, cada um reconhece que as mulheres carregam a maior parte do peso da maioria dos trabalhos não remunerados, os dados mais precisos fortalecem o argumento e o fazem parecer mais científico, mas isso não é uma exigência para a elaboração de políticas.

O trabalho não remunerado está totalmente de fora de algumas iniciativas de OSG. Em outras, é mencionado como parte da análise da situação, mas não é, necessariamente, levado adiante nas discussões de políticas e respectivos orçamentos. Dada a importância do trabalho não remunerado como base da desigualdade de gênero, há, surpreendentemente, poucas sugestões concretas sobre como podemos considerá-lo na elaboração de políticas e orçamentos, além das demandas mais gerais por melhor provisão de água limpa, eletricidade e assistência à criança.

Provavelmente, o foco no trabalho não remunerado surge com toda a força no trabalho do United Kingdom’s Women’s Budget Group (Grupo de Orçamento das Mulheres do Reino Unido). Em particular, muito do trabalho e das lutas do Grupo gira em torno das consequências de longo prazo dos incentivos ao mercado de trabalho que os créditos fiscais oferecem no Reino Unido a homens e mulheres em diferentes circunstâncias.

O exemplo do Reino Unido não é, contudo, imediatamente útil para países em desenvolvimento, já que poucos têm sistemas de benefícios/receitas. O trabalho não remunerado deveria, teoricamente, ser um tema mais presente nos países em desenvolvimento que nos desenvolvidos, porque, naqueles, há menos oferta de serviços públicos relevantes por parte do Estado ou dos mercados. A pandemia de HIV/Aids e a necessidade de cuidados (não remunerados) adicionais deveriam aumentar a importância do assunto. Atualmente, UNIFEM apoia pesquisa e *advocacy* sobre a assistência domiciliar em Moçambique, no Zimbábue e em Botsuana, o que pode ajudar a atender a essa necessidade.

### Em favor dos pobres

A citação do Banco Mundial sugere que os OSGs podem “engajar-se em um processo de transformação que leve em consideração as necessidades dos mais pobres e dos que não têm poder”. A GTZ sugere o mesmo, de forma implícita, ao se referir ao potencial dos OSGs em relação às estratégias de redução da pobreza. Entretanto, os OSGs não têm, necessariamente, uma agenda em favor dos pobres. Alguns grupos se envolvem no trabalho com

OSG a partir de uma preocupação com o desfavorecimento e, em particular, com o que é vivenciado pelas mulheres em comparação aos homens. Normalmente, esses grupos se preocupam com outros aspectos do desfavorecimento, como a pobreza, a localização e assim por diante. Outros grupos têm um foco estreito na “igualdade de gênero”. Isso, muitas vezes, traduz-se, na prática, em promoção dos interesses das mulheres. Esses grupos estariam tão interessados em promover o interesse de mulheres empreendedoras quanto o de mulheres pobres (e homens).

A partir da análise de gênero da receita, há vários exemplos que ilustram a tensão entre a abordagem em favor das mulheres e a em defesa da equidade. O primeiro exemplo vem da segunda tentativa do WBI, na África do Sul, de analisar a taxa sob uma perspectiva de gênero. Durante os anos de *apartheid*, o sistema de taxa individual na África do Sul tinha feições diferentes para “pessoas casadas” (na verdade, homens casados), mulheres casadas e pessoas solteiras. “Pessoas casadas” pagavam seus impostos com base em uma taxa mais baixa, por se assumir que elas sustentavam outras. As mulheres casadas pagavam impostos com base em uma taxa mais alta, por se considerar que seu trabalho representava uma segunda fonte de renda para a casa. Nos anos seguintes, essa lógica foi mudando, e, agora, o imposto é calculado com base em cada indivíduo, sem considerar o sexo ou o estado civil.

No entanto, Smith (2002) destaca que, embora a mudança tenha acabado com a discriminação formal, ela, provavelmente, deixou – e talvez tenha introduzido – uma discriminação substantiva. Essa anomalia surgiu porque, apesar de os impostos serem determinados com base em cada indivíduo, a renda é consumida pela família. E já que o bem-estar depende dessa renda, também é determinado no âmbito da casa e da família.

O novo sistema discrimina, em particular, famílias em que apenas uma pessoa trabalha – em que, muitas vezes, essa pessoa que trabalha é uma mulher. Smith ilustra a discriminação ao comparar a situação de duas famílias em que há dois adultos e duas crianças. Na primeira, o marido ganha 2.000 rands por mês, e a esposa, 1.000 rands mensais. Juntos, eles sustentam suas duas crianças. Na segunda, a única que trabalha ganha 3.000 rands por

mês e sustenta sua mãe e seus dois filhos. As duas famílias têm a mesma renda total para sustentar o mesmo número de adultos e crianças. Em 1994/1995, antes da mudança que, supostamente, pôs fim à discriminação, a primeira família teria pagado 3.435 rands em impostos, e a segunda, 5.055 rands. Em 1999/2000, com base no novo sistema, a primeira família pagaria 850 rands, enquanto a segunda, 3.460 rands – mais de quatro vezes o valor pago pela primeira.

O exemplo foi descrito com detalhe porque ilustra um dos argumentos mais importantes deste texto, o qual deveria pautar o trabalho com OSG. O exemplo sugere que uma abordagem simplista, que trata todas as “unidades” de forma idêntica sem considerar as diferenças sociais e outras, resulta em desigualdade. Uma abordagem desse tipo pode produzir igualdade formal, mas não culmina em equidade ou igualdade substantiva. O exemplo também levanta questões, de forma implícita, sobre a igualdade dentro e fora do ambiente doméstico. Essas inquietações precisam ser consideradas nos OSGs, mas aqui não são discutidas em profundidade.

Smith reconhece que não há uma solução fácil para esse problema. Em particular, não é possível tomar como exemplo as soluções de benefícios em impostos, como acontece no Reino Unido, pois, para começar, uma porção muito pequena da população na África do Sul – e não os mais necessitados – paga imposto. O exemplo dado por Smith ilustra o argumento de que a eliminação simplista da discriminação por sexo não necessariamente leva à equidade se estivermos interessados em ir além de uma simples divisão entre homens e mulheres. Todavia, o cálculo do imposto com base na família gera uma série de dificuldades sobre como definir essas famílias, que suposições fazer a respeito do casamento e de outros arranjos sociais. Em um contexto de economia desenvolvida, são exatamente essas as questões que têm sido o foco dos Grupos de Orçamento das Mulheres no Reino Unido. A situação se complica ainda mais pelo fato de que as mulheres tendem a ter menos poder e controle do que os homens sobre a renda da família. O sistema que vigorava na África do Sul anteriormente exacerbava os prováveis desequilíbrios de poder ao tirar mais impostos da renda das mulheres.

A experiência do TGNP com receita nos oferece mais um exemplo da dificuldade de lidar com equidade, mesmo em uma iniciativa que leva muito a sério todos os aspectos da desigualdade. No fim de 2002, o TGNP convenceu os responsáveis pelo Resumo dos Gastos Públicos (PER, no original) de que eles deveriam mandar elaborar um texto sobre receita e gênero para complementar o resumo geral da receita que estava sendo planejado. As duas pesquisadoras de gênero foram detalhistas no exame dos diferentes aspectos da receita, em vez de apenas focarem a taxação (MEENA; MHAMBA, 2003). No entanto, muitas de suas recomendações se concentraram nos interesses das mulheres de classe média e não nos das mais pobres (e homens). Elas citaram, por exemplo, os altos impostos sobre *khangas* e *kitenge* importados, comida para bebê e absorventes. Nenhum desses produtos é, provavelmente, do interesse das mulheres mais pobres. Da mesma forma, sua demanda para que o valor-limite a partir do qual se começa a pagar impostos fosse ampliado beneficiaria mais os homens que as mulheres e, ao mesmo tempo, diminuiria o valor disponível ao governo para oferecer serviços a quem ganha muito pouco para pagar impostos diretos com descontos. Em contraste, o Grupo de Orçamento da Mulher do Reino Unido tem-se oposto, consistentemente, contra cortes nos impostos e a ampliação dos limites de taxação, mesmo para os contribuintes mais pobres, utilizando esse argumento.

### Mulheres e outros grupos marginalizados

A discussão acima sobre orçamento de “interesse especial” descreve a situação em que os OSGs se concentram em uma “fatia” do “bolo do orçamento” para mulheres e gênero e prestam pouca atenção ao que é feito com o restante do bolo. Alguns OSGs correm o risco de se tornar abrangentes demais ao tentar evitar essa tendência. Particularmente, sob o pretexto de adotar uma perspectiva de gênero e não um enfoque nas mulheres, assim como, talvez, por uma preocupação com a pobreza, algumas iniciativas na África perderam, em alguns momentos, sua natureza específica de gênero por conta do desejo de incluir todos os grupos marginalizados.

Em alguns casos, isso pode ser uma motivação velada para não antagonizar possíveis apoiadores masculinos.

Dadas algumas circunstâncias, essas abordagens “abrangentes” tendem a falar em “mulheres e homens pobres, jovens e pessoas com deficiência”. Isso já envolve uma generalização preocupante ao implicar que todas as mulheres (e talvez todos os jovens) sejam desfavorecidas. (Tal aspecto também implica, obviamente, que não há gênero na juventude e nenhum dos homens e mulheres é jovem). Em vários países, observadores me disseram que jovens são todos os homens até certa idade e todas as mulheres até que se casem. As versões mais preocupantes da abordagem “abrangente” simplesmente acrescentam “jovens, pessoas portadoras de deficiência e aquelas afetados pelo HIV/Aids” ao termo “mulheres” quando argumentam qualquer mudança no orçamento. Com frequência, tais versões o fazem sem considerar suficientemente as diferenças e interseções entre as necessidades dos vários grupos.

Provavelmente, esses limites maldefinidos foram estimulados por autores e formadores dos OSGs (eu sou uma dessas pessoas!) que argumentam que os OSGs devem levar em consideração todos os eixos de desfavorecimento, não apenas gênero. O resultado disso, no entanto, não é muito útil.

### Desfavorecimento masculino

Seções anteriores se referiram a uma certa confusão entre os termos “mulheres” e “gênero” e às consequências dela para as iniciativas de OSG. Mais um aspecto a ser levado em consideração é a dificuldade que muitos que apoiam os OSGs têm ao lidar com casos em que as mulheres parecem ter um desempenho melhor que os homens.

Um exemplo disso é a situação que se torna cada vez mais comum em países de renda média, ou seja, onde há mais mulheres que homens estudando e obtendo qualificações, até mesmo no terceiro grau. Esse exemplo é importante por causa da alta porcentagem dos orçamentos destinada à educação. Também é interessante por causa da importância que é, com frequência, associada à educação de meninas (e, algumas vezes, de mulheres) como um caminho para a igualdade de gênero. Na verdade, o único indicador

explícito de gênero nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se concentra em educação.

As defensoras de gênero/das mulheres apontarão rapidamente que, mesmo onde o número de mulheres com educação excede o de homens, as mulheres ainda tendem a se concentrar em áreas mais “leves” e com menor remuneração, enquanto os homens se concentram em áreas mais técnicas e naquelas que tendem a resultar em melhor remuneração. Essa resposta não trata adequadamente a questão sobre o que os governos deveriam fazer (se é que deveriam fazer algo) em relação à aparente situação de desfavorecimento masculino.

A questão recebeu destaque particular na iniciativa de OSG promovida pela Commonwealth em Barbados. Em quase todos os fóruns, apresentações e oficinas relacionados à iniciativa de Barbados, os homens levantaram questões de “marginalização masculina” e argumentaram que um OSG deveria abarcar essas questões também. A resposta de algumas feministas foi que isso não seria necessário, já que o desfavorecimento dos homens não é algo que lhes é imposto pela situação estrutural, mas uma escolha deles. Os dados que refletem a presença nas universidades também podem enganar, pois os homens, em tal contexto, tinham mais probabilidade de serem enviados pelas famílias para estudar fora do país e, por isso, não foram registrados nas estatísticas das universidades locais.

Além disso, em Barbados, bem como em outros países, aqueles que hesitaram em alocar recursos para lidar com o aparente resultado pior dos homens e meninos sugeriram que o motivo para não alcançar o terceiro grau era que eles podiam obter empregos lucrativos, com facilidade, no setor privado sem a necessidade de qualificação. As meninas e mulheres, por outro lado, sabem que precisam dos certificados extras se quiserem compensar as oportunidades desiguais nas estruturas da sociedade e da economia.

Alguns países se preocupam com os resultados menos expressivos dos homens na educação e pensaram em formas de equilibrar essa tendência. A Malásia, por exemplo, acredita que o número relativamente baixo de professores do sexo masculino é uma

razão para que os meninos não deem continuidade a seus estudos. O país também reconheceu que uma razão para o baixo número de professores é que os salários dessa categoria são relativamente baixos. A Malásia está, portanto, tomando medidas para melhorar a remuneração no campo do magistério, com a esperança de que, dentre outras coisas, isso leve a um melhor equilíbrio de gênero na presença escolar. Na verdade, a Malásia – mesmo antes da criação formal de uma iniciativa de OSG – introduziu uma mudança bem explícita sobre as questões de gênero em suas alocações orçamentárias. Em oficinas, servidores públicos sugeriram outros caminhos, incluindo o aumento no investimento em esportes escolares, para incentivar os meninos a permanecer na escola.

## A política da elaboração de políticas

A citação do UNIFEM se refere, de forma explícita, ao potencial dos OSGs para a promoção da participação política das mulheres. A citação do Banco Mundial sugere que os OSGs têm um papel a desempenhar na promoção da liderança das mulheres nas esferas da economia e da política.

## Participação

Com frequência, há engano nas discussões sobre orçamento “progressivo”, em que se pensa que o trabalho com OSG envolve, por definição, uma abordagem mais participativa. O engano pode ser parcialmente explicado pelo fato de que o trabalho com OSG é, muitas vezes, realizado por organizações e atores que têm interesse na participação política das mulheres. Infelizmente, continua a haver um engano. Em primeiro lugar, a maior participação política de mulheres não é, em si, garantia de maior atenção às questões de gênero ou aos interesses das mulheres. Em geral, no entanto, essa participação feminina na política aumenta as chances de que isso aconteça. Em segundo lugar, existe uma questão do tipo “o ovo ou a galinha”, expressa da seguinte forma: a maior participação política das mulheres resulta em iniciativas de OSG ou o trabalho

de OSG tende a resultar em maior participação política das mulheres? Em terceiro lugar, precisamos esclarecer se estamos falando de participação na burocracia, no Parlamento ou na sociedade civil. Por fim, é preciso evitar a compreensão limitada de alguns governos que parecem acreditar que a participação deve dar-se por convite e qualquer participação de atores não governamentais é suficiente, não importa quem sejam esses atores. Nesses casos, a participação é, muitas vezes, restrita à academia, a *think-tanks* e/ou organizações alinhadas ao governo, que, não necessariamente, levantam as questões centrais à abordagem de OSG.

### **Aumento da participação política e o trabalho com OSG**

Uganda e África do Sul são exemplos de países em que as iniciativas de OSG emergiram após um significativo aumento na representação política das mulheres no Parlamento nacional. E, nesses dois países, as mulheres parlamentares desempenharam um papel significativo para estabelecer e liderar os OSGs.

O OSG de Uganda é sediado pelo Fórum de Mulheres na Democracia (FOWODE, no original), ONG formada por um grupo de mulheres parlamentares e liderada pela poderosa e dinâmica parlamentar, Winnie Byanyima. O FOWODE conta com o apoio de um grupo mais amplo de mulheres no Parlamento. Uganda tem um sistema de representação especial nessa esfera legislativa para mulheres e outros “grupos marginalizados” (militares, trabalhadores, juventude e pessoas portadoras de deficiência). Na época em que o FOWODE estabeleceu o OSG no fim da década de 1990, a bancada feminina tinha mais poder e impacto do que os similares em muitos outros países uma vez que não havia partidos. Na verdade, ao se unir aos representantes de outros grupos “marginalizados”, a bancada de mulheres foi a única bancada majoritária no Parlamento de Uganda. O OSG, dessa forma, tinha um público e defensoras imediatas.

Em seus primeiros anos, as atividades de OSG do FOWODE se concentraram no orçamento nacional. Mais tarde, o Fórum estendeu suas atividades ao nível local como resultado direto de suas preocupações com a participação e com o que a descentralização

poderia significar em termos de igualdade de gênero. A iniciativa de OSG teve início mais ou menos na mesma época da Assembleia Constituinte, que escreveu uma nova Constituição para o país. As mulheres parlamentares investiram muitos esforços na Assembleia Constituinte e conseguiram ganhar uma cota para mulheres no âmbito local. O FOWODE foi além e ofereceu apoio e treinamento a mulheres para que se candidatassem e vencessem as eleições locais. E, em seguida, ofereceram treinamento àquelas que obtiveram sucesso, para garantir que a vitória representasse “mais que números” e gerasse políticas sensíveis a gênero no governo local. As iniciativas de OSG no nível local do FOWODE fizeram parte do treinamento e de outras atividades com a intenção de dar um passo adiante a partir das cotas locais.

Na África do Sul, a iniciativa de OSG foi criada um ano após as primeiras eleições democráticas que puseram fim ao *apartheid*. Mais de um quarto (27%) dos parlamentares nacionais, no primeiro Parlamento pós *apartheid*, eram mulheres – um significativo aumento de 3%, comparado com o fim dos anos do *apartheid*. A maioria das novas representantes havia feito parte das lutas contra aquele sistema de segregação. Muitas fizeram parte da Coalizão Nacional das Mulheres (WNC, no original), um grupo suprapartidário e multiracial, que, dentre outras coisas, assegurou que a Constituição do país incluísse cláusulas fortes sobre equidade de gênero.

A WNC elaborou ainda uma Carta sobre Igualdade Efetiva para apresentação à Assembleia Constituinte. Essa Carta foi elaborada em um processo extenso de consultas no país e ilustrou o que as mulheres desejavam ver na “nova África do Sul”. Pregs Govender, anteriormente a organizadora nacional do WNC, era uma das novas parlamentares. Ela reconheceu que as parlamentares precisariam de uma forma de garantir e monitorar que as demandas da Carta fossem atendidas e o orçamento pudesse ser uma ferramenta poderosa para isso. Ela se reuniu, então, com duas ONGs orientadas para a pesquisa de políticas com o intuito de discutir como isso poderia ser feito. Assim nasceu o OSG da África do Sul.

Tanto no caso de Uganda quanto no da África do Sul, a criação dos OSGs resultou, diretamente, do aumento da participação

política das mulheres no Parlamento. Os OSGs, no entanto, não são estabelecidos em todos os países com altos níveis de participação. Alguns sistemas de cotas, na verdade, desestimulam o estabelecimento de um OSG. Isso pode acontecer se o OSG for visto como uma forma efetiva de supervisão, se as mulheres eleitas por meio de um sistema de cotas se sentirem endividadas com o governo e temerem por seus assentos no Parlamento caso sejam críticas demais.

Os OSGs de Uganda e da África do Sul foram estabelecidos em uma época em que as representantes mulheres apoiaram a política governamental. Nos dois países, o Executivo, por sua vez, tinha um compromisso forte com a igualdade de gênero. Assim, enquanto os dois OSGs delinearão meios para se fiscalizar o governo, elas também defendiam o que o Executivo tinha o compromisso de fazer, mas talvez não fizesse de forma efetiva o bastante ou com recursos suficientes. Nos dois países, os líderes do governo não tiveram problemas com as iniciativas de OSG e, algumas vezes, apoiaram-nas abertamente. Na verdade, Pregs Govender foi recompensada, sendo nomeada presidente de um novo Comitê Parlamentar de Melhoria do Status e da Qualidade de Vida das Mulheres. Em Uganda, o FOWODE foi convidado a participar dos comitês setoriais que se reúnem com o Ministério das Finanças, a cada ano, nos primeiros meses do ciclo orçamentário.

Nos anos seguintes, os líderes das iniciativas de OSG nos dois países criticaram as políticas do governo de forma crescente. Em Uganda, a situação se complicou pelo fato de o marido de Winnie Byanyima ter concorrido (e perdido) a disputa presidencial para Yoweri Museveni. Na África do Sul, houve tensões quando Pregs Govender começou a criticar a posição do governo em relação a assuntos, como os gastos militares em larga escala e o vírus HIV/Aids, levando muitos membros de seu comitê consigo. As duas líderes estavam prontas para enfrentar o governo e encarar as consequências disso. Winnie Byanyima sofreu assédio contínuo. Para Pregs Govender, o resultado de sua postura foi a saída do Parlamento. Muitas outras parlamentares podem não estar prontas para assumir posições tão firmes.

### **Os OSGs em situações em que a representação das mulheres é menor**

Nas Filipinas, o OSG não governamental no nível local tinha ligações diretas com a ação pelo aumento da participação política das mulheres, embora não houvesse, como na África do Sul e em Uganda, números significativos de líderes eleitas nas cidades envolvidas. O OSG não governamental foi iniciado por The Asia Foundation (TAF), uma organização financiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, no original) com escritórios em mais de dez países asiáticos. Nas Filipinas, TAF tinha oferecido financiamento para o Desenvolvimento através da Fundação Active Women Networking (DAWN Foundation, no original), uma ONG local sediada em Bacolod City, que apoiou mulheres para que se candidatassem às eleições locais e era liderada por Celia Flor, uma vereadora. Nos primeiros anos do OSG, TAF ofereceu financiamento e apoio técnico à DAWN e também a organizações similares, lideradas por vereadoras em Angeles City, e a organizações mistas de Surallah, na região de Mindanao.

O trabalho da DAWN foi o de maior sucesso e mais sustentável das três cidades-piloto. Perto do fim do período de pesquisa, o partido de Celia Flor conquistou o controle da Câmara Municipal. Andrea Si, uma das outras líderes da DAWN, tornou-se administradora da cidade e ficou, assim, em uma posição favorável, para, como elas dizem, “implementar o que havia sido aprendido” na pesquisa e no *advocacy* do período anterior. DAWN também disseminou a ideia dos OSGs para outros municípios em Negros Occidental, onde foi ativa no fomento e apoio a mulheres candidatas.

Apesar de ser perigoso generalizar a partir de poucos exemplos, os casos de Uganda, África do Sul e Filipinas sugerem que altos níveis de representação política das mulheres podem criar um ambiente favorável para os OSGs, mas não garantem, de forma alguma, que isso aconteça. O que parece ser crucial é a presença de fortes lideranças femininas, que reconhecem o potencial do trabalho com OSG e estão preparadas para despender os esforços necessários para mantê-lo. Além disso, nos três países, houve

processos recentes de transição, envolvendo a queda de governos autoritários, e grupos de mulheres ativos e mobilizados durante a transição. Deve-se, então, ter cuidado com as generalizações que poderiam decorrer partindo-se dos contextos mencionados.

O que os três casos sugerem, contudo, é que o trabalho com OSG pode ser um complemento importante àquele realizado para aumentar a participação política das mulheres. Em particular, as iniciativas de OSG podem ajudar a garantir que a participação das mulheres represente mais mudanças no perfil dos tomadores de decisão sobre as políticas. Elas podem ajudar a melhorar a compreensão dos representantes a respeito do que significam políticas sensíveis a gênero e também os auxiliar a pôr em foco as políticas essenciais, sem as quais qualquer outra política não seria efetiva, nomeadamente o orçamento.

### **O envolvimento de (mulheres) parlamentares nos OSGs**

Apesar do aparente potencial para isso, na prática, há, relativamente, poucos países em que as parlamentares mostram interesse no trabalho com orçamento de gênero. Uma razão para tal ocorrência pode ser o fato de que, em diversos países, os parlamentares têm muito pouco poder efetivo sobre o orçamento. Em todos os países, o orçamento é uma lei que tem que ser aprovada pelo Parlamento. No entanto, em muitos Estados, há restrições sérias à capacidade dos parlamentos de mudar as propostas orçamentárias apresentadas pelos burocratas.

Em países como a África do Sul, o Parlamento tem que aceitar ou rejeitar o orçamento como um todo – não pode fazer emendas (KRAFCHIK; WEHNER, 1999). A rejeição é muito improvável, já que constitui, efetivamente, um voto de não confiança no governo. Em alguns outros países, o Parlamento talvez tenha mais poderes para aumentar ou diminuir votos em particular ou fontes particulares de receita. No entanto, em quase todos os países, o Parlamento não pode alterar o nível geral de gasto ou o equilíbrio entre receitas e despesas.

Uma restrição adicional ao poder de muitos parlamentos é que o orçamento é, muitas vezes, encaminhado com um prazo

curto antes do final do ano financeiro. Como resultado, a maior parte do debate ocorre após o início dos gastos no novo ano financeiro. Os debates são uma oportunidade para que os parlamentares, incluindo as mulheres, levantem questões, mas seus comentários não têm impacto real sobre as alocações.

A concepção dos parlamentares em relação ao seu papel frente aos orçamentos também pode ser um obstáculo. Muitos desses políticos veem seu principal papel como o de supervisão. Na verdade, eles entendem seu papel como o de conferir se os gastos estão alocados, e não o de garantir as alocações e as políticas que estão por trás dessas alocações. O orçamento por resultados, com sua ênfase na necessidade de que os orçamentos tenham reflexos nas políticas, deve ajudar a mudar essa percepção. Entretanto, na maioria dos países, os parlamentares ainda não exploraram o potencial dos orçamentos por resultados.

Diversas vezes, os parlamentares também não aproveitam outras oportunidades oferecidas pelas reformas orçamentárias. Em particular, vários países introduziram modelos de gastos de médio prazo (MTEFs, no original) nos últimos anos. Isso envolve a provisão de números definitivos para o ano seguinte, com números indicativos para os próximos dois ou quatro anos. Essa abordagem de orçamento deve gerar mais oportunidades para que os parlamentares e demais atores exerçam um impacto maior sobre os números reais do orçamento, uma vez que há mais tempo para lutar a favor dos planos do governo ou contra eles. Na prática, as oportunidades não parecem ter sido aproveitadas nem pelos atores dos OSGs nem por outros atores.

Em países em desenvolvimento, normalmente, os parlamentos têm pouca (quando têm alguma) capacidade de pesquisa. À primeira vista, isso constitui um obstáculo aos OSGs, mas isso também pode representar oportunidades, pois parlamentares que não contam com seus próprios recursos de pesquisa podem estar mais preparados para receber essas informações de outras fontes, em particular, de organizações não governamentais e demais defensores de gênero. Várias ONGs transformaram essa lacuna em uma oportunidade. Talvez, o caso mais surpreendente tenha sido o do Zimbábue, onde, apesar da turbulência política, a Rede Central de

Recursos das Mulheres do Zimbábue (ZWRCN - no original) tem sido convidada, nos últimos dois anos, por comitês suprapartidários para contribuir para a pesquisa de OSG em alguns ministérios.

### **A participação nos OSGs no nível local**

A citação do UNIFEM se refere ao potencial do trabalho com OSG nos âmbitos nacional, estadual e municipal. O trabalho local com OSGs, muitas vezes, tem como um de seus principais focos a participação. Os exemplos das Filipinas e de Uganda, citados anteriormente, constituem dois casos de OSGs realizados localmente. Em ambos, o OSG foi visto como forma de fortalecer a participação política das mulheres. Diversos países também realizaram trabalhos com OSG no âmbito local, em muitos casos, tendo foco explícito na participação. Contudo, enquanto várias iniciativas se descrevem como focadas na “comunidade”, algumas delas direcionam suas atividades para lideranças locais e não para o cidadão “comum”.

Propositadamente, algumas delas fazem pouca distinção entre “comunidade” e “lideranças” no contexto local. Em Uganda, por exemplo, o FOWODE, explicitamente, argumentou que o âmbito local apresentou mais oportunidades para que mulheres “comuns” participassem dos OSGs e da liderança política. Primeiro, a política local costuma lidar com as questões básicas, cotidianas, que dizem respeito às mulheres e suas famílias, e não com questões “maiores”, sobre as quais elas se sentem menos competentes para falar. Segundo, pelos laços domésticos e outros, as mulheres, não poucas vezes, acham mais fácil envolver-se no âmbito local do que no nacional.

A descentralização tem seus perigos, assim como seus benefícios potenciais, para a melhoria da igualdade de gênero. Em particular, se a delegação de responsabilidade não for acompanhada dos recursos necessários, a descentralização tende a reduzir a possibilidade de redistribuição nacional, na medida em que cada área fica responsável por se financiar por conta própria. Em termos de gênero, os atores são, com frequência, mais conservadores, e as relações de poder, mais cruas no nível local do que no

nacional. Entretanto, se estivermos interessados no trabalho de OSG por uma preocupação com todas as formas de desigualdade, a atividade, no âmbito local, tem uma vantagem. Isso porque é maior a possibilidade de os vereadores estarem melhor informados da situação das mulheres mais pobres e desfavorecidas que os políticos no âmbito nacional. Muitos parlamentos nacionais têm regulamentações em termos de nível educacional ou financeiro para candidatura, que fazem dos parlamentos nacionais um lugar da elite. Embora alguns possam preocupar-se com os mais pobres e desfavorecidos, há menos chances de eles compreenderem as necessidades reais de tais pessoas tão bem quanto os líderes que vêm de um contexto menos privilegiado. Essas regulações sobre quem pode candidatar-se são menos comuns na esfera local.

O foco na esfera local também é importante quando – e normalmente esse é o caso – serviços essenciais, como saúde básica e educação, estão descentralizados. Nesses casos, a responsabilidade da esfera nacional é, normalmente, restrita à elaboração de políticas. É no âmbito local que o impacto da implementação – ou não – das políticas será sentido. Assim, é no nível local que os cidadãos – e, particularmente, as mulheres – estarão mais abertos à mobilização pelo atendimento das necessidades de suas crianças e outros membros de suas famílias.

### **Mulheres burocratas e os OSGs**

A discussão acima se concentrou em representantes políticos. Em vários outros casos, a presença de mulheres no processo de tomada de decisão levou à criação de OSGs na estrutura burocrática. Novamente, a África do Sul é um exemplo. Rapidamente, o governo pós-*apartheid* se movimentou para garantir que a máquina burocrática fosse mais representativa em termos de raça e gênero. Em poucos anos, o serviço público tinha números quase iguais de mulheres e homens. Ainda assim, os homens dominavam as posições de tomada de decisão. Havia, no entanto, uma parcela significativa de mulheres nos gabinetes dos ministérios que “instruem” os burocratas e também entre os oficiais do alto escalão dos ministérios (chamados de departamentos na África do Sul).

A presença e o apoio dessas mulheres facilitaram que a África do Sul se tornasse o piloto, no continente africano, para o trabalho com OSG apoiado pelo Secretariado da Commonwealth. Embora a iniciativa dentro do Tesouro Nacional tenha durado apenas os dois anos de apoio da Commonwealth, autoridades (principalmente mulheres), em algumas das províncias e em alguns ministérios, garantiram que o orçamento de gênero continuasse vivo na burocracia.

### Desmistificação de orçamentos

A seção anterior sobre participação focaliza as esferas onde são tomadas decisões. Muitos doadores estão interessados, principalmente, em iniciativas que se concentrem nos tomadores de decisão oficiais, quer seja na burocracia, quer no Parlamento. Entretanto, algumas iniciativas de OSG (por exemplo, na África do Sul, nas Filipinas, na Indonésia e na Índia) também se interessaram em ampliar a participação da sociedade civil e desmistificar os orçamentos. Tanto a citação do Banco Mundial quanto a do UNIFEM se referem a esse aspecto.

#### Quem faz o trabalho

A iniciativa das Filipinas ilustra, de forma interessante, as oportunidades quando os ativistas estão preparados para ir a fundo e encarar os aspectos técnicos. Como destacado anteriormente, a iniciativa de OSG de TAF envolveu três estudos de caso. Muito embora todos adotassem um modelo comum e cobrissem tópicos similares, a forma como conduziram a pesquisa foi diferente. Em Surallah, o trabalho foi liderado por uma organização política de esquerda, que destinou a maior parte de sua energia a juntar cidadãos e tomadores de decisão para discutir gênero no planejamento e nos orçamentos. Em Angeles City, a organização líder contratou pesquisadores da universidade para realizar a maior parte da pesquisa. Em Bacolod City, em contraste, depois de uma hesitação inicial por conta da inexistência de pesquisadores, DAWN mesma conduziu a pesquisa.

A abordagem de DAWN foi a mais efetiva tanto em termos de produzir uma análise de gênero do orçamento da cidade quanto no que tange a proporcionar um ambiente propício para a implementação das recomendações. O que foi particularmente interessante foi o grau em que a pesquisa de OSG expôs Celia Flor, vereadora ativa por vários anos, a informações e entendimentos novos sobre como a Câmara funcionava tanto em termos de gênero quanto de forma mais geral. Flor e suas copesquisadoras também ficaram visivelmente fortalecidas e orgulhosas do que haviam conquistado ao fazer a pesquisa por conta própria. E o fato delas terem feito assim, facilitou a disseminação posterior da abordagem para outras cidades em Negros Occidental.

Na África do Sul, a organização não governamental Iniciativa das Mulheres para o Orçamento (WBI) foi concebida, desde o início, como um exercício de múltiplos *stakeholders*.<sup>10</sup> O grupo central era formado por parlamentares e por duas ONGs de pesquisa de políticas. Desde o começo, esse coletivo envolveu pessoas de fora do grupo como atores centrais. Nos primeiros três anos, a iniciativa produziu capítulos de pesquisa sobre cada um dos departamentos (equivalentes aos ministérios em outros países) do governo nacional, assim como a respeito de vários outros tópicos, tais como emprego no setor público, taxação, processo orçamentário, relações fiscais intergovernamentais (a alocação de recursos angariados em um nível de governo para outros níveis, a fim de serem gastos). Os membros do grupo central coordenavam a pesquisa e ofereciam suporte aos pesquisadores, mas faziam muito pouco do estudo e da redação por conta própria. Em vez disso, eles contavam com pessoas de outras ONGs, bem como acadêmicos, para realizar a pesquisa em suas áreas de especialização. Além disso, criaram um grupo de referência, que consistia de, no mínimo, uma pessoa do governo ou de fora dele, porém com conhecimento sobre cada setor pesquisado. Geralmente, essas pessoas estavam muito ocupadas para atuar, elas próprias, como pesquisadoras, mas eram consideradas importante fonte

<sup>10</sup> Investidores.

de conhecimento ou de acesso à informação, além de serem pessoas-chave com quem o WBI gostaria de compartilhar sua nova abordagem para o entendimento dos orçamentos.

Muitas razões existiram para explicar por que o WBI adotou uma abordagem inclusiva. Primeiro, os iniciadores reconheceram que a análise orçamentária, a partir de uma perspectiva de gênero, requer uma abordagem multidisciplinar e o conhecimento de vários campos diferentes. Eles sentiram que seria mais fácil para as pessoas que já entendiam as questões de gênero em uma área específica adquirir as habilidades necessárias para analisar orçamentos do que para pessoas com habilidades de análise orçamentária adquirir conhecimento suficiente sobre questões de gênero em cada setor. Segundo, fator também relacionado ao anterior, os iniciadores desejavam promover a habilidade, relativamente incomum, de análise orçamentária, de modo que os que trabalhavam em ONGs, em diferentes áreas, tivessem essa “ferramenta” extra para fortalecer sua capacidade de *advocacy* e envolvimento com o governo. Terceiro, essa abordagem tinha como subproduto a criação e a relativa difusão de conhecimento e interesse pelo projeto, bem como a adesão a ele. O interesse e a adesão foram gerados por um grande lançamento público da pesquisa relativa ao primeiro ano que foi aberto pelo então vice-ministro das Finanças. Quarto, as ONGs principais não se exergavam, primordialmente, como organizações de *advocacy*. Em vez disso, elas se viam como instituições que prestavam assistência a outras pessoas para que estas adquirissem habilidades e informações relacionadas a orçamento, que pudessem ser usadas em processos de *advocacy*. Os parceiros parlamentares foram os primeiros alvos desse esforço de desenvolvimento de habilidades e informações. Os pesquisadores e suas organizações foram um segundo alvo que poderia incrementar a elaboração de outros produtos derivados dessa iniciativa.

Essa abordagem inclusiva teve êxito na difusão da sensibilização e da adesão. Ela também gerou mais esforços desses tipos de produtos do que na maioria dos outros países. Grande parte dos que atuaram como pesquisadores comentaram o quanto se sentiam fortalecidos por terem sido capazes de realizar uma análise orçamentária. Um pequeno número dessas pessoas continuou

a realizar trabalho similar fora do WBI. Muitas outras ONGs que não haviam participado anteriormente adotaram a ideia de OSG. Algumas delas consultaram o núcleo do WBI e pediram autorização para realizar a pesquisa. Algumas continuaram o trabalho por conta própria, talvez com o suporte do WBI. A mais bem-sucedida dessas organizações foi uma ONG que, anteriormente, havia participado de pesquisas extensivas e de *advocacy* contra violência de gênero, e percebeu o potencial da abordagem de OSG como uma ferramenta adicional. Outras ainda, tanto dentro quanto fora do governo, falaram da importância de examinar os orçamentos, embora isso, muitas vezes, não passasse de simples conversa. Várias universidades incluíram OSG nos seus cursos na área de gênero e desenvolvimento.

Na África do Sul, a composição do núcleo central, que incluía pesquisadores de ONGs e defensores nos parlamentos, parecia proporcionar um *mix* ideal, na medida em que os pesquisadores podiam oferecer aos parlamentares informações para o fortalecimento de seu trabalho de *advocacy* junto a eles. Na prática, entretanto, os parlamentares não usaram a pesquisa com a profundidade esperada. A iniciativa da Tanzânia traz lições adicionais sobre os perigos de separar as funções de pesquisa e de *advocacy*. A Tanzania Gender Network Programme (TGNP) é a organização central de OSG na Tanzânia. Quando a TGNP colocou em processo sua iniciativa de orçamento de gênero, ela o fez em colaboração com o agrupamento mais amplo do Feminist Activism, do qual faz parte. No entanto, TGNP exerceu o papel principal desde o início.

A abordagem da TGNP copiou a da África do Sul em muitos aspectos ao longo do primeiro ano. Em particular, uma das primeiras atividades foi a encomenda de uma pesquisa sobre os orçamentos dos principais ministérios, bem como acerca do processo orçamentário. Para cada uma das tarefas, a TGNP contratou uma equipe de, pelo menos, duas pessoas. Tipicamente, uma delas era um acadêmico, enquanto a segunda era alguém de dentro do ministério em questão. Em vez de elas mesmas coordenarem e editarem o trabalho, a TGNP contratou uma cientista política feminista da universidade para fazer esse exercício.

As opções feitas pela TGNP refletiram sua percepção a respeito de si mesma, uma organização ativista, não uma instituição de pesquisa ou acadêmica. A escolha de acadêmicos refletiu o pequeno número de organizações da sociedade civil e de indivíduos que poderiam ser convencidos a fazer esse trabalho. Uma fragilidade dessa abordagem foi que a TGNP deteve menos conhecimento sobre os detalhes da pesquisa. Isso é algo importante ao se tratar de *advocacy* com “adversários” como os tecnocratas do governo, já que estes usam o tecnicismo como uma de suas principais armas. Cada vez mais, em pesquisas e trabalhos subsequentes, a TGNP tem tentado participar do processo de pesquisa.

### **Economistas e não economistas**

Muitas vezes, nos lugares em que os OSGs contratam pesquisadores, há uma tendência a se pensar que eles devem ser economistas. Na verdade, a análise orçamentária precisa de outras habilidades tanto quanto daquelas de um economista – ela exige uma abordagem multidisciplinar. Também requer que os economistas envolvidos sejam capazes de perceber as armadilhas de alguns dos paradigmas econômicos clássicos porque, muitas vezes, o estudo tradicional da economia milita contra o fato de um pesquisador ser capaz de enxergar importantes questões de gênero, em particular o trabalho não remunerado.

A tendência de pensar que os economistas devem ser os principais (ou únicos) atores ocorre nos OSGs dentro e fora dos governos. Nas iniciativas no interior do governo, isso é, não raro, entendido como se os funcionários do setor de finanças ou de orçamento devessem ser os principais atores. O problema é que a equipe de finanças, em muitos casos, possui um conhecimento limitado sobre políticas públicas e acaba isolando as questões de gênero que se fazem presentes na sociedade e as possíveis dinâmicas de gênero das políticas. No mínimo, as iniciativas de OSG precisam contar com planejadores, além da equipe de orçamento. A decisão sobre quem exatamente deve participar depende do modo como são elaborados o planejamento e o orçamento em um determinado país.

Nas iniciativas externas ao governo, os não economistas podem, inicialmente, demandar mais apoio para a compreensão dos termos e conceitos, e na superação do medo de (grandes) números. No entanto, uma abordagem interdisciplinar traz diversos benefícios, tanto em termos de amplitude do trabalho resultante quanto do poder que ela concede aos não economistas para usar argumentos orçamentários nas suas ações de *advocacy*.

A menor participação de pessoal técnico e a maior presença de pessoas de base organizacional, geralmente, também resultarão em produtos diferentes e potencialmente úteis. Por exemplo, as organizações mais técnicas tendem a produzir documentos detalhados, que demandam um leitor com habilidades numéricas, treinamento e conhecimento técnicos relativamente altos. Se elas forem além da disseminação por escrito, provavelmente, irão fazê-lo em um evento do tipo conferência. Em contraste, as organizações mais ativistas, normalmente, tentarão disseminar o conhecimento em termos bem mais simples, mesmo que, desse modo, elas percam alguma nuance. Elas utilizarão ainda métodos mais participativos e “democráticos” em oficinas e outras atividades. Assim, mais provavelmente, conseguirão fazer com que os participantes sejam capazes de usar o que aprenderam em suas atividades organizacionais.

A desmistificação e a “popularização” forçam as pessoas envolvidas em iniciativas de OSG a enfrentar a tensão entre provar aos planejadores econômicos do governo que elas compreendem as complexidades (e complicações) dos orçamentos e não confundir as pessoas que precisam fazer o *advocacy* com base nesses temas sem as desnecessárias tecnicidades. Isso envolve uma compreensão de que diferentes públicos demandam produtos diferentes. Contudo, os produtos voltados para os defensores também precisam permitir que eles construam um nível suficiente de compreensão, a fim de poder, a partir daí, confrontar os especialistas.

Um desafio posto para assegurar mais participação é fazer com que as pessoas enfrentem seus receios de lidar com números. Outro desafio surge do fato de que os orçamentos têm a ver, em essência,

com priorização. Alguns grupos da sociedade civil podem resistir a participar de um esforço que demande que eles priorizem e lutem por menos do que o ideal, sob o argumento de que isso é algo apenas reformista.

## Conclusão

O rápido crescimento das iniciativas de OSG, ao longo dos últimos anos, é um testemunho do potencial que muitas pessoas enxergam nessa empreitada. Contudo, a discussão travada neste artigo sugere que, muitas vezes, as iniciativas não realizam todos os papéis que lhes são atribuídos. Este trabalho tentou ilustrar que um dos motivos para esse aparente fracasso é a grande variedade de iniciativas de OSG. Como um corolário, isso implica que a não realização de cada uma das metas não deve ser vista como um fracasso. O fato de uma iniciativa poder ou não desempenhar um papel específico depende dos atores envolvidos, de suas metas, do entendimento que possuem, das atividades que realizam, bem como do contexto político e social de um país. As pessoas que promovem o trabalho de OSG seriam de mais valia se o promovessem como uma ferramenta que pode ser usada em vários momentos do processo de formulação de políticas, por variados atores e de diversificadas formas, a fim de fazer avançar muitas causas diferentes, além da mais geral – a igualdade de gênero. Uma iniciativa isolada não pode (e não deve) almejar ser todas as coisas para todas as pessoas. O trabalho de OSG não é, de forma alguma, uma panaceia.

Dezembro, 2003.

## Bibliografia

BLACKDEN, C. Mark; BHANU, Chitra. *Gender, growth and poverty reduction*. World Bank Technical Paper WTP 428. Washington, DC: The World Bank, mar. 1999.

BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni. *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.

\_\_\_\_\_; HEWITT, Guy (Ed.). *Gender budgets make more cents: country studies and good practice*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.

FONTANA, Marzia. *Modelling the effects of trade on women: the case of Zambia*. IDS working paper 155. Sussex: Institute of Development Studies, mar. 2002.

\_\_\_\_\_; WOOD, Adrian. Modelling the effects of trade on women, at work and at home. *World Development*, v. 28, n. 7, p. 1173-1190, jul. 2000.

KRAFCHIK, Warren; WEHNER, Joachim. *The role of parliament in the budget process*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1999.

LOMBARDO, Emanuela. El mainstreaming de género en la Unión Europea. *Aequalitas*. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, v. 10-15, p. 6-11, mayo/dic. 2003.

MEENA, Ruth; MHAMBA, Robert. *A gender study on the Tanzania's government revenue and taxation*. Dar es Salaam: Tanzania Gender Networking Project on behalf of Gender Macro Policy Working Group, 2003.

PILLAY, Karricha; MANJOO, Rashida; PAULUS, Elroy. *Rights, roles and resources: an analysis of women's housing rights – Implications of the Grootboom case*. Cape Town: Women's Budget Initiative, 2002.

REEVES, Hazel; SEVER, Charlie. *Gender and budgets: key texts, case studies, tools, guides and organisations*. BRIDGE Supporting Resources Collection. Sussex: Institute of Development Studies, 2003.

RODENBERG, Birte. *Integrating gender into National Poverty Reduction Strategies (PRSPs): the example of Ghana*. Eschborn: GTZ, 2003.

SARRAF, Feridoun. *Gender-responsive government budgeting*. IMF Working Paper 03/83. Washington, DC: IMF, 2003.

SHARP, Rhonda. *Budgeting for equity: gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: UNIFEM, 2003.

SMITH, Terence. *Women and tax in South Africa*. Cape Town: Women's Budget Initiative, 2002.

UNIFEM. *2001 Annual Report*. New York, 2001.

RHONDA SHARP

## O papel dos orçamentos sensíveis a gênero na construção da igualdade e do empoderamento das mulheres

### Introdução

Os orçamentos governamentais são a maior fonte de financiamento para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres na maioria dos países. É por meio dos orçamentos nacionais e infranacionais que as promessas dos governos se traduzem, na prática, em políticas e programas. A importância do orçamento governamental, combinada ao lento avanço dos governos para alcançar seus compromissos de igualdade de gênero, reflete-se no crescente número de compromissos internacionais que dão aos orçamentos sensíveis a gênero (OSGs) um papel fundamental na promoção da igualdade de gênero. O crescente foco dado aos OSGs está baseado em lógicas de direitos e de boa governança social e econômica, em um crescente volume de trabalhos teóricos e ferramentas analíticas, e em mais de 20 anos de experiências práticas e suas lições.

Dois tipos inter-relacionados de atividades de natureza técnica e política são centrais nos OSGs:

- Exame sistemático de programas e políticas de orçamento, com o objetivo de identificar seus diferentes impactos em homens e mulheres, meninos e meninas – **análise orçamentária de gênero.**

---

Texto original: SHARP, Rhonda. *Gender responsive budgets (GRB's) have a place in financing gender equality and women's empowerment.* Documento apresentado ao Expert Group Meeting on financing for gender equality and the empowerment of women. United Nations Division for the Advancement of Women, Oslo, 4-7 Sept. 2007. Disponível em: <http://www.gender-budgets.org/>.

- Tomada de decisão que muda os orçamentos e as políticas para que a igualdade de gênero seja promovida – **ações informadas que mudam os processos de financiamento e os resultados de igualdade de gênero.**

Normalmente, pensa-se que as iniciativas de orçamento de gênero têm um histórico mensurável maior na geração de análises que na mudança de orçamentos e políticas. Tais mudanças requerem vontade política e engajamento. Além disso, é relativamente mais fácil identificar análises de gênero dos orçamentos do que realizar mudanças específicas em decisões governamentais para favorecer orçamentos de gênero. As análises orçamentárias de gênero podem ganhar visibilidade em relatórios governamentais e de organizações não governamentais (ONGs), na mídia e em publicações acadêmicas. Por outro lado, mudanças na tomada de decisão podem ser bastante sutis e pode-se levar um longo tempo para que seus impactos sejam sentidos. Mais ainda, as mudanças envolvem muitos atores e atividades, o que torna difícil comprovar que determinadas mudanças se devem a iniciativas orçamentárias de gênero específicas.

No entanto, começam a surgir provas de que os OSGs são uma força positiva na promoção de uma distribuição mais equitativa dos recursos e benefícios públicos do desenvolvimento para as mulheres e na melhoria dos processos e resultados orçamentários. No artigo que apresentei na 51ª sessão da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres, em fevereiro deste ano [2007], relatei um projeto em colaboração com Diane Elson, em que reunimos exemplos no mundo todo que ilustram como os OSGs tiveram impactos na melhoria dos resultados e da prática orçamentária, por meio de:

- Melhorias nos gastos dos orçamentos;
- Melhorias nas receitas dos orçamentos;
- Melhorias no processo de tomada de decisão sobre os orçamentos;
- Melhorias nos processos de políticas de apoio;
- Melhorias nas estatísticas e indicadores.

Combinadas a esses resultados, estão as contribuições das abordagens de OSG para o fortalecimento de ações de *advocacy* e para a efetividade de outras campanhas, compromissos internacionais e políticas. Dentre tais contribuições, estão a incorporação da perspectiva de gênero nos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PRSPs, no original), a análise de custo das intervenções de igualdade de gênero nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e a melhoria da participação democrática da sociedade civil nas políticas públicas e no planejamento.

Estamos entrando em um estágio no ciclo de vida dos orçamentos sensíveis a gênero em que precisamos de respostas melhores a questões como as seguintes:

- O que podemos esperar dos OSGs?
- Como podemos avaliar os resultados alcançados por um governo com os orçamentos sensíveis a gênero?
- Como os orçamentos sensíveis a gênero podem se tornar sustentáveis face às mudanças?

Este documento examinará, de forma sucinta, algumas dessas questões, relatando aspectos das experiências dos países e territórios da Austrália e das Ilhas do Pacífico.

## Austrália

A experiência australiana demonstra que a sustentabilidade dos OSGs pode ser dramaticamente afetada quando há mudança no contexto das políticas. Para que os OSGs sejam fortes no financiamento da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres, precisamos saber mais sobre sua capacidade de adaptação face às mudanças.

A experiência de OSG na Austrália assumiu diferentes formas em diferentes contextos de políticas. Os primeiros OSGs (chamados de orçamentos para as mulheres), introduzidos em meados da década de 1980 pelos governos estaduais, federais e dos territórios australianos, surgiram a partir de um contexto

político e econômico neokeynesiano.<sup>1</sup> Esses exercícios tiveram uma escala significativa, tendo envolvido todos os órgãos dos governos (incluindo o Tesouro/Ministério das Finanças), para avaliar suas políticas, seus programas e gastos nos orçamentos subsequentes e seu impacto sobre as mulheres e meninas. Essas iniciativas fizeram parte da fase de formulação do orçamento em que os departamentos elaboraram seus orçamentos com base em parâmetros estabelecidos pelo Tesouro. Os resultados foram compilados na forma de um documento orçamentário, na maioria dos casos, discutido no Parlamento como parte do orçamento.

O contexto neokeynesiano de políticas foi fundamental na formatação dos orçamentos de gênero implementados e nos seus potenciais resultados. No primeiro momento, houve um foco considerável no aumento do número de programas e dos gastos que beneficiavam mulheres e meninas. Isso ficou evidenciado, por muitos anos, pela introdução da publicação dos orçamentos para mulheres (federais e estaduais), que relacionavam as políticas e gastos mais significativos. Em um segundo momento, o governo assumiu um papel ativo na promoção de oportunidades iguais para mulheres e meninas no que se refere à igualdade de gênero. As mulheres e os principais atores envolvidos na elaboração de políticas esperam que o Estado (muito embora fosse necessária muita pressão política), em vez do mercado, proporcione equidade.

A existência e longevidade da primeira fase dos exercícios de orçamento de gênero devem muito à existência de mecanismos de políticas para mulheres altamente desenvolvidos dentro dos governos federal e estaduais, estabelecidos nos anos 1970. Esse

---

<sup>1</sup> A nova economia keynesiana é uma corrente de pensamento econômico nascida na década de 1980, em resposta à chamada “nova economia clássica”. Dentre suas postulações, encontra-se a crítica em relação às prescrições de política econômica, que não atribuem grande importância aos problemas estruturais ligados ao funcionamento dos mercados, ao mesmo tempo em que não acreditam no rápido reequilíbrio dos mercados com base na lei da oferta e da procura. Embora não proponham substituir o mercado pelo Estado, postulam encontrar meios que melhorem o funcionamento da economia. (Cf. Wikipédia: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova\\_economia\\_keynesiana](http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_economia_keynesiana). Acesso em: 02 fev. 2012). (N.E.)

mecanismo de políticas para mulheres<sup>2</sup> havia sido bem concebido, e seu modelo havia sido desenvolvido pelo movimento de mulheres, não criado pelo governo. Esse mecanismo ocupava altas instâncias no governo – no Departamento do Primeiro Ministro e em seu gabinete, em nível federal, e nos gabinetes do Executivo estadual. Isso significava que a função principal dos escritórios de políticas para mulheres era coordenar políticas e avaliar os trâmites dos gabinetes, não a de prestar serviços diretamente às mulheres. Assim, percebeu-se logo que, para coordenar políticas e avaliar os trâmites com eficácia, era necessário envolvimento com o orçamento. Se as políticas permanecessem separadas do processo orçamentário, a função essencial do mecanismo de políticas para mulheres dificilmente seria realizada. Ademais, feministas assumiram cargos nas unidades de políticas para mulheres, o que criou uma presença feminista no Estado. Essas “femocratas” (feministas trabalhando no governo) trabalharam para angariar apoio para a ideia de orçamento de gênero junto aos principais atores governamentais. Com a eleição de governos reformistas nos anos 1980, o orçamento de gênero foi adotado como um dos meios através dos quais as demandas dos movimentos de mulheres por oportunidades iguais e igualdade de gênero seriam traduzidas, na prática, em políticas e programas, e, assim, monitoradas.

A primeira fase dos OSGs na Austrália teve início no começo dos anos 1990, com a introdução de abordagens de políticas neoliberais, nos âmbitos federal e estadual, em resposta à reestruturação da economia australiana. Em um ambiente de redução de gastos, privatização e terceirização de serviços governamentais e de cobrança de taxa por serviços, o mecanismo de políticas para mulheres, em todos os níveis do governo, concentrou-se, cada vez mais, em impedir que o pior acontecesse, em vez de lutar pela equidade de gênero nos gastos e receitas por outros meios. Em 1996, o recém-eleito governo federal “conservador” desmantelou, formalmente, o processo de escrutínio orçamentário, que acontecia havia 12 anos dentro da burocracia estatal. Isso foi acompanhado de uma redução sistemática da influência do mecanismo de

---

<sup>2</sup> No original, “machinery”. (N.E.)

políticas para mulheres, incluindo o não financiamento de grupos de estatísticas desagregadas de gênero, os quais serviam de base para a análise de gênero do orçamento. Em alguns anos, a fase inicial dos orçamentos para mulheres impulsionada pelas “femocratas” também desapareceu nas esferas dos governos estaduais.

A mudança para um contexto de política neoliberal reposicionou as questões de gênero na política orçamentária. As mulheres foram redefinidas como grupos “especiais” na visão de um governo que declarou, na época, que governaria para o *mainstream*.<sup>3</sup> Apesar disso, os governos australianos, nas esferas federal e estadual, continuaram a colocar em pauta material sobre gênero e orçamento na arena pública. De meados dos anos 1990 a meados dos anos 2000, na esfera federal, uma declaração ministerial do impacto do orçamento para mulheres foi editada a cada ano, acompanhando os documentos orçamentários. Essa breve declaração do ministro para o Status das Mulheres era compilada pelo Gabinete para o Status das Mulheres sem exigir que os órgãos oferecessem avaliação sistemática do impacto de suas atividades. A declaração ministerial relacionava os resultados obtidos pelo governo em relação às mulheres, propostos no orçamento corrente. Nos últimos três anos, publicações adicionais vêm sendo acrescentadas a respeito do impacto do orçamento sobre a vida das mulheres no site do Ministério para o Status das Mulheres, incluindo o Kit de Orçamento para mulheres. Isso reincorporou, de forma interessante, o termo orçamento para mulheres. Este ano (ano de eleição), um novo documento, *Budget Highlights for Women: Budget 2007-08*,<sup>4</sup> foi publicado no site.

Na esfera estadual, os governos mantiveram, publicamente, uma ligação entre gênero e seus orçamentos, com várias publicações. Na Austrália do Sul, isso incluiu um apêndice de duas a quatro páginas sobre mulheres e orçamento, no documento formal do orçamento público, e um livreto independente mais detalhado lançado pelo Gabinete para o Status das Mulheres do estado.

<sup>3</sup> Corrente dominante. (N.T.)

<sup>4</sup> Em português: Destaques do Orçamento para Mulheres: Orçamento 2007-08. O documento não se encontra disponível no referido site (N.E.)

No entanto, ao contrário da fase “femocrata” do OSG, a transparência na demonstração da perspectiva de gênero do orçamento continuou firmemente com o mecanismo governamental de políticas para mulheres e a ministra para o Status da Mulher. Ao mesmo tempo, a maioria dos escritórios de coordenação de políticas para mulheres, nas esferas federal e estadual, foram transferidos dos departamentos de coordenação central (por exemplo, foram retirados do Departamento do Primeiro-Ministro e do Gabinete), onde tinham a capacidade de escrutinar e comentar todos os novos orçamentos e políticas em trâmite.

A experiência australianas e a dos países que implementaram os OSGs “dentro do governo” enfatizam a necessidade de acordos institucionais fortes que deem poder e recursos aos escritórios de coordenação de políticas nesses exercícios. Algumas experiências recentes com orçamento de gênero têm ocorrido no Ministério das Finanças, por exemplo, nos Países das Ilhas do Pacífico discutidos a seguir, aos quais o Secretariado da Commonwealth ofereceu assistência a projetos-pilotos de meados dos anos 1990 a meados dos anos 2000. Os escritórios oficiais de políticas para mulheres, por vários motivos, não têm sido parceiros fortes. Ao mesmo tempo em que é crucial contar com o envolvimento dos ministérios das Finanças, a falta de conhecimento de gênero e a questão econômica, combinadas à falta de vontade política, normalmente significam que os OSGs não são algo sustentável. As iniciativas australianas reconheceram que os departamentos do Tesouro e das Finanças e os ministros não seriam forças impulsionadoras, mas que o objetivo era garantir que esses ministérios fossem parceiros essenciais. Ademais, parcerias genuínas exigiriam que os escritórios de coordenação de políticas para mulheres tivessem um peso institucional.

É evidente que a sustentabilidade de todos dentro dos OSGs governamentais depende da existência de vozes ativas na comunidade, que demandem transparência contínua dos governos. O papel central das “femocratas” nos OSGs na Austrália pode ter servido, ironicamente, de forma indireta, para enfraquecer a participação das mulheres da comunidade. Cada vez mais, a publicação de edições de orçamento de gênero ao longo do tempo tem-se

apresentado às mulheres na comunidade como um exercício de comunicação, ou como um relatório, acerca dos resultados obtidos pelo governo. Dessa forma, o mecanismo de políticas para mulheres tem desempenhado um papel duplo e um tanto contraditório: como aquele que institui as políticas sensíveis a gênero e que zela por seus resultados.

Em suma, na Austrália, a resiliência do mecanismo de políticas para mulheres, no que tange à continuidade da produção de material sobre gênero e orçamento, é um legado da fase inicial “femocrata” e é indicativa de como esse mecanismo tentou adaptar-se a um ambiente de políticas diferente, menos propício. O desafio atual para qualquer tipo de OSGs na Austrália é identificar mais espaços para a ação, em um contexto político e econômico que conseguiu eliminar, com sucesso, as parcerias que o mecanismo de política para mulheres do governo desenvolveu, para garantir uma responsabilidade de base ampla pela integração de uma perspectiva de gênero ao orçamento. Gostaria de apontar, brevemente, um avanço nessa área.

A ênfase atual na descentralização, na gestão e no orçamento por resultados no setor público contribuiu para abordagens mais “abrangentes” das políticas, o que requer muitas consultas e parcerias entre as agências e outros atores relevantes. Abordagens governamentais abrangentes nas políticas públicas partem do reconhecimento de que, muito provavelmente, ministérios atuando individualmente não alcançarão os impactos e resultados estabelecidos para o setor público como um todo. Os escritórios de políticas para mulheres se encaixam facilmente nesse modelo, uma vez que eles precisam participar de consultas e parcerias amplas, a fim de cumprir seus papéis. Os orçamentos para mulheres foram um exemplo *par excellence* dessa abordagem. Sob uma abordagem governamental abrangente, os escritórios de políticas para mulheres, nas esferas federal e estaduais, têm alcançado êxito em angariar um nível significativo de financiamento para a prevenção da violência doméstica e para minorar seus impactos. Argumentos em defesa de tais programas veem com bons olhos a ênfase neoliberal na eficiência, ao fazer uso de pesquisas que demonstram o custo econômico de não financiar esses programas. Há também um

escopo considerável para que sejam desenvolvidos indicadores de desempenho sensíveis a gênero nesses programas governamentais abrangentes.

No entanto, os esforços contínuos do mecanismo de política para mulheres na Austrália, com vistas a manter algum tipo de perspectiva de gênero no orçamento, levou seu trabalho à invisibilidade fora do governo. Isso é, em parte, um resultado da necessidade dos escritórios de mulheres de manter a confiança dentro do setor público e com seu ministro (isto é, existe uma forte mentalidade segundo a qual tudo precisa ser mantido no interior do governo). Uma situação veio a público, em 2002, em que recursos não gastos, da ordem de \$10 milhões, das “parcerias do governo federal contra a violência doméstica” haviam sido realocados para financiar o kit doméstico antiterrorismo, que incluía um imã de geladeira com os dizeres “Esteja alerta, não alarmado”. Outra implicação negativa para o OSG é que esse posicionamento do mecanismo governamental das mulheres não permite que o arcabouço de políticas públicas seja contestado. Como resultado disso, o trabalho não pago continuou a ser ignorado ou a ser tratado de forma marginal (exemplo disso é o bônus maternidade, de aproximadamente \$5000 pago às mães, em vez da implementação de uma política nacional de licença maternidade).

## Nova Zelândia

Em contraste, a Nova Zelândia, oficialmente, nunca alegou implementar orçamento de gênero. No entanto, isso não significa que não haja uma tentativa de realizar uma análise de gênero e de, estrategicamente, participar de processos de tomada de decisão orçamentária. Como na Austrália, o mecanismo governamental de políticas para mulheres tem exercido um forte papel de coordenação na implementação e financiamento de políticas sensíveis a gênero. Sem encontrar aqui o espaço para discutir em detalhe o modelo neozelandês, vale notar que o mecanismo governamental de políticas para mulheres participa de consultas com o Tesouro/Ministério das Finanças na etapa de formulação orçamentária e garante que haja uma análise de gênero dos novos projetos e

políticas públicas do governo. Em suma, parece haver atividades de OSG sem, no entanto, utilizar-se esse termo.

## Ilhas do Pacífico

Muitos OSGs tiveram início (e chegaram ao fim) como projetos-pilotos. A região que compreende os Países e Territórios das Ilhas do Pacífico (PICTs, no original) em desenvolvimento oferecem exemplos do que podemos esperar de OSGs com financiamento e assistência técnica externa. Entre 2002 e 2004, uma forma de OSG “interna ao governo” foi introduzida em três países das Ilhas do Pacífico – na República das Ilhas Marshall (RMI, no original), o orçamento sensível a gênero; em Samoa, o orçamento sensível à juventude/a gênero; e em Fiji o projeto de transversalização de gênero com um pequeno componente orçamentário.

Um aprendizado fundamental dos projetos-pilotos na RMI e em Samoa refere-se ao fato de que um pequeno investimento em orçamentos de gênero pode exercer um impacto na conscientização e compreensão, por parte do governo, das questões de gênero em orçamentos e programas. Temas centrais nesses dois casos incluíram: o conceito de gênero como uma construção social, como os papéis e as normas de gênero mudaram em cada sociedade, a natureza e a extensão das desigualdades de gênero, bem como a adequação dos processos de tomada de decisão sobre orçamento e políticas para incorporar tais informações. Os projetos-pilotos não eram, de forma alguma, uma abordagem abrangente para as questões de gênero relativas às políticas e aos orçamentos. Eles se concentraram apenas em órgãos e programas selecionados. Questões mais complexas foram evitadas, tais como a centralidade das atividades não remuneradas na vida das mulheres e as implicações para programas e políticas. Apesar disso, a conclusão geral foi que a maioria dos participantes percebeu a importância das questões de gênero de maneira diferente.

Uma das formas de consolidação da conscientização sobre questões de gênero nos orçamentos e nas políticas públicas nos projetos-pilotos se deu pelo uso e desenvolvimento de estatísticas desagregadas por gênero. Representantes dos órgãos nacionais de estatística

participaram do trabalho e forneceram análises dos dados do censo, em alguns casos pela primeira vez, e atenderam à necessidade de melhoria dos dados existentes. No caso da RMI, as ONGs forneceram seus próprios dados em oficinas educativas que ajudaram bastante na construção de uma análise sobre gravidez na adolescência.

Os projetos-pilotos na RMI, nas Ilhas Samoa e em Fiji obtiveram êxito em alcançar vários resultados, dentre eles, o resultado satisfatório na desconstrução da mentalidade de “silo”<sup>5</sup> ou isolacionista dos ministérios em relação a questões de gênero (e juventude). As oportunidades proporcionadas pelos projetos-pilotos para a construção de redes e colaboração entre os ministérios (em alguns casos, pela primeira vez) levaram à avaliação de que todos os ministérios têm interesses na promoção de melhores resultados de gênero. Um representante comentou que não sabia o que os outros ministérios estavam desenvolvendo na área. Uma funcionária do Ministério das Finanças comentou, durante a avaliação do projeto-piloto, que havia adquirido uma nova compreensão do papel das ONGs na oferta de alguns serviços. A conscientização a respeito do valor e dos benefícios da colaboração interministerial foi uma conquista significativa dos projetos-pilotos, mas a lição é a seguinte: a menos que haja mecanismos institucionais para inserir esses esforços nos processos de tomada de decisão de políticas e orçamento, os OSGs enfrentarão dificuldades.

Em consonância com outras experiências de OSG, a consciência sobre as questões de gênero em políticas e orçamentos teve início a partir de um nível mais baixo no Ministério das Finanças nos três países. Esse foi um problema grave nos projetos de Samoa e da RMI, porque a coordenação foi atribuída pelo doador ao Ministério das Finanças. A cultura, as qualificações e as prioridades percebidas

<sup>5</sup> Mentalidade de silo (também conhecida como pensamento, visão ou efeito de silo) refere-se à incapacidade de interação e cooperação de um órgão, departamento ou pessoa com “os demais componentes do sistema organizacional”. A analogia deve-se ao fato de os silos, onde se armazenam grãos, serem construções altas, sem janelas e com apenas uma porta. Cada silo cumpre sua função de forma isolada. (Cf. <http://complexdecision.blogspot.com/2009/08/risco-empresariais-3-mentalidade-de.html#ixzz20K8o2QIs>. Acesso em: 11 jul. 2012). (N.E.).

no Ministério das Finanças afetaram severamente a contribuição até mesmo dos indivíduos bem-intencionados do ministério. Os projetos-pilotos do Pacífico demonstraram uma necessidade de capacitação que forjasse vínculos mais fortes entre as questões de gênero e o trabalho diário dos ministérios.

Por um lado, as pessoas que tomaram consciência das questões de gênero nas políticas e nos orçamentos não necessariamente tinham autoridade e poder para realizar mudanças. O envolvimento de pessoas, em cargos de poder e autoridade, para instaurar mudanças nos processos de tomada de decisão sobre políticas e orçamento foi localizado e, às vezes, inexistente. Sem dúvida, isso refletiu dificuldades de assegurar a “propriedade” local dos projetos iniciados e controlados pelos doadores. Mas isso também reflete a resistência dos tomadores de decisão orçamentária e a necessidade de que as pessoas sejam responsabilizadas pelos impactos de gênero das decisões orçamentárias.

Por outro lado, uma das conquistas dos três projetos-pilotos foi que eles se envolveram com a questão de como estimular os mecanismos de responsabilização que sustentariam as iniciativas caso ultrapassassem a fase piloto do projeto. Em Fiji, por exemplo, o projeto conseguiu incluir uma pergunta na circular orçamentária do Ministério das Finanças de 2003, solicitando que todos os ministérios fornecessem uma análise de impacto dos gastos orçamentários propostos para homens e mulheres. Infelizmente, a menos que tal regra encontre apoio no monitoramento sistemático e em um sistema de incentivos ou penalidades, esse não é um mecanismo efetivo de responsabilização. Esse parece ter sido o caso em Fiji. Em Samoa, o Comitê Gestor do projeto desenvolveu uma proposta, que incluía representantes dos ministérios das Finanças, Educação, Saúde e Juventude, para envolver chefes de departamentos e ministros com a ideia de estabelecer um comitê orçamentário de alto nível, responsável por filtrar e priorizar propostas orçamentárias com impactos sociais significativos. Tal mecanismo de responsabilização buscou minimizar as divisões entre aqueles responsáveis por grupos sociais diferentes e, com frequência, não privilegiados (juventude, mulheres, pobres, pessoas portadoras de deficiência, populações rurais). No entanto, a duração do projeto-piloto foi insuficiente para

negociar uma mudança mais profunda nos processos de tomada de decisão orçamentária e de políticas públicas. Em contraste com Fiji e Samoa, onde o foco foi o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização dentro da burocracia, o principal mecanismo de responsabilização para sensibilidade de gênero desenvolvido na RMI foi o envolvimento da sociedade civil, em particular, do recém-financiado e ativo grupo guarda-chuva Mulheres Unidas nas Ilhas Marshall (WUTMI, no original). A representação de grupos da sociedade civil nos projetos-pilotos, bem como a capacitação de ONGs, foi uma forma importante de promover a responsabilização do governo pelas questões de gênero.

Normalmente, projetos-pilotos não alcançam progressos significativos no sentido de mudar orçamentos e políticas, porque leva tempo para construir capacidade de análise de gênero e gerar engajamento nos processos de tomada de decisão orçamentária. No entanto, o projeto-piloto de OSG na RMI avançou no sentido de mudar a alocação de recursos como resultado da análise de gênero realizada sobre o tema da gravidez na adolescência e da coalisão entre órgãos do governo e representantes de ONGs interessados em mudanças. Uma proposta de orçamento interministerial foi discutida no Gabinete da Casa Civil na preparação do orçamento. Essa proposta, no entanto, não foi adiante, já que o processo orçamentário normal, envolvendo os ministérios, entrou em colapso devido às incertezas geradas pelo atraso das negociações do Pacto entre os Estados Unidos e a RMI.<sup>6</sup> Contudo, o processo

<sup>6</sup> A República das Ilhas Marshall (RMI) foi um distrito do Território Fiduciário das Ilhas do Pacífico (TTPI, no original) que os Estados Unidos administraram, em nome das Nações Unidas, de 1947 até 1978. A RMI surgiu como um país soberano em 1979 e entrou em um pacto de livre associação com os Estados Unidos em 1986. O primeiro pacote financeiro do Compact durou 15 anos, de 1986 a 2003. Pelas disposições do Pacto, os Estados Unidos e a RMI negociaram um novo pacote financeiro em 2003 – renovação que abrange o período 2003-2023. Sob o Pacto, os Estados Unidos fornecem ajuda econômica e financeira e defendem a integridade territorial da RMI. Em troca, a RMI fornece aos Estados Unidos o acesso ilimitado e exclusivo a suas terras e seus cursos de água para fins estratégicos. Um Fundo Fiduciário também foi criado para contribuir, a longo prazo, com a autossuficiência orçamentária da RMI, quando as disposições financeiras do Pacto expirarem em 2023. (Disponível em: <http://www.doi.gov/oia/Islandpages/rmipage.htm>. Acesso em: 09 jan. 2012). (N.E.)

de mapeamento orçamentário de cada ministério para programas com impacto sobre a gravidez na adolescência fez com que um ministério solicitasse recursos para apoiar a educação para a saúde de adolescentes, que incluía a questão da gravidez na adolescência. Outro ministério conseguiu fazer uma realocação interna de fundos para essa temática. Uma importante lição foi a de que, embora o processo orçamentário seja instituído por diferentes políticas, a formação de alianças temporárias entre grupos pode ser eficaz para dar início a algumas formas de mudança orçamentária.

### Direcionamentos futuros

Os orçamentos sensíveis a gênero contribuíram para financiar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, porém essa contribuição varia de acordo com as iniciativas e com o momento de sua aplicação. Com mais de 20 anos de experiência em orçamento sensível a gênero, lições úteis podem ser tiradas de iniciativas internacionais, e um conjunto de pesquisas tem sido acumulado. Estamos em boas condições de lidar com as questões levantadas no início deste texto:

- O que podemos esperar dos OSGs?
- Como podemos avaliar os resultados alcançados por um governo comprometido com os orçamentos sensíveis a gênero?
- Como os orçamentos sensíveis a gênero podem se tornar sustentáveis face às mudanças?

Uma maior clareza sobre tais questões nos fornecerá uma base mais sólida para seguir adiante.





# ECONOMIA FEMINISTA

## Análise econômica para a igualdade: as contribuições da economia feminista

### Introdução: Economia, gênero, feminismo

O primeiro conceito-chave para se aproximar dos conteúdos básicos da Economia Feminista é o de **gênero**. Ele se refere a uma construção histórica e social que associa um conjunto de papéis e valores com um e outro sexo, implicando certa hierarquia entre eles, determinando o que a sociedade considera “feminino” e “masculino”, e posicionando o que é feminino de maneira subordinada ao que é masculino. As **relações de gênero** podem ser definidas em termos do jogo entre práticas históricas que se distinguem de acordo com o que diz respeito ao feminino e ao masculino (teorias, ideologias, incluindo crenças religiosas), a práticas institucionais (como o Estado e o mercado) e condições materiais (a natureza e distribuição de capacidades materiais ao longo de linhas de gênero) (BAKKER, 1994).

No conjunto dos desenvolvimentos teóricos, conceituais e empíricos, que incorporam a variável de gênero como relevante para a análise econômica, pode-se distinguir entre aqueles que fazem **Economia com perspectiva de gênero** e aqueles que fazem **Economia Feminista**.

O primeiro grupo se propõe a tornar visíveis as diferenças existentes entre homens e mulheres. Ao fazê-lo a partir da noção de gênero, inclui a aceitação de que essas diferenças não derivam estritamente da racionalidade econômica, mas procedem da construção social e cultural das relações de gênero.

---

Texto original: RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. Análisis económico para la equidad: los aportes de la economía feminista. *SaberEs*, n. 2, p. 3-22, Buenos Aires, 2010. Sección Autora Invitada.

O segundo grupo, isto é, o olhar feminista coloca no centro a vontade de transformação das situações de desigualdade de gênero. Do mesmo modo, não só dá ênfase à relevância das relações de gênero para entender a posição econômica subordinada das mulheres, como também gera conhecimento para a transformação desta situação.

O feminismo, como parte do movimento de mulheres e como uma das políticas da “identidade”, é uma luta para desarmar a construção social do gênero. Da mesma forma, é um projeto emancipador, com uma agenda emancipadora orientada para eliminar as desigualdades de gênero. O feminismo acadêmico é parte desta agenda política e representa sua extensão no campo da Filosofia, das Ciências Sociais e também da Economia (ESQUIVEL, 2010).

A Economia Feminista foi construindo críticas e reflexões em todos os campos temáticos da Economia, nos três níveis de análise (micro, meso e macro) e em relação com as diferentes escolas de pensamento. A seguir, serão sintetizadas quatro das principais e mais fundamentais contribuições da Economia Feminista. Na próxima seção, repassa-se a crítica da Economia Feminista no princípio da racionalidade e o *homo economicus* no qual se baseia a abordagem neoclássica. Na terceira seção, apresenta-se um marco de análise que, a partir da Economia Feminista, propõe ampliar o tradicional fluxo circular da renda, para tornar visíveis suas dimensões de gênero. Na quarta seção, faz-se uma resenha das implicações deste olhar para o estudo do trabalho e a dinâmica dos mercados de trabalho. Na quinta e última seção, apresentam-se algumas implicações deste olhar para a reflexão sobre as políticas macroeconômicas.

### Mais além do homem econômico<sup>1</sup>

A abordagem neoclássica, dominante na Economia, torna-se restritiva para entender os problemas que preocupam a Economia

---

<sup>1</sup> Este título homenageia, em certo sentido, um trabalho pioneiro sobre a Economia Feminista: Ferber e Nelson (1993) e sua atualização, Ferber e Nelson (2003).

Feminista e dar conta deles. A crítica epistemológica e metodológica à Economia Neoclássica é, portanto, um passo imprescindível para a Economia Feminista.

Ao desenvolvê-la, o que se faz é denunciar a inclinação androcêntrica deste olhar, que atribui ao homem econômico (*homo economicus*) características que considera universais para a espécie humana, mas que, entretanto, são próprias de um ser humano homem, branco, adulto, heterossexual, sadio. O homem econômico não é negro, nem latino, nem imigrante, nem criança, nem portador de deficiência, nem velho e, é claro, também não é mulher.

A nacionalidade do **homem econômico** não se enfrenta com os condicionantes que impõem viver em um mundo racista, xenofobo, homofóbico e sexista. Quando se reconhece e se dá visibilidade à inter-relação entre as relações de gênero e a dinâmica econômica, é inevitável condenar como irrealistas, restritivas, supérfluas e, no limite, inócuas as suposições da racionalidade do homem econômico sobre os quais se constrói todo o aparato neoclássico.

Este **olhar androcêntrico**, que falha em incorporar as dimensões de discriminação próprias das relações sociais (entre elas as de gênero), que permeiam as relações econômicas, brinda, pois, uma representação irreal do mundo e, portanto, irrelevante para qualquer ação de política pública. Ou ainda pior, o que brinda é uma representação equivocada do mundo, que leva, assim, a sugerir ações errôneas, as quais podem, inclusive, aprofundar os problemas que trata de resolver.

Por isso, situamos a Economia Feminista no campo da Economia Heterodoxa, porque, quando se abordam os problemas de desigualdade de gênero com as suposições ortodoxas, não se consegue explicar os fenômenos. Pelo contrário, o que se faz é justificar a desigualdade existente como consequência das características e supostas racionalidades das mulheres.

---

<sup>2</sup> BECKER (1973, 1974a, 1974b).

Um exemplo contundente disso é o desenvolvimento da **Nova Economia do Lar** (New Home Economics).<sup>2</sup> A partir dessa perspectiva, considera-se que o lar decide como uma unidade harmoniosa a participação de seus membros no mercado de trabalho e, por conseguinte, a correspondente distribuição de trabalho não remunerado no interior dos lares (o trabalho doméstico e de cuidado das pessoas que habitam o lar). Mais ainda, o lar decide buscando maximizar a utilidade conjunta dos membros do lar, representada por uma função de preferência que é idêntica à do chefe altruísta. A divisão tradicional por gênero de trabalho dentro e fora do lar é considerada, a partir deste olhar, uma resposta econômica racional do lar à valorização que o mercado faz do tempo de trabalho de cada um de seus membros, o que, por sua vez, considera-se que está refletindo a produtividade dos indivíduos no mercado.<sup>3</sup>

São pelo menos três as críticas que a Economia Feminista faz a essa explicação. Em primeiro lugar, o próprio ponto de partida, que não deveria ser a especificação de um problema formal de maximização, mas um conjunto de perguntas sobre quem obtém o que e quem faz o quê. Como se tomam decisões nos lares acerca de empregos, compras e tarefas do lar? Como se atendem às necessidades dos membros dependentes? E como as leis e o contexto social influem nessas decisões? (NELSON, 1996)

Em segundo lugar, a suposição de que os lares são unidades harmônicas, em lugar de espaços de conflito e negociação. Sen (1990) expõe esta crítica quando elabora o conceito de **conflitos cooperativos**, explicando que os membros do lar enfrentam dois problemas diferentes de maneira simultânea: um relativo à cooperação (soma de disponibilidades totais) e outro relativo ao conflito (a divisão das responsabilidades totais entre os membros do

<sup>3</sup> Isto significa, por exemplo, que se os homens e as mulheres jovens começam sendo igualmente produtivos em ambas as esferas da produção, a discriminação de gênero no mercado de trabalho (que reduz o salário das mulheres a um valor abaixo de sua produtividade de mercado) implicará que as mulheres se responsabilizem por uma maior cota do trabalho doméstico e os homens por uma maior cota de trabalho remunerado no mercado (GARDINER, 1997).

lar). Neste marco, a tomada de decisões e a divisão de recursos, tempo e trabalho entre os membros do lar se veem afetados por racionalidades econômicas, mas também por pautas culturais, relações de poder e concepções subjetivas sobre aquilo de que se necessita e aquilo com o qual se contribui.

Mais que a contribuição real, é a percepção a respeito das contribuições (e, dali, a legitimidade em reclamar o gozo dos benefícios da cooperação), a qual define a posição de cada pessoa no processo de negociação (SEN, 1990). Enquanto isso, a contribuição monetária ao lar é ponderada socialmente como mais importante que as contribuições não pagas do trabalho doméstico, e as mulheres (e todas as pessoas economicamente dependentes) se encontram em uma situação de desvantagem que se reflete na distribuição e controle sobre os recursos no lar.

Em terceiro lugar, a aceitação de que o salário representa a produtividade marginal das pessoas também implica desconhecer os mecanismos de discriminação que operam no mercado de trabalho. É o caso do condicionamento resultante da divisão sexual do trabalho, que, por atribuir principalmente às mulheres as responsabilidades domésticas, impõe salários inferiores à sua produtividade. Outro mecanismo é a discriminação estatística que opera para o conjunto das mulheres, sem levar em consideração os casos particulares, nos quais o peso das responsabilidades domésticas não interfere (por exemplo, porque não se tem nem se pensa em ter filhos).

Definitivamente, a crítica epistemológica e metodológica da Economia Feminista às suposições em torno das características do *homo economicus* e sua forma de agir incorpora dimensões não contempladas pela visão ortodoxa da Economia, que incluem as percepções dos sujeitos na determinação de suas preferências, as pautas culturais e as condições materiais que limitam ou ampliam seu poder de negociação e de tomar decisões econômicas autônomas e informadas, a relevância das responsabilidades domésticas e as tarefas de cuidado nas decisões individuais e privadas sobre o trabalho e o acesso a recursos econômicos, que têm também uma implicação sistêmica, como se verá na próxima seção.

## Completando o fluxo circular da renda

Para compreender a maneira como as relações de gênero atravessam o funcionamento do sistema econômico, pode-se recorrer à conceituação da Economia convencional e ampliá-la para incorporar as dimensões ausentes. Isto é o que faz Picchio (2001, 2005), preocupada em definir e situar o processo de reprodução social da população na dinâmica do sistema econômico.

Esta preocupação se vincula com um dos elementos básicos da argumentação feminista, que é a necessidade de tornar visíveis as dimensões de gênero que se manifestam na **relação entre produção e reprodução**, cuja estrutura perpetua a subordinação econômica das mulheres, limitando sua autonomia.

Segundo Picchio (2005), a tensão entre produzir mercadorias e reproduzir pessoas está fundamentada na natureza do mercado de trabalho, que constitui uma forma histórica particular de intercâmbio de trabalho e meios de subsistência, central na organização capitalista.<sup>4</sup> O ponto-chave aqui é que, para que a dotação necessária de fator trabalho se encontre disponível, é necessária outra dotação de trabalho, de reprodução social das pessoas, que não é considerada na análise econômica convencional.

A sinalização principal da Economia Feminista a este respeito é que a **divisão sexual do trabalho**, que compreende a distribuição do trabalho produtivo e reprodutivo entre os lares, o mercado e o Estado, por um lado, e entre homens e mulheres, por outro, implica uma subordinação econômica das mulheres que se expressa em uma menor participação no trabalho remunerado (e maior no não remunerado), uma pior participação no mercado de trabalho (em termos de remuneração e condições de trabalho), um menor

<sup>4</sup> Seguindo a tradição da teoria social da Economia Política clássica, Picchio (1992) entende por subsistência um estado de níveis de vida sustentáveis. No caso do trabalho remunerado, o indicador utilizado para identificar essa condição foi um conjunto de mercadorias convencionalmente consideradas necessárias para a reprodução do trabalhador e da “espécie” de população trabalhadora.

acesso a recursos econômicos e, como consequência de tudo o que foi dito anteriormente, um menor grau de autonomia econômica.<sup>5</sup>

Para captar o caráter social do trabalho de reprodução das pessoas, é importante apreender a vinculação histórica entre os processos de produção e reprodução. No sistema capitalista, produziu-se uma separação entre ambos, fomentando âmbitos, criando instituições, organizações sociais, normas e até culturas separadas, que distinguem o trabalho remunerado do trabalho de reprodução não remunerado. Esta separação favoreceu a ocultação da vinculação entre os diferentes tipos de trabalho e os diferentes processos (PICCHIO, 1992, 1999).

Para ter sucesso na modificação do enfoque analítico e centrá-lo sobre o processo de reprodução social, Picchio (2005, p. 23) considera que é necessário “posicionar o processo de reprodução social da população trabalhadora em relação ao processo de reprodução de recursos, um tema central na análise dinâmica dos economistas clássicos”.

Para isso, Picchio (2001) propõe ampliar o **tradicional esquema do fluxo circular da renda**, incorporando um espaço econômico que poderia denominar-se de reprodução,<sup>6</sup> no qual se distinguem três funções econômicas desenvolvidas no âmbito privado dos lares. Estas funções, cuja posição no fluxo circular da renda ampliado pode ser vista no gráfico a seguir, são as seguintes:

<sup>5</sup> Com efeito, a evidência fornecida pelas pesquisas sobre o uso do tempo indica que: “i) a quantidade de trabalho de reprodução social não remunerado (doméstico e de cuidados de outros) é superior ao total do trabalho remunerado de homens e mulheres, e ii) a distribuição por gênero do trabalho (pago ou não pago) apresenta disparidades muito marcadas, comuns a todos os países” (PICCHIO, 2005, p. 25). Para uma aproximação da distribuição do tempo de homens e mulheres na Argentina, ver Esquivel (2009).

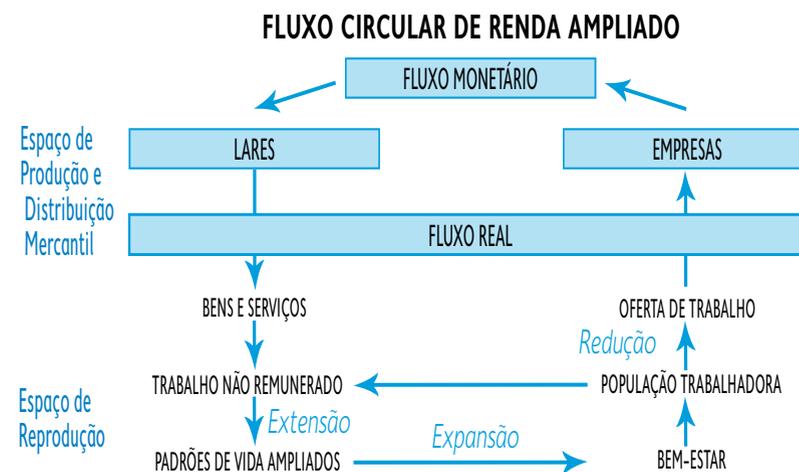
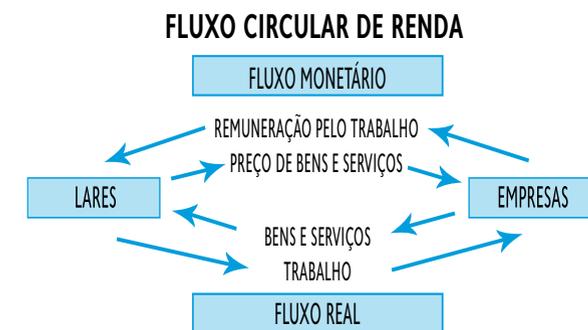
<sup>6</sup> Picchio (2001) o denomina espaço de desenvolvimento humano, mas este termo pode ser confundido com a noção divulgada em torno do Índice de Desenvolvimento Humano, estimado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ou com o conceito de capital, que se refere a um uso instrumental das pessoas como elementos de produção, que é preciso atualizar e valorizar para aumentar sua produtividade.

- (i) ampliação ou extensão da renda monetária (o salário real) em forma de nível de vida ampliado (o consumo real), quer dizer: comida pronta, roupa limpa etc.; incluem-se as mercadorias adquiridas com o salário monetário e também a transformação destes bens e serviços em consumo real, mediante a intermediação do trabalho de reprodução social não remunerado;
- (ii) expansão do nível de vida ampliado (consumo) em forma de uma condição de bem-estar efetiva:<sup>7</sup> consiste no desfrute de níveis específicos, convencionalmente adequados, de educação, saúde e vida social, possível graças à mediação do trabalho de cuidado não remunerado (na forma, por exemplo, de velar pela assistência educativa das crianças, de monitorar a saúde etc.);
- (iii) redução ou seleção dos segmentos da população e das capacidades individuais, para serem usadas como fator no processo de produção de mercadorias e serviços na economia de mercado; neste caso, o trabalho não remunerado desenvolvido no âmbito doméstico serve de apoio para a seleção, realizada no mercado de trabalho, das pessoas e das capacidades pessoais efetivamente utilizadas nos processos produtivos, facilitando, material e psicologicamente, os processos de adaptação aos mesmos e/ou absorvendo as tensões que geram.

O fluxo circular da renda ampliado (gráfico a seguir) permite tornar visível a massa de trabalho de reprodução não remunerado e relacioná-la com os agentes econômicos e com o sistema de produção, assim como com o bem-estar efetivo das pessoas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Picchio (2005) entende o bem-estar segundo o enfoque de Sen (1985) e Nussbaum (2000), como um conjunto de capacidades humanas e de funcionamentos efetivos na esfera social.

<sup>8</sup> Vale destacar que, neste marco de análise, exclui-se o espaço das políticas públicas, que intervêm tanto na regulação da produção e do fundo de salário, quanto na expansão do bem-estar das pessoas. Igualmente, e dado que o objetivo é situar o processo de reprodução em relação com o de produção, e não fazer uma análise complexa do funcionamento do sistema econômico, excluem-se as vinculações com o setor externo.



Fonte: Elaboração própria com base em Picchio (2001).

Como se interpreta este diagrama? Na parte superior, reproduz-se o tradicional fluxo circular da renda, que discrimina o fluxo monetário e real de produção e distribuição na esfera mercantil. Como se observa, esta visão não contempla o que ocorre no interior dos lares, que inclui tanto a transformação dos bens e serviços em bens efetivos que permita às pessoas se reproduzirem, quanto a administração da força de trabalho que determina aquela disponível para o mercado.

Isto é o que se acrescenta na parte inferior do diagrama, na qual se agrega a esfera da reprodução à do intercâmbio mercantil. Em primeiro lugar, o que se pode ver ali é a inclusão do trabalho não remunerado. Este abarca todas as atividades que realizam os lares e que garantem a reprodução de seus membros. Isto inclui o trabalho específico de cuidado (de pessoas dependentes – crianças, pessoas idosas e doentes –, mas também de pessoas capazes de se cuidar sozinhas – por exemplo, esposos), assim como o trabalho doméstico (de manutenção do lar – limpeza, administração, reparação de instalações etc.).

Uma vez que os lares adquiriram, no espaço de intercâmbio mercantil, os bens e serviços que requerem para satisfazer suas necessidades e desejos, é necessário transformá-los em consumo efetivo. Por isso, quando aos bens e serviços adiciona-se o trabalho não remunerado, consegue-se a extensão deste consumo a padrões de vida ampliados.

É também mediante o trabalho não remunerado de cuidado que as pessoas transformam esses padrões de vida em bem-estar, mediante atividades relacionadas com o cuidado da saúde, a educação, a diversão etc. O reconhecimento das necessidades, capacidades e aspirações é justamente o que caracteriza o que, nesse marco, define-se como “o processo de expansão da renda designado como bem-estar” (PICCHIO, 2001, p. 15).

Diferentemente do caso do fluxo circular tradicional, no ampliado, os lares não são considerados instituições harmônicas. Pelo contrário, a inclusão do trabalho não remunerado na análise torna os lares complexos, que, agora, devem explicitamente negociar em seu interior e decidir a divisão do trabalho entre seus membros.<sup>9</sup> Este é o processo pelo qual só uma porção da força de trabalho disponível se oferece no mercado. Assim, os lares tornam possível a redução da oferta de trabalho necessária no mercado, mediante a relação entre suas próprias demandas de trabalho não remunerado e as condições imperantes no mercado de trabalho. Dito de outra maneira, a oferta de trabalho remunerado se

<sup>9</sup> A ideia de lares como unidades não harmônicas retoma o que foi comentado anteriormente com respeito aos conflitos cooperativos de Sen (1990).

regulamenta graças à negociação no interior dos lares, destinada a distribuir trabalho não remunerado para a reprodução.

Picchio (1999) sustenta que o trabalho doméstico influencia a quantidade e a qualidade do trabalho remunerado. Sua influência na qualidade deste trabalho está relacionada com os valores, as habilidades e a capacidade de cuidado que se transmitem na educação nos lares e com os cuidados que se realizam no âmbito familiar. O trabalho não remunerado também influencia a quantidade de horas de trabalho remunerado disponível, já que o libera das responsabilidades de cuidado.

No gráfico, este processo se evidencia pelo fato de que nem toda população trabalhadora forma parte da oferta de trabalho. Ou, em termos mais estritos, nem toda a dotação de trabalho de que dispõem as pessoas se oferece efetivamente no mercado. Isso se dá porque há pessoas que permanecem completamente excluídas, porque se concentram nas atividades de cuidado e domésticas em tempo integral, ou porque desenvolvem estratégias de combinação de tempo parcial de trabalho para o mercado com suas jornadas cotidianas de trabalho não remunerado.<sup>10</sup>

O processo de distribuição de trabalho no interior dos lares define a divisão sexual de trabalho, que está determinada tanto por pautas, quanto por racionalidades econômicas. A existência de discriminação no mercado de trabalho se potencializa, então, com a divisão tradicional de responsabilidades domésticas e de cuidado para dar conta da persistência de uma divisão sexual do trabalho, que concentra principalmente nas mulheres a responsabilidade da reprodução das pessoas.

A pressão sobre o trabalho não remunerado que realizam principalmente as mulheres dentro dos lares é permanente, já que o trabalho é responsável por cobrir as lacunas entre a renda disponível e as normas sociais de consumo e, em particular, entre as condições do trabalho remunerado e as condições de vida. A ampliação da renda por meio do trabalho não remunerado é um processo real

<sup>10</sup> Seguramente e de maneira crescente, também há pessoas que combinam jornadas de trabalho em tempo integral para o mercado, com suas jornadas de trabalho não remunerado.

que serve para reduzir a discrepância entre os recursos distribuídos e os efetivos consumos familiares (PICCHIO, 2001).

Por outro lado, o trabalho não remunerado também não é infinitamente elástico. Sua capacidade para arbitrar entre o mercado de trabalho e as condições de vida se reduz quando aparecem novas oportunidades para alguns segmentos da força de trabalho (incluídas as mulheres). O problema das tensões crescentes entre as condições do processo de reprodução social e as condições de produção de mercadorias não pode ser resolvido potencializando simbolicamente as capacidades das mulheres, sem serem consideradas no debate as contradições internas do sistema em relação à formação de capital social, as normas de convivência e a adequação da remuneração do trabalho.

Quando se integra desta forma o trabalho de cuidado não remunerado na análise das relações capitalistas de produção, pode-se compreender que existe uma transferência desde o âmbito doméstico até a acumulação de capital. Brevemente poderia ser dito que o trabalho de cuidado não remunerado que se realiza no interior dos lares (realizados, principalmente, pelas mulheres) constitui um subsídio para a margem de lucros e a acumulação do capital.

Picchio (1990) forma esta relação, incorporando o trabalho não remunerado dentro dos agregados macroeconômicos, a partir de um enfoque clássico. Assim, estabelece que a produção de mercadorias não somente incorpora trabalho de produção remunerado, mas também trabalho de reprodução não remunerado (que se encontra incorporado na força de trabalho remunerada).

Neste marco, existe uma relação evidente entre trabalho não remunerado e salário. Por um lado, pode-se argumentar que parte do salário é transferida a quem realiza trabalho não remunerado no lar, embora esta transferência se encontre indeterminada na medida em que não se conhece como opera a distribuição de recursos dentro dos lares.

Por outro lado, a relação entre trabalho não remunerado e salário também fica determinada pela existência de certo grau de substituição entre trabalho doméstico e mercadorias salariais, e porque os níveis de vida não dependem, exclusivamente, das mercadorias, mas também de bens e serviços não mercantis.

Igualmente, na medida em que a remuneração pelo trabalho é inversamente proporcional aos benefícios do capital, a parte da referida remuneração que corresponda às transferências de recursos no interior do lar também dependerá do grau de exploração do capital sobre o trabalho.<sup>11</sup> Se for considerado, dada a evidência histórica, de que é mais provável que o benefício imponha a remuneração ao trabalho como um resíduo, então, compreende-se a dureza do trabalho não remunerado, doméstico e de cuidado. A produção se encontra presa entre uma remuneração dada e as necessidades e carências às quais deve atender.

Este é, ao mesmo tempo, um problema de relações de poder de classe e de gênero, toda vez que a relação inversa entre salários e benefícios se converte em uma relação direta entre trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, e benefício (PICCHIO, 1999, p. 220).

A discrepância entre a carga do trabalho de cuidado – sua elevada produtividade social e a pobreza dos recursos – que, na distribuição, atribui-se à reprodução da população trabalhadora em geral, revela até que ponto é social e não objetiva a relação entre este trabalho e a distribuição da renda. Do mesmo modo, a visibilidade do trabalho doméstico como reivindicação política não só se propõe a tornar explícita a relação entre trabalho de reprodução e produto social, mas também a abrir um debate sobre as normas da distribuição, os modos de produção e a qualidade da relação entre produção e reprodução.

## Explicitando a discriminação no mundo do trabalho

A diferença na experiência de homens e mulheres no mercado de trabalho foi explorada abundante e prematuramente a partir da Economia Feminista e dos estudos econômicos de gênero.

<sup>11</sup> Ou, o que é a mesma coisa, da participação da massa salarial e dos benefícios no produto.

De fato, o entendimento dos determinantes das brechas salariais entre homens e mulheres foi um dos primeiros temas nos quais se avançou partindo-se desta perspectiva.

A produção de conhecimento neste campo temático demonstra que existe uma manifestação específica da desigualdade de gênero no mercado de trabalho, que está determinada pelo condicionante que as responsabilidades domésticas exercem sobre a inserção feminina, mas também por dinâmicas de discriminação e lógicas econômicas próprias do mercado de trabalho.

A primeira das manifestações da desigualdade de gênero no mundo do trabalho remunerado vincula-se com o **nível de participação**. A proporção de mulheres que se incorporam à força de trabalho é menor que a proporção de homens. Esta brecha de participação foi diminuindo com o decorrer do tempo, devido ao progressivo incremento na taxa de atividade das mulheres. Entretanto, essa brecha persiste e de maneira estratificada. A taxa de atividade das mulheres com mais alto nível educacional ou pertencentes a lares de maior nível socioeconômico cresceu relativamente mais que a das mulheres com menor nível educacional e com menos recursos econômicos. Além disso, a participação, no mercado de trabalho, do primeiro grupo se dá de maneira muito mais estável que a do segundo.

A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho não conseguiu, entretanto, reverter as principais manifestações de desigualdade trabalhista de gênero. Esta se manifesta, por um lado, no maior nível relativo de **subutilização da força de trabalho feminina**. As taxas específicas de desocupação e subocupação são mais elevadas para as mulheres do que para os homens. Igualmente, perduram nos mercados de trabalho dinâmicas de **segregação tanto vertical quanto horizontal**. Esta se manifesta na sobrerrepresentação das mulheres em determinadas ocupações, geralmente identificadas como “empregos de mulheres”. A tipificação das ocupações como “femininas” costuma ser refletida na alta participação das mulheres no setor terciário de serviços, fundamentalmente em atividades que, em certo sentido, reproduzem as tarefas reprodutivas (na área de educação, em serviços de saúde, em serviços pessoais e no emprego doméstico).

Também se segue verificando a maior dificuldade que apresentam as mulheres para prosperar em suas áreas de trabalho, em relação aos homens. Assim, segue persistindo o fenômeno conhecido como “teto de vidro” (glass ceiling), para aludir às barreiras invisíveis que impedem as mulheres de ascender nas escadas trabalhistas hierárquicas. O indicador mais evidente desta situação é a sub-representação das mulheres nas posições executivas, o que pode ser interpretado, além disso, como uma desigualdade no retorno ao seu investimento em educação e capacitação.<sup>12</sup>

Analogamente a esta situação, que de alguma maneira descreve a experiência no extremo superior da estrutura hierárquica, algumas autoras falam do “piso pegajoso” (sticky floor) para descrever a situação das mulheres no extremo inferior, nos trabalhos de baixa remuneração e menores perspectivas de mobilidade, cujas maiores dificuldades se associam com a carência de serviços de cuidado acessíveis e a falta de oportunidade de capacitação no trabalho.

Outra manifestação da segregação no mercado de trabalho se verifica na sobrerrepresentação feminina em **trabalhos em tempo parcial**. Muitas mulheres aceitam esta opção de emprego por se depararem com dificuldades para encontrar uma melhor. Outras mulheres o admitem como uma “opção”, diante da forte restrição das obrigações domésticas, para se ocupar nos postos em tempo integral. As ocupações em tempo parcial costumam ser mais precárias e desenvolver-se em piores condições, não contam com cobertura do seguro social e têm praticamente nulas perspectivas de carreira. Estas ocupações costumam fazer parte do chamado emprego informal, que, por sua vez, por suas próprias características, reproduz um circuito que distancia as mulheres dos canais formais de informação,

<sup>12</sup> Dentre as barreiras que constituem o teto de vidro, podem ser destacados: os estereótipos e os preconceitos com as mulheres por parte da sociedade, a exclusão das mulheres das redes de comunicação informais, a carência de oportunidades para ganhar experiência no gerenciamento de linhas de trabalho, as culturas empresariais hostis, a falta de consciência das políticas empresariais que tradicionalmente vinculam as mulheres com o trabalho de cuidado de familiares dependentes, o compromisso com as responsabilidades familiares, a falta de iniciativa pessoal e de um estilo de liderança. Dentre todos, o preconceito masculino, em especial por parte dos chefes e gerentes.

capacitação e emprego, e reproduz suas dificuldades de construir uma carreira profissional.

A segregação ocupacional também se verifica na sobrerrepresentação feminina em diferentes manifestações de **vulnerabilidade e precariedade trabalhista**. Ainda que a precarização, em suas diferentes formas, seja um processo que atravessa os gêneros e se associa mais claramente com os níveis de renda, a qualificação ocupacional e o nível educacional dos trabalhadores, observa-se um marcado componente feminino nessas expressões: empregos não assalariados, com instabilidade temporária, sem cobertura de seguro social e de normas legais, com baixa produtividade e renda, pobres condições e meio ambiente de trabalho.

Nesse sentido, uma das modalidades históricas de inserção feminina no mercado de trabalho foi o **serviço doméstico**. Este contém os traços mais significativos da precariedade: cobertura de seguro social muito escassa; ausência de marcos normativos e de negociação; união de lugar de trabalho e moradia no caso das trabalhadoras residentes, o que propicia relações de trabalho que se aproximam da servidão (ARRIAGADA, 1997); instabilidade temporária; baixas remunerações, muitas vezes efetivadas por meio de alimentação e/ou moradia.

No caso da **subcontratação**, também é significativo. O trabalho em domicílio se difundiu, tanto por parte das empresas em sua busca por flexibilizar os processos produtivos e diminuir os custos trabalhistas, quanto por parte das próprias trabalhadoras, que buscam incrementar a renda doméstica, sem diminuir, ou inclusive aumentando, o tempo dedicado às tarefas domésticas. O trabalho em domicílio consiste, principalmente, em tarefas que requerem um nível de qualificação muito baixo e pouco ou nenhum uso de ferramentas ou máquinas. As pessoas subcontratadas não contam com cobertura social, não têm licença-maternidade ou durante a doença, trabalham sem horários regulamentados, sem estabilidade e são remuneradas por empreitada.

A segregação ocupacional tem seu correlato na **brecha da renda trabalhista**. A renda média das mulheres trabalhadoras é menor do que a renda média dos homens trabalhadores. Isto é consequência do efeito simultâneo de menos horas trabalhadas em média,

sobrerrepresentação em ocupações com menor nível de remuneração e sub-representação em posições de alto nível hierárquico. A brecha entre remunerações foi diminuindo ao longo do tempo e chega a desaparecer quando são feitas comparações em nível de renda-horário para determinadas categorias ocupacionais. Entretanto, é importante destacar dois elementos. Por um lado, que, quando se controla esse item por nível educacional, as brechas entre rendas voltam a se ampliar. Quer dizer, em igual nível educacional, os homens ganham mais que as mulheres. Por outro lado, que o fato de que as mulheres trabalhem menos que os homens para o mercado responde a uma eleição condicionada pelo entorno cultural, social e econômico, e não pode ser inferido, na maioria dos casos, como uma opção livre das mulheres.

Finalmente, a discriminação para com as mulheres no mercado de trabalho tem seu correlato nas **coberturas sociais**, enquanto estas se estruturam fundamentalmente a partir da situação ocupacional das pessoas. Assim, um cidadão se encontra protegido de contingências particulares (doença, acidente, desemprego, velhice) se participa ou participou de um emprego formal ou se está inserido em uma relação formal como um trabalhador formal. Isto se torna tanto mais verdadeiro quanto maior for o desmantelamento dos elementos universais destes sistemas.

Para as mulheres, isto significa contar com cobertura de saúde (obras sociais) ou transferências monetárias (pensões, seguro-desemprego) só em caso de ter tido acesso a um emprego formal ou na condição de esposa ou filha dependente de um trabalhador nestas condições.

Em síntese, a desigualdade de gênero se manifesta com contundência no mercado de trabalho. As mulheres se encontram em situações desvantajosas em relação aos homens. Têm acesso a menos empregos, obtêm menos remunerações e se encontram mais submetidas à falta de proteção social.

A menor e mais precária inserção das mulheres no mercado de trabalho, principal fonte de renda para a maioria da população, explica em uma parte substantiva sua posição econômica subordinada e sua falta de autonomia. Entender o vínculo entre as relações de gênero e a relação entre a produção de mercadorias e a reprodução de pessoas é imprescindível para compreender cabalmente a dinâmica econômica e para reconhecer os componentes econômicos da desigualdade.

## Incorporando o olhar da Economia Feminista às políticas econômicas

O entorno macroeconômico e as políticas econômicas operam sobre um campo desigual, onde homens e mulheres se encontram posicionados de maneira específica como agentes econômicos. Da mesma forma, **essas políticas não são imparciais em termos de igualdade de gênero**. Dependendo de qual seja seu desenho e da dinâmica econômica que favoreçam, podem contribuir para a persistência da desigualdade econômica de gênero ou, pelo contrário, podem colaborar para reduzi-la.

Do mesmo modo, uma vez que se torna visível a dinâmica de gênero que subjaz ao funcionamento do sistema econômico, o passo seguinte consiste em avaliar o impacto das políticas econômicas sobre a igualdade de gênero, por meio da intervenção do Estado, e os mercados que distribuem recursos e oportunidades econômicas.

Cada um dos campos da política econômica pode ser analisado com esta lente. E é importante fazê-lo porque a aparente neutralidade de gênero das políticas econômicas é, na realidade, cegueira de gênero; e a menos que esta seja superada, pouco poderá avançar no caminho da igualdade.

A seguir, serão sintetizadas algumas abordagens a partir da Economia Feminista para incorporar a perspectiva da igualdade de gênero a diferentes espaços de política econômica.

### Contexto macroeconômico, estratégias de desenvolvimento e igualdade de gênero

O processo de globalização implicou que os países desenvolvessem diferentes estratégias de inserção na economia mundial. As implicações destas estratégias sobre a vida das mulheres foram diversas, em função da diversidade de resposta aos imperativos do capital transnacional e das respostas dos países. A avaliação destas circunstâncias é tema de debate no qual se alternam posições que consideram as mulheres como vítimas da sobre-exploração exercida por esses capitais, com aquelas que ressaltam os benefícios para as mulheres da criação de oportunidades de emprego anteriormente

inexistentes, com a consequente geração de renda e outras externalidades positivas.

Em uma tentativa de captar a complexidade e as contradições destes processos, aparece a qualificação das mulheres como “**ganhadoras frágeis**” (KABBER, 2000). Esta consideração se refere ao fato de que, simultaneamente, as mulheres ganham autonomia, poder de decisão e capacidade de eleger, ao se incorporar no mercado de trabalho, porém o fazem habitualmente em indústrias de produção para a exportação, que contratam força de trabalho a baixo custo, e, no emprego informal, na manufatura trabalho-intensiva (BENERÍA, 2003). Em outras palavras, em sistemas de produção flexível que encontram na mão de obra feminina uma oferta inclinada à máxima flexibilidade, a contratos temporários, trabalho em tempo parcial e outras condições de trabalho precárias, assim como a jornadas de trabalho prolongadas em virtude das carências econômicas a resolver.

Também a noção de “ganhadoras frágeis” alude ao fato de que não se podem generalizar as implicações da incorporação das mulheres ao mercado de trabalho no contexto da globalização, mas que a proximidade da figura “ganhadoras fortes” ou de “perdedoras totais” depende dos casos, dos contextos e, sobretudo, dos percursos históricos institucionais.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> A esse respeito, Benería (2005) classifica três tipos de resultados possíveis: **i)** casos nos quais este tipo de estratégia de desenvolvimento representa um progresso para as mulheres, que seria a situação predominante no Sudeste Asiático. Nestes casos, as mulheres puderam ser incorporadas à oferta de emprego formal relativamente bem remunerado. Entretanto, não está claro que este maior acesso a recursos econômicos tenha garantido maior controle sobre eles. Também não está claro que se tenha fortalecido o poder de negociação destas mulheres no marco de um processo de socialização que as resigna à sua situação; **ii)** casos nos quais este tipo de estratégia de desenvolvimento não representa um progresso para as mulheres, como seria o caso das indústrias de cosméticos na fronteira do México com os Estados Unidos. Neste caso, as condições de trabalho das mulheres não parecem ter melhorado, e o aumento salarial foi muito limitado. Mais ainda, a localização dessas indústrias implica que não contribuem para o desenvolvimento do mercado doméstico; **iii)** casos mistos, nos quais a participação feminina no emprego industrial aumentou, porém com condições de emprego instáveis.

Definitivamente, o que a literatura feminista aplicada aos problemas de desenvolvimento destaca é que: i) não podem ser compreendidos os processos que permitem o desenvolvimento e suas implicações na vida real das pessoas, sem considerar as relações de gênero que os atravessam; ii) a globalização e a feminização da força de trabalho avançaram paralelamente nos processos de desregularização e flexibilização do mercado de trabalho e, consequentemente, estão associadas à deterioração das condições de trabalho na busca por reduzir os custos de produção; iii) as oportunidades abertas às mulheres pelas estratégias de desenvolvimento dos países apresentam tendências complexas e, com frequência, contraditórias; iv) a organização global da reprodução social segue impondo restrições à participação e autonomia econômica das mulheres.

### **Políticas comerciais e cambiais e igualdade de gênero**

A abertura comercial é parte das estratégias de integração internacional dos países e seu impacto foi importante em várias regiões, incluindo a América Latina. A liberalização comercial afeta a vida das pessoas por meio do impacto que produz sobre a estrutura produtiva e o emprego, mediante seus efeitos sobre o crescimento econômico e o nível de renda, através de seu impacto sobre os preços, via ampliação ou redução do espaço para desenvolver políticas fiscais.

Como se ressaltou, a abertura comercial e os fluxos de investimento estrangeiro direto abriram oportunidades de emprego para as mulheres na América Latina. Contudo, estas têm efeitos ambíguos e contraditórios em dois sentidos. Em primeiro lugar, pelo próprio tipo de emprego que em alguns casos é gerado, com déficits nas condições de proteção social e nas normas de trabalho. Em segundo lugar, porque as oportunidades de emprego criadas podem não ser sustentáveis a médio e longo prazos. Com efeito, a evidência demonstra uma tendência destes investimentos rumo a formas essencialmente intensivas ou com requerimentos de força de trabalho de maior qualificação. Igualmente, verifica-se um processo de realocação territorial destes investimentos e de reposicionamento de empregos do setor formal rumo ao setor informal do mercado de trabalho.

O impacto das políticas de liberalização sobre o crescimento econômico foi também amplamente estudado, e as conclusões são igualmente ambíguas e contraditórias. Quando ocorre, o impacto do crescimento econômico sobre as mulheres também pode ser diverso e depende centralmente das características da estratégia econômica que promove e sustenta o referido crescimento, assim como das políticas setoriais específicas que o acompanham.<sup>14</sup>

A liberalização comercial produz um efeito nos preços internos dos produtos, que, contrariamente ao que destaca a teoria econômica convencional, nem sempre é positivo. O maior acesso e a diminuição nos preços produzidos pela abertura podem seguir acompanhados de um impacto negativo sobre o emprego nos setores cuja produção é substituída por importações, e que pode não chegar a ser compensado.

Por outro lado, a liberalização do comércio de alimentos teve um impacto particular sobre a vida das pessoas e, em especial, das mulheres. A mudança, desde o cultivo doméstico de produtos agrícolas até a agricultura para exportação nos países em desenvolvimento (e em vários da América Latina), assim como a crescente relevância dos mercados de alimentos globais, levou a uma insegurança alimentar crescente, manifestada na volatilidade dos preços dos alimentos e na redução dos estoques mundiais dos mesmos (UNITED NATIONS, 2009).

A transformação do mercado mundial de alimentos impactou negativamente as estratégias das mulheres camponesas. Igualmente, o incremento dos preços debilitou a capacidade de as mulheres alimentarem as suas famílias e a si mesmas, impondo pressões adicionais sobre suas estratégias de sobrevivência.

### **Políticas monetárias e fiscais e igualdade de gênero**

A política monetária afeta a economia real e, com isso, o nível de emprego e ingresso das pessoas, em função de sua capacidade

<sup>14</sup> Para um olhar internacional comparativo, ver Berik et al. (2008). Para uma abordagem específica da América Latina, ver Giosa Zuazúa e Rodríguez Enríquez (2009).

de contribuir para a expansão ou contração da atividade econômica. Até recentemente, a política monetária da maioria dos países estava focalizada no manejo da inflação. Por isso, promoviam-se ações de ajuste mediante o incremento da taxa de juros por parte das autoridades monetárias. Isto foi acompanhado da falta de regulação dos mercados financeiros e do controle de capitais para favorecer a circulação dos mesmos.

O impacto deste tipo de medidas sobre a economia real não foi positivo. Por um lado, por seu caráter contrativo. Por outro, por facilitar a especulação financeira e a criação de bolhas como a que respaldou a atual crise econômica global.

As implicações deste tipo de política sobre as mulheres se manifestam por meio do mercado de trabalho (como consequência do que ocorre com o nível de atividade frente a políticas monetárias mais expansivas ou restritivas) e sobre a ampliação ou redução das oportunidades de acesso ao crédito e demais mecanismos de financiamento produtivo e do consumo.

Pelo lado do gasto público, a política adotada pode favorecer ou prejudicar a situação das mulheres em função de: i) o impacto do gasto público sobre o nível geral de atividade (em que medida promove ou não o consumo e o investimento); ii) a provisão específica de serviços sociais, muitos dos quais afetam especialmente as mulheres por sua vinculação com a reprodução das pessoas (como é o caso dos serviços de educação e saúde); iii) a sustentação do poder aquisitivo das transferências monetárias dos diferentes programas públicos (aposentadorias, pensões, atribuições familiares, transferências monetárias condicionadas etc.).

A pressão por uma estrita disciplina fiscal pode implicar ajustes com implicações negativas para as mulheres. A evidência demonstra que a redução do gasto em áreas sociais, a privatização dos serviços públicos e a diminuição de serviços de apoio a setores produtivos e à agricultura têm um impacto específico sobre os setores mais vulneráveis e particularmente sobre as mulheres pobres.

As estruturas tributárias regressivas impõem uma pressão adicional sobre o preço dos bens básicos, dificultando a capacidade

de as mulheres administrarem os orçamentos familiares e debilitando o poder real da renda escassa.

A promoção na região de processos orçamentários sensíveis à igualdade de gênero é um passo positivo que deve ser fortalecido para que as mulheres possam ter uma participação essencial nas atribuições dos componentes principais do orçamento público. A democracia na tomada de decisões nesta área e mecanismos efetivos de transparência e monitoramento podem ajudar a desenhar políticas de gasto público que ajudem a transformar as barreiras principais para a igualdade de gênero.

---

## Bibliografia

ARRIAGADA, Irma. *Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo 21. Santiago: CEPAL, 1997.

BAKKER, Isabella. Engendering macro-economic policy reform in the era of global restructuring and adjustment. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *The strategic silence: gender and economic policy*. London: Zed Books, 1994. p. 1-29.

BECKER, Gary S. A theory of marriage, part I. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, v. 81, n. 4, p. 813-846, 1973.

\_\_\_\_\_. On the relevance of the new economics of the family. *American Economic Review*, v. 64, n. 2, p. 317-319, 1974a.

\_\_\_\_\_. A theory of marriage, part II. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, v. 82, n. 2, p. 11-26, 1974b.

BENERÍA, Lourdes. *Gender, development and globalization*. New York: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. Globalización y género. In: CAIRÓ i CÉSPEDES, Gemma; MAYORDOMO RICO, Maribel (Comp.). *Por una economía sobre la vida*. Aportaciones desde un enfoque feminista. Barcelona: Icaria, 2005. p. 35-62.

BERIK, Günseli; RODGERS, Yana; ZAMMIT, Ann. *Social Justices and gender equity: rethinking development strategies and macroeconomic policies*. London: Routledge, 2008.

ESQUIVEL, Valeria. *Uso del tiempo en la ciudad de Buenos Aires*. Libros de la Universidad 33. San Miguel: Universidad Nacional de General Sarmiento/Instituto de Ciencias, 2009.

\_\_\_\_\_. ¿Es posible una economía feminista? In: CAMPERO, Agustín; ROMANELLI, Lilia (Coord.). *Mateadas científicas II*. Colección Cuadernos de la Ciencia y la Tecnología - Museo Interactivo. San Miguel: Universidad Nacional de General Sarmiento, jun. 2010.

FERBER, Marianne; NELSON, Julie (Ed.). *Beyond economic man: feminist theory and economics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2003.

GARDINER, Jean. *Gender, care and economics*. London: MacMillan Press, 1997.

GIOSA ZUAZÚA, Noemí; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*. Serie Mujer y Desarrollo 97. Santiago: CEPAL, 2010.

KABEER, Naila. *The power to chose: Bangladesh women and labour market decisions in London and Dhaka*. London: Verso, 2000.

NELSON, Julie. *Feminism, objectivity and economics*. London: Routledge, 1996.

NUSSBAUM, Martha. *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PICCHIO, Antonella. *Social reproduction: the political economy of the labour market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social. In: CARRASCO, Cristina (Ed.). *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria, 1999. p. 201-244.

\_\_\_\_\_. *Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida*. Documento presentado na Conferencia Inaugural de las Jornadas Tiempos, trabajos y género. Universidad de Barcelona, feb. 2001.

\_\_\_\_\_. La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida. In: CAIRÓ i CÉSPEDES, Gemma; MAYORDOMO RICO, Maribel (Comp.). *Por una economía sobre la vida*. Aportaciones desde un enfoque feminista. Barcelona: Icaria, 2005.

SEN, Amartya. *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North-Holland, 1985.

\_\_\_\_\_. Gender and cooperative conflicts. In: TINKER, Irene (Ed.). *Persistent inequalities: women and world development*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 123-149.

UNITED NATIONS. *2009 World survey on the role of women in development: women's control over economic resources and access to financial resources, including microfinances*. New York, 2009.

## Condições de vida: perspectivas, análise econômica e políticas públicas

### Introdução<sup>1</sup>

Atualmente, está sendo produzido, pelo menos na Itália, um ataque às condições de vida daquela população que, direta ou indiretamente, depende de um salário. Trata-se de um ataque global que afeta a segurança, o emprego, o salário, os serviços, as transferências públicas, assim como o tempo, a organização do trabalho e, em geral, o quadro de direitos. Como resultado, aumentaram as desigualdades e piorou a qualidade de vida de amplos setores da população. Além disso, está sendo modificada a distribuição das responsabilidades em relação ao bem-estar da população entre Estado, empresas, famílias, pessoas, com consequências como o aumento da insegurança e das tensões domésticas.<sup>2</sup>

Nesta fase reacionária, uma sensação difusa de perigo obriga a examinar a natureza do sistema capitalista em sua particular relação entre condições de produção e intercâmbio de mercadorias, por um lado, e reprodução social da população, por outro.

---

Texto original: PICCHIO, Antonella. Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas. *Revista de Economía Crítica*, Valladolid, n. 7, p. 27-54, primer semestre, 2009.

<sup>1</sup> Este artigo corresponde à comunicação do mesmo título, apresentada na X Jornada de Economía Crítica, realizada em Barcelona de 23 a 25 de março de 2006. Agradeço muitíssimo a Alfons Barceló, Cristina Carrasco, Josep González e Jordi Roca por seus comentários e generosa ajuda.

<sup>2</sup> O nível de violência doméstica contra as mulheres e os casos de mortes nos lares são provas dramáticas dessa situação. Ver Conselho da Europa, WHO (2006).

A questão da subsistência, entendida como um estado de sustentabilidade das condições de vida cotidiana, em suas dimensões materiais e sociais efetivas, é, sem sombra de dúvidas, básica para a definição de qualquer sistema social e constitui, ao mesmo tempo, o terreno sobre o qual se medem as relações de força entre sexos, classes, etnias e gerações. É precisamente neste terreno, na profundidade das tensões estruturais inerentes à natureza do mercado de trabalho assalariado, onde existe a possibilidade de que emergjam e se consolidem sujeitos que intervenham em processos de resistência.

As teorias econômicas não ajudam a abordar as questões de maneira clara porque, frequentemente, excluem do quadro analítico geral o processo de reprodução social da população e, normalmente, consideram como um efeito final da produção as condições de vida, adaptáveis em relação aos processos de acumulação. A análise econômica, e também a análise crítica, concentram-se na produção dos meios e não nas forças dinâmicas e conflituosas que orientam os processos de vida de homens e mulheres reais e às quais estão vinculadas necessidades, aspirações, anseios e inseguranças. Geralmente, as análises críticas também permanecem limitadas ao mercado laboral, assalariado, analisado em suas variáveis tradicionais: salário e emprego, isto é, tratado como uma mercadoria, apenas com preços e quantidades mudados.

Desse modo, restringem-se as perspectivas analíticas e políticas, e se aceita reduzir e adaptar à relação de trabalho assalariado as dimensões materiais, relacionais e culturais da vida. Assim, são condenadas a um estrabismo produtivista que, por um lado, é incapaz de ver aberturas e pontos de resistência e que, por outro, esconde vulnerabilidades profundas do sistema econômico que fazem parte do terreno do viver como processo cotidiano de reprodução de corpos, identidades e relações. No final, portanto, acaba-se por aceitar como única perspectiva de referência a dos destinatários dos benefícios que, coerentes com seu próprio ponto de vista, consideram as condições de vida dos trabalhadores e de suas famílias como um custo ou um luxo improdutivo, ou, em qualquer caso, como uma redução da taxa de lucro.

Entretanto, para situar o sistema de trabalho assalariado em uma perspectiva crítica, tem de se expor ambivalências, duplas perspectivas, relações de força, conflitos que encontram seu centro exatamente na tensão entre benefícios e condições de reprodução social da população trabalhadora. Só assim se pode sair de uma leitura interna do sistema e, inclusive, podem ser detectados novos sujeitos, radicados precisamente na experiência de viver como processo social, e colocados no cruzamento entre as condições do trabalho assalariado e as condições de vida da população trabalhadora em sua totalidade. A redução de corpos e, portanto, de mentes, paixões e relações a simples ferramentas de trabalho é um processo muito conflituoso, cuja potência de ruptura se perde em uma análise do trabalho realizado exclusivamente no marco do sistema capitalista. Não se trata, pois, de analisar o mercado de trabalho assalariado e seguir as várias questões sociais – em primeiro lugar, a chamada “questão feminina”. Trata-se, isto sim, de colocar no quadro de categorias básicas do sistema econômico conceitos de corpos, mentes e paixões, não somente como chave da produtividade mercantil, mas, sobretudo, como espaço de profunda resistência cotidiana.

Atualmente, em nome de uma ideia de progresso e desenvolvimento, legitima-se como única perspectiva o enfoque das empresas que operam colocando em competência, em nível global, modos de subsistência diferentes e difundindo novos tipos de insegurança no acesso aos meios de subsistência, verdadeira chave do controle sobre o trabalho. Também as perspectivas críticas se concentram naquela parte da vida que se desenvolve no âmbito das relações do trabalho assalariado: salário, ocupação, tempo, intensidade, produtividade, tipos de contratos, relações de trabalho e, em compensação, não estudam o processo de vida efetivo. Com isso, perdem-se de vista algumas forças profundas que impulsionam para uma melhora da qualidade de vida, entendida não como uma cesta de bens, mas como um estado de bem-estar de indivíduos, homens e mulheres, caracterizados por um conjunto de capacidades de fazer, ser e operar individual e coletivamente em um espaço social. Tais forças não se adaptam de forma mecânica

a necessidades, aspirações, temores, relações, responsabilidades e percepções de vulnerabilidade individuais e sociais. Por conseguinte, são forças profundamente enraizadas na complexidade da pessoa humana, que jamais pode ser reduzida a um simples meio de produção. Contudo, o problema não consiste tanto em descobrir que existe um mundo mais complexo, não incluído no esquema analítico, mas em detectar, nestas complexidades, um elemento fundamental do sistema econômico que deve refletir-se no esquema analítico geral.

### Condições de vida, questões embaraçosas

Para tentar deslocar a análise econômica diretamente para as condições de vida como espaço focal, é necessário mover-se em diferentes níveis, reabrindo um debate sobre os enfoques, as teorias e as políticas, especificando o que se entende por indivíduo e como se percebe sua relação com a sociedade e o Estado. Portanto, é imprescindível examinar a questão das condições de vida da população. Isso requer: adotar uma perspectiva que fixe o holofote, uma clareza de conceitos, um perfil analítico do processo de reprodução da vida cotidiana no quadro geral do sistema econômico e, por último, um novo debate sobre o papel do Estado.

As condições de vida de homens e mulheres reais – quer dizer, de carne e osso, relacionados entre si, situados em um âmbito territorial e um contexto social determinado – foram e continuam sendo uma questão embaraçosa para a teoria econômica. A relutância se deve tanto a uma efetiva densidade e complexidade do assunto quanto à vontade, mais ou menos explícita, de fazer desaparecer profundas tensões sociais que surgem no terreno da vida cotidiana e em suas condições de sustentabilidade. São tensões referentes às relações entre classes, sexos, gerações e sujeitos de diferentes procedências geográficas e pertinências étnicas.

A questão das condições de vida aborda, sobretudo, problemas de conceituação para definir o que se entende por vida humana sustentável e digna. Trata-se de uma questão essencialmente filosófica, inevitável quando, em uma aceleração de mudanças, como ocorre na fase atual, o quadro geral perde clareza, plausibilidade

e coerência e se desmoronam as referências de condutas sociais convencionalmente dadas por descontadas. As velhas regras de convivência estão mudando, homens e mulheres são nômades em um espaço global, são produzidos novos bens, emergem ânsias e inseguranças e mudam as relações de força entre nações, classes, sexos e gerações. O problema não é tanto deter a mudança, já que é impossível fazer isso, mas entendê-la e “governá-la”.

A economia política, no decurso de sua consolidação como ciência autônoma – enquanto tentava deixar claro seu objeto, centrando-se na produção, distribuição e intercâmbio da riqueza e do excedente –, estava fortemente fundamentada na filosofia moral e política. Estava porque mantinha como objeto principal da investigação a riqueza da nação e a felicidade da população. E assumia estas metas como o sentido do esforço da investigação, seguindo um método baconiano de *scientia activa*, segundo o qual se avalia o mérito de uma disciplina em termos de resultados práticos, e não somente em função da coerência lógica do sistema teórico. Contudo, a ciência econômica foi avançando com progressivos reducionismos que afetaram, embora de maneira diferente, tanto o pensamento econômico hoje dominante (marginalista) quanto o crítico. Em ambos os casos, praticou um estrabismo metodológico em favor da produção e do intercâmbio das mercadorias e padeceu de uma cegueira crescente com relação ao processo de reprodução social da população trabalhadora, demasiado denso em complexidade para ser encaminhado em um método de investigação positivista que se define pela neutralização do objeto por parte do sujeito investigador. Dessa forma, perdeu-se a clareza sobre o sistema capitalista, alcançada pelos economistas clássicos (Smith, Ricardo, Marx), que definiam o benefício precisamente na intersecção entre produção e tudo o que se destinava à população trabalhadora (salários e assistência pública), a fim de sustentar as condições de reprodução, entendidas como processo material, cultural e relacional. De fato, a economia política nasceu do estudo do homem, segundo as tradições da filosofia grega, e do desenvolvimento das ciências naturais do século 17 e, portanto, era parte do estudo dos animais humanos, sociais e políticos (FOUCAULT, 1966).

O verdadeiro problema analítico deriva do fato de que não se trata de analisar separadamente corpo, mente e relações, mas de tentar conceituar uma mente “encarnada” (embodied), que encontra na comunicação com outros corpos as respostas da sobrevivência e do desenvolvimento humano. Não separar a mente do corpo é uma forma de conceituação muito moderna (LAKOFF; JOHNSON, 1999; LATOUR, 2002), embora já estivesse presente no debate ilustrado sobre a ciência do homem. Hume, por exemplo, qualificou a mente como “mente-sensível” que coopera no processo cognitivo com outros sentidos. Segundo Hume, as percepções dos sentidos são representações das relações entre os objetos e suas propriedades (ATTANASIO, 2001, p. 27). E é justamente a presença conjunta de dimensões físicas, éticas e relacionais que marca o método da análise clássica desde Smith até Marx.

As raízes da economia política na filosofia moral, tão claras nas obras de Smith, baseiam-se na compreensão de que o indivíduo possui paixões cognitivas, sentimentos socializadores e se encontra inserido em um contexto social definido pelo espaço geográfico e pela memória depositada em linguagens, normas, convenções, costumes e gostos. Esta complexidade humana explica a dinâmica estrutural dos modos de produção e dos mercados que não se reduzem a um aspecto técnico, e muito menos a automatismos com ajustes mecânicos entre preços e quantidades. Para entender a estrutura dinâmica do sistema econômico, distinguem-se processos, mercados, classes sociais. Em particular, o mercado de trabalho, embora apresente algumas analogias com os mercados de outras mercadorias, mantém uma forte especificidade relacionada com a inevitável multidimensionalidade humana.

Na economia clássica (entendendo por tal o conjunto de teorias do excedente), o conceito de subsistência oferece a chave de passagem para uma análise das condições de vida como estado sustentável de um processo de reprodução social. É importante distinguir, a esse respeito, entre conceito de subsistência e indicadores da subsistência. O indicador utilizado é uma cesta daqueles bens, que, por convenção, são necessários para manter vivo e em forma o trabalhador chefe de família e um número de filhos adequado à reprodução quantitativa da classe trabalhadora

(SMITH, 1976, p. 85). Entretanto, o viver se define como um processo marcado pela materialidade do animal humano, ou seja, por sua sociabilidade e politicidade. Trata-se, pois, de uma materialidade enriquecida historicamente por dimensões intelectuais, culturais, morais etc. Em última análise, trata-se de um “materialismo sentimental” e de uma “dialética relacional” e, portanto, dinâmico, regulado por normas, necessárias para compor as paixões da vida individual e social.

Os problemas se complicam quando se destaca a desigualdade entre classes como uma chave do desenvolvimento econômico.<sup>3</sup> Tendo-se chegado a esse ponto, a confusão entre disparidade de poder social na produção e distribuição do produto se transforma, progressivamente, em uma segmentação em função de diferentes graus de humanidade, de classes, de sexo, de etnia; assim, da injustiça social passa-se facilmente à discriminação (de classe, de sexo ou de etnia) e se buscam as raízes das desigualdades no corpo.

Nas teorias clássicas do benefício, evidenciava-se, claramente e sem hipocrisias, o fato de que o trabalho era (tanto na teoria quanto na realidade) um meio de produção comprado no mercado. Desse modo, tornava-se evidente uma ambivalência fundamental, típica do sistema capitalista, onde o trabalho assalariado constitui uma posição intermediária entre a dos trabalhadores livres que vendem o produto de seu trabalho e a dos escravos vendidos como pessoas. Os trabalhadores assalariados são livres, mas também são um meio, comprado em um mercado particular.

Essa ambivalência ressoa em muitas questões teóricas embaraçosas. A subsistência de quem trabalha tem que ser tratada como um consumo necessário para a produção (capital), paralelamente à relação de feno para cavalos e do lubrificante para as máquinas, ou seja, é um custo de produção, mas é também uma renda líquida porque os trabalhadores, diferentemente dos cavalos e das máquinas, são uma classe de cidadãos da nação. Entretanto,

<sup>3</sup> Já Mandeville capta este aspecto com grande evidência e o relaciona com a necessidade de disciplinar sistematicamente as capacidades humanas dos trabalhadores, pois, na pobreza e na ignorância, encontra-se a chave do domínio sobre seu trabalho (PICCHIO, 2003b).

são uma classe de cidadãos com um grau de autonomia e de representação política diferente da dos capitalistas e da dos proprietários de terras. No fundo, os capitalistas estão interessados em mortificar o grau de humanidade dos trabalhadores, assim como em manter e reproduzir somente a população produtiva, em manter a população trabalhadora em uma condição de insegurança endêmica, porque esta é a verdadeira chave do domínio sobre o trabalho e, afinal de contas, da contenção de sua força política. Os trabalhadores e as trabalhadoras, no mercado de trabalho, põem em jogo suas paixões vitais e a capacidade organizativa para satisfazer as necessidades e aspirações do desenvolvimento humano. Em certa medida, as teorias econômicas clássicas refletiam essa diversidade de planos e de natureza das forças sociais.

Nas teorias dos economistas clássicos, está claro que o centro do conflito entre a classe trabalhadora e a dos proprietários dos meios de produção é abordado diretamente nas condições de vida, e isso se explicita pelo fato de que o benefício se define como tudo aquilo que não vai para a população trabalhadora, como subsistência ou assistência pública. A densidade desse conflito emerge quando se considera a multiplicidade de forças ativadas por necessidades, paixões e sentimentos que se vislumbram na interseção entre produção de mercadorias, reprodução social, distribuição da riqueza e mercados. Smith usou a renda per capita como indicador desviado de começo para uma análise das relações complexas que vinculam o processo de produção e sua dinâmica à distribuição da renda entre as classes sociais e incluía a reprodução social da população trabalhadora tanto na distribuição (salário) quanto no capital (circulante).

Para esclarecer a ideia de por que a concepção do salário não é reduzível a uma cesta de bens convencionalmente necessários, é útil citar uma passagem, dentre muitas outras, onde Smith apela para a multidimensionalidade humana, falando sobre os trabalhadores e acerca de suas relações salariais e trabalhistas no marco capitalista. Como sempre, Smith capta tendências que são ainda potentes no capitalismo moderno, embora sejam ignoradas e escondidas em conflitos reclusos no seio do lar:

Um homem que dedica sua vida a executar algumas operações simples, cujos efeitos são sempre os mesmos [...] não tem a necessidade de exercitar seu entendimento e sua capacidade de invenção para salvar dificuldades que nunca se apresentam. Em consequência, naturalmente perde o hábito de exercitá-los, e geralmente se torna uma criatura humana estúpida e ignorante. *A estupidez de seu entendimento não só o incapacita para participar em uma conversação e deleitar-se com ela, mas para conceber pensamentos nobres e generosos, e formular um juízo sensato em relação às obrigações cotidianas da vida privada.* (SMITH, 1998, p. 811). [grifo meu, A.P.].

O que importa para os trabalhadores é viver uma vida digna somente definível em relação com outros e outras, o que significa o reconhecimento pleno da riqueza das capacidades humanas. Sobretudo, é importante reconhecer a capacidade de se enfrentar com a própria vulnerabilidade, com instrumentos de ação social, sedimentados no tempo e na memória coletiva e, por sua vez, reconhecer a capacidade de enriquecer a qualidade de vida para além da necessidade e da insegurança.

O problema analítico consiste em esclarecer como se vêem as condições de vida e onde se situam na análise econômica: se em posição de declínio, como efeito final, adaptáveis às decisões de produção, ou se [nelas] são detectadas densidades e dinâmicas que não são totalmente dependentes e adaptáveis. Não obstante, para entender o nível e a densidade do conflito, importa precisão no olhar a partir do qual emergem a definição e a percepção do que são as condições da vida humana e o que se define como “convencionalmente necessário” para que homens e mulheres se encontrem em condições necessárias para viver e trabalhar.

A visão filosófica é necessária para afrontar a reflexão sobre a relação entre indivíduo e sociedade a partir de perguntas, tais como: quem é o indivíduo? Como tem de ser entendido seu bem-estar? E qual é a sua relação com a sociedade? As perguntas

são recorrentes, porém as respostas mudam segundo os contextos históricos; portanto, é necessário retomá-las, de forma contínua, e colocá-las em novas perspectivas. Em compensação, a análise é fundamental para situar as condições de vida individuais e coletivas em um esquema coerente e plausível de nexos, processos e relações sustentáveis e também para localizar as tensões e as forças dinâmicas. As políticas, por último, são necessárias para administrar os recursos e precisar a divisão das responsabilidades individuais, públicas e sociais com relação à qualidade de vida, referida a um tempo histórico e a um território determinado socialmente segmentado.

As visões mudam em função dos sujeitos que observam e a partir da própria experiência de vida; as análises mudam com relação à posição da questão da reprodução da população e da linguagem com a qual as teorias a articulam; as políticas, enfim, diferem quanto aos objetivos, aos meios e ao critério de ordem do sistema de produção, distribuição e intercâmbio dos recursos.

Em *Theory of Moral Sentiments*, obra sobre a qual edifica *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Smith distingue entre ‘means of happiness’ e ‘happiness’.<sup>4</sup> Os sistemas organizacionais para procurar os bens devem ser avaliados como meios onde o fim é melhorar a qualidade de vida. Para Smith, sempre é importante não se apaixonar pelos esquemas e julgar os méritos dos sistemas adotados no domínio da qualidade de vida efetiva, e mais: da felicidade entendida como “ease of the body and peace of the mind” (SMITH, 1976a, p. 185) (“o conforto do corpo e a paz do espírito”, SMITH, 1997, p. 333). Isso é válido, sobretudo, no caso dos estados cuja responsabilidade primária é diretamente o bem-estar daqueles que vivem sob sua jurisdição e cujas ações, portanto, têm de ser avaliadas no espaço dos efeitos sobre o bem-estar e o sofrimento, e não na lógica do sistema de distribuição e administração (provisioning) dos meios:

---

<sup>4</sup> O primeiro livro mencionado é *Teoria dos sentimentos morais*, e o segundo, *Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*. Means of happiness pode ser traduzido como meios de (alcançar) a felicidade e happiness, por felicidade. (N.E.)

Todas as formas de governo são valorizadas exclusivamente na medida em que tendem a promover a felicidade de quem vive sob elas. Tal ‘é’ seu único sentido e finalidade. Porém, à mercê de certo espírito metódico, certo apreço pela arte e a inteligência, às vezes parece que valorizamos mais os meios que o fim, e estamos prestes a promover a felicidade de nossos semelhantes mais por aperfeiçoar e melhorar um determinado sistema belo e ordenado que por nenhum sentido imediato ou sensação daquilo que eles possam sofrer o gozar (SMITH, 1997, p. 334).<sup>5</sup>

Se a qualidade das condições de vida é vista diretamente como fim e espaço de avaliação, faz-se necessário atender a um conjunto de dimensões físicas, culturais, morais e políticas, e explorar uma série de ambivalências e duplas perspectivas que dependem dos sujeitos que definem o olhar. A multidimensionalidade e a intersecção de perspectivas são, pois, condições metodológicas imprescindíveis para ampliar o plano analítico: não é primeiro a economia e, depois, a ética, mas uma ética consubstancial com os comportamentos individuais, como algo que não pode ser eliminado; como sentido da produção e distribuição dos meios de vida.

A complexidade da vida junto com a taxa de autonomia dos trabalhadores e das trabalhadoras, como classe e como indivíduos, são o que converte o salário em uma categoria complexa e central na análise dos economistas clássicos. Essa complexidade do materialismo clássico não é advertida por Robbins quando, no início de seu famoso *Essay*,<sup>6</sup> de 1932, põe em ordem o objeto e as fronteiras da ciência econômica, tomando distância em relação à confusão de Marshall e Cannan, que ainda pensavam que a *scientia economica* concernia ao bem-estar da população (ROBBINS, 1940, p. 1-23).

---

<sup>5</sup> Tradução para o português a partir da obra em castelhano: SMITH, A. *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Edición de Carlos Rodríguez Braun, 1997. (N.E.)

<sup>6</sup> Ensaio (N.E.)

## Trabalhos e trabalhadores

É interessante notar como Robbins, em seu *Essay*, a fim de alcançar seu objetivo de redefinição da ciência econômica, substitui o objeto analítico do bem-estar – entendido como efetivas condições de vida – pela ideia mais geral e abstrata de utilidade como otimização de eleições individuais, sob o vínculo da escassez, dados os axiomas da teoria da utilidade marginal. Para isso, parte do salário e denuncia um reducionismo materialista.

Com a intenção de destacar essa mudança em relação à definição de objeto de ciência econômica, Robbins cita a definição de ciência econômica oferecida por Marshall no início de seus *Principles of Economics*:<sup>7</sup>

A economia política, ou economia, é o estudo das atividades do homem nos atos habituais da vida; examina aquela parte da ação individual e social que está mais intimamente relacionada com a consecução e o uso dos requisitos materiais do bem-estar.

Assim, pois, é, por um lado, um estudo da riqueza, e, por outro – sendo esta a mais importante –, um aspecto do estudo do homem. O caráter do homem foi modelado por seu trabalho cotidiano e pelos recursos materiais com os quais ele se busca, muito mais que por qualquer outra influência, se é excetuada a de suas crenças religiosas (MARSHALL, 1957, p.3).<sup>8</sup>

Marshall prossegue dizendo:

[...] As tarefas mediante as quais uma pessoa procura seus meios de vida ocupam geralmente seu pensamento durante a maior parte das horas em que sua mente se encontra mais viva; durante elas, seu caráter está sendo formado de acordo com o modo que utiliza suas

<sup>7</sup> Princípios de Economia (N.E.)

<sup>8</sup> Tradução para o português a partir da obra em castelhano: MARSHALL, A. *Principios de Economía*. Madrid: Aguilar, 1957. (N.E.)

faculdades na execução de suas tarefas, por causa dos sentimentos que estas lhe sugerem e pelas relações que estabelece com seus companheiros no trabalho, seus empregados ou seus patrões. (MARSHALL, 1957, p. 3)

Este prefácio de Marshall aos *Principles* parece ter um humor smithiano, já que se fala de sentimentos, de relações com companheiros, porém, na realidade, está sendo introduzida uma separação entre economia e ética (religiosa) que não existe em Smith. Além disso, os sentimentos ternos, necessários na vida privada para reconstituir, dentre outras coisas, o melhor da mente com vistas a investi-lo no trabalho, Marshall os relega a uma vida privada separada, não interessante a partir de um ponto de vista analítico e, em sua opinião, regulada provavelmente pelos “motivos religiosos que são mais intensos que os econômicos; mas sua ação direta raramente se estende sobre um setor tão dilatado da vida [profissional]” (*ibid.*).

Caso se pretenda entender o problema, é útil distinguir entre o sentido da produção – que Smith definiu como o bem-estar de uma população formada por indivíduos marcados por um corpo que pensa e se relaciona com outros – e a produção dos meios do bem-estar – definida por ele como coisas úteis, cômodas e agradáveis para a vida. A possibilidade e a relevância dessa distinção são apreciadas melhor se a *Wealth*<sup>9</sup> é relacionada com sua origem no parágrafo *Of Police* da obra *Lectures on Jurisprudence*<sup>10</sup> e com

<sup>9</sup> Ao usar o termo *Wealth* em maiúscula, a autora se refere ao livro de Smith *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, mais conhecido como *A riqueza das nações*. (N.E.)

<sup>10</sup> Palestras sobre *Jurisprudência*. Na obra original, Smith adverte que a polícia seria “a segunda parte da *Jurisprudência*”, em uma alusão ao fato de que, inicialmente, estaria relacionada a um plano de ação do governo civil, mas que, posteriormente, passou a incorporar outros aspectos da gestão pública, das cidades, sendo observável que ele menciona desde aspectos que estão vinculados à segurança pública como aqueles que dizem respeito ao ordenamento urbano e à regulação das relações sociais nas cidades. A obra pode ser encontrada em *The On Line Library of Liberty*. Disponível em: [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=196](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=196). Acesso em: 19 jan. 2012. (N.E.)

a passagem citada, na qual Smith distingue entre a felicidade e os meios de felicidade. O problema de responder a uma responsabilidade pública no que se refere a bem-estar é abordado como um problema de provisão dos meios necessários, ou seja, a provisão de bens úteis e agradáveis para a vida. O novo sistema proposto por Smith na *Wealth* se fundamenta em uma liberalização dos intercâmbios e na interiorização da responsabilidade em nível individual. O que pode garantir a abundância e a variedade de bens necessários para viver em um país avançado é o amor próprio, não a benevolência e a assistência pública. O sistema muda, sai do controle mercantilista sobre os mercados, porém o sentido de produzir e intercambiar permanece invariável: o bem-estar. O problema é que o sentido de produzir para o benefício marca os meios e o sistema de *provisioning* e, portanto, não pode ser ignorado na análise dos meios. Os animais têm desejos insaciáveis devido à vulnerabilidade do corpo e à *delicacy of mind* (delicadeza de espírito) e têm a capacidade para satisfazê-los, usando, por exemplo, o instinto para a comunicação e o intercâmbio.<sup>11</sup>

Assim, pois, a análise dos fins é diferente da análise dos meios; também é diferente o significado do materialismo, segundo nos referimos aos homens ou aos meios. Na verdade, o sentido do produzir provém do materialismo sentimental e relacional, enquanto que a materialidade dos meios deriva de seu ser como instrumentos concretos, mensuráveis, intercambiáveis no mercado etc. Entre

<sup>11</sup> Sobre este aspecto da relação entre *Lectures on Jurisprudence* e *The Wealth* a respeito da *delicacy of mind* como chave de desenvolvimento e divisão do trabalho, ver Picchio (1992, p. 18 e nota p. 147). Vale a pena recordar a passagem das *Lectures* porque esclarece como certas aspirações estéticas (e o mesmo poderia valer também para aspirações éticas de engenharia das próprias paixões e educação dos sentimentos) podem abrir o caminho para um novo desenvolvimento, tanto no sentido humano quanto produtivo:

“Como a delicadeza do corpo humano exige uma provisão muito maior que a de qualquer outro animal, ela ou, pelo contrário, a delicadeza muito maior de seu espírito exige uma provisão ainda maior, da qual todas as diferentes funções (são servidas)” (SMITH, 1996, p. 133).

“Toda a indústria da vida humana se emprega não para procurar cobrir nossas três humildes necessidades: alimentos, vestuários e moradia, mas para procurar seu ajuste conforme a sutileza e delicadeza de nosso gosto” (SMITH, 1996, p. 134).

os dois tipos de materialidade, existe um ponto de união, já que o corpo humano nos pede que os meios de subsistência não sejam abstratos. A comida, as roupas e as casas não de ser de verdade, ou seja, materiais, porém devem ser, ao mesmo tempo, prazerosas, elegantes, harmoniosas, amigáveis etc.

Os problemas surgem quando se analisa o trabalho e se confunde o materialismo reducionista dos meios com o materialismo diferente dos trabalhadores como pessoas. Robbins se confunde nisso e usa a constatação de que os trabalhos também podem adquirir e produzir bens abstratos e apresentações artísticas, como no caso dos músicos de uma orquestra (ROBBINS, 1940, p. 5), para descartar a teoria do salário por um vício de materialismo. A confusão surge pelo fato de que os produtos podem ser também abstratos, mas as pessoas que tocam continuam tendo um corpo e se relacionam, necessariamente, com outros corpos; além disso, não compram apenas bens materiais, mas também serviços e bens não materiais, porque têm a capacidade de desfrutar da beleza ao mesmo tempo que têm a responsabilidade do cuidado. Desse modo, Robbins tem razão quando detecta no trabalho criativo e nos serviços um aspecto fundamental dos mercados de trabalho modernos. Em compensação, distorce a realidade ao afirmar que esses aspectos não materiais não podem ser introduzidos em uma teoria do salário e, especialmente, em uma teoria do salário de subsistência como a dos economistas clássicos.

Na época de Robbins, a teoria clássica do salário de subsistência já tinha sido abandonada, apesar de que continuasse presente ainda no debate sobre o mercado de trabalho. De fato, passou-se de uma teoria que refletia no preço do trabalho o processo social necessário para que os trabalhadores pudessem trabalhar e reproduzir-se – e, se possível, inclusive desfrutar de parte do excedente (se as relações de força o permitissem) – para uma teoria do salário como incentivo que reflete um cálculo na margem entre utilidade do rendimento e inutilidade do trabalho, que é a teoria do salário que Robbins implanta. Os clássicos *animal spirits* (espíritos animais) dos trabalhadores, que têm necessidades vitais, ânsias por um futuro desconhecido, insegurança e responsabilidades

cotidianas para com eles mesmos e para com os outros, são substituídos por uma racionalidade muito peculiar, fundada em uma lógica axiomática que se fundamenta na coerência da ordem de preferências, em pleno conhecimento dos recursos para distribuir e que, em seguida, resolve a questão de quanto trabalhar mediante um cálculo utilitarista de custos e benefícios, expresso em termos de uma utilidade evanescente que subjaz em um intercâmbio mercantil, autorreferencial, egoísta e autista.<sup>12</sup>

Os economistas neoclássicos acreditam que podem superar o reducionismo materialista do salário de subsistência, se for substituído por uma nova teoria que elimina os aspectos animais, porém também os sociais, éticos, políticos. Por sua vez, essa nova teoria muda a análise do valor econômico para o plano da utilidade marginal, que, ao não se definir pelo uso efetivo das mercadorias, mas por um princípio de distribuição com base em eleições supostamente coerentes e maximizadoras, ocorre em pura evanescência e, *last but not least*, trata o trabalho como qualquer outra mercadoria. Do mesmo modo, argumentam o abandono da teoria clássica do salário com considerações morais e realistas, acusando-a de tratar os trabalhadores como cavalos, enquanto que a teoria da utilidade marginal afirma a plena liberdade dos trabalhadores de escolher que mercadorias comprar e que recursos escassos destinar, ambas as opções desconectadas de qualquer referência a problemas de subsistência, que não é fácil expressar, por outro lado, em termos de eleições na margem, de caráter puramente psicológico.<sup>13</sup>

O assunto das condições de vida nas teorias econômicas é abordado de uma forma nova na segunda metade do século 20. Em primeiro lugar, a “subsistência real” sofreu variações históricas que, dificilmente, podem ser ignoradas. Os trabalhadores – graças a batalhas políticas a favor da instrução e da saúde, e a décadas

<sup>12</sup> Para uma interessante análise das implicações dos *animal spirits* (dos capitalistas) sobre a ideia de racionalidade neoutilitarista, ver Mathews (1991).

<sup>13</sup> Marshall aborda essa questão no início do livro VI sobre a distribuição da renda (1920, p. 418).

de políticas keynesianas<sup>14</sup> de apoio ao emprego e de gasto público para a educação e a saúde – conquistaram um salário social que se modelou não apenas em níveis de vida mais altos, mas também em uma nova visão de si mesmos e de si mesmas, em diferentes aspirações e relações e em uma ampliação dos direitos humanos e da cidadania. Agora, torna-se, portanto, mais difícil justificar fenômenos de distribuição da renda marcados por desiguais relações de força sobre a base de uma segmentação da população fundamentada em diferentes graus de humanidade. Esta perigosa transposição de planos, que se converte em formas mais ou menos veladas de discriminação, apenas se mantém ainda no que concerne aos trabalhadores imigrantes.

Portanto, aumentou o gasto, tanto público quanto privados para certos consumos privados, suscetível de ser definido como demanda agregada autônoma em relação à renda. Autônoma porque, hoje em dia, foi incorporada aos costumes e aos gostos, e se converteu em convencionalmente necessária para colocar homens e mulheres em condições de trabalhar, de entrar no mercado de trabalho contemporâneo e de se reproduzir. Trata-se de um nível de vida mais alto que modificou a cesta de bens de subsistência, em quantidade e qualidade, além da introdução de novos bens: casas com aquecedor e geladeira, transportes públicos e privados, livros, férias etc. Igualmente, essa mudança alterou as relações entre homens e mulheres e entre gerações, ao mesmo tempo em que se prolongou a vida e diminuiu o número de filhos. Trata-se de um dado independente da renda, embora não seja uma constante, e pode ser conhecido antes da produção. Prova disso é que, atualmente, está sendo atacado a fim de se manter um controle sobre o mercado de

<sup>14</sup> A proposta keynesiana tem como ponto fundamental revisar as teorias liberais lançadas pelo teórico Adam Smith. Essa doutrina aponta que, no momento em que as empresas tendem a investir menos, inicia-se um processo de retração econômica que abre portas para o estabelecimento de uma crise. Assim, para evitar tal situação, o keynesianismo defende a necessidade de o Estado buscar formas para se conter o desequilíbrio da economia. Dentre outras medidas, os governos deveriam aplicar grandes remessas de capital em investimentos para aquecer a economia e, ao mesmo tempo, abrir linhas de crédito a baixo custo, garantido a realização de investimentos do setor privado. (N.E.)

trabalho. Quando varia o salário normal de longo prazo, vinculado aos modos de subsistência históricos – como argumentavam Robbin e Marx – são gerados efeitos sobre o tipo de benefícios, que tende a variar em relação inversa aos salários, monetários (reais) e sociais.<sup>15</sup>

Esses efeitos não se recuperam com um aumento da produção, já que respondem à relação inversa entre benefício e salário em torno do produto excedente.

Mas também houve uma mudança no nível dos direitos e das capacidades humanas, a partir da qual unicamente se pode voltar atrás mudando as relações de forças, as regras e as convenções sociais, e os modos de subsistência. Por esse motivo, é necessário, como se disse na introdução, tornar visíveis as forças e os sujeitos sociais em sua capacidade de reação, sem dar por descontada sua humilhação sistemática e sua capacidade de adaptação à deterioração das condições de vida e às derrotas.

Hoje, a luta de classes acontece no terreno mais amplo das condições de vida, quase mais no âmbito de sentido da existência que no plano dos meios de vida. Em outras palavras, o salário social, composto de educação, saúde e pensões, deslocou a distribuição da renda e deu uma conotação com matizes universais enraizados na linguagem dos direitos, diferente da linguagem da beneficência.

A essa mudança de época nas condições de vida se acrescenta a renovação teórica. Nas últimas décadas, foi sendo desenvolvido um novo enfoque, proposto pelo economista Amartya Sen e pela filósofa Martha Nussbaum, centrado diretamente no bem-estar, como um conjunto de capacidades humanas de fazer e ser. Trata-se de um enfoque que parte da crítica da teoria da eleição pública e do *welfare* (bem-estar) utilitarista e que reata com a análise de Smith e, de alguma forma, também com a de Marx, sobretudo com o Marx mais humanista dos Manuscritos econômico-filosóficos de 1844.

Sen coloca a qualidade de vida no centro da análise, definindo-a a partir da multidimensionalidade individual. Sobre essa noção,

<sup>15</sup> Sobre essa impossibilidade de recuperar uma queda da taxa de benefício, a qual se deve ao aumento do salário social mediante uma recuperação de tipo keynesiano, ver Cavalieri, Garegnani e Lucii (2004).

arma sua crítica à métrica e aos agregados utilitaristas, ao mesmo tempo em que define o novo terreno para avaliar a justiça social em relação à pobreza, exclusão e desigualdade, propondo, em seguida, a abertura de um debate público (*public reasoning*) sobre o que se deve entender por uma “vida digna de ser vivida”.

Este pode ser o novo terreno sobre o qual se deve avaliar também a “subsistência” da população trabalhadora em geral, não como um pacote de bens, mas como um estado de um processo de vida socialmente sustentável. E, evidentemente, à luz desse novo enfoque, propor discutir novamente a teoria do valor, da distribuição e dos preços.

Sen, quando retoma o conceito de indivíduo multidimensional, cita frequentemente um fragmento no qual Smith, ao escrever a respeito dos impostos sobre os salários, esclarece o que entende por convencionalmente necessário e se refere ao sentimento de vergonha para colocar em evidência que o objeto da análise do salário é a qualidade de vida individual e social, e não a análise dos meios, no caso citado, sapatos de couro e camisa de linho (SMITH, 1976, p. 870). Se é verdade que os trabalhadores não são cavalos, então, temos de nos perguntar: que (ou quem) é? Para responder a isso, há que partir novamente do “materialismo sentimental” dos corpos e das paixões cognitivas; entretanto, antes teremos que divagar outra vez pelo terreno da distribuição funcional da renda entre salários e benefícios, além das grandes e crescentes desigualdades pessoais, porque é necessário revelar conflitos, ambivalências e duplas perspectivas. Do contrário, a realidade do sistema capitalista não emerge com todas as suas forças do fundo para a superfície.

No campo das condições de vida como processo de reprodução social de homens e mulheres, o olhar mais agudo para captar vulnerabilidades (individuais e sociais) e aberturas políticas é o daquelas mulheres que, a partir da diferença sexual, estão questionando a separação entre espaço público e privado, entre local e global, assim como a qualidade das relações estruturais entre produção de mercadorias e reprodução social.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Sobre isso, ver Carrasco (1988, 1989, 1991, 2001), Cairó e Mayordomo (2005), Picchio (1992, 1996, 2000, 2003a).

No item seguinte, apresenta-se uma experiência de um novo espaço para a valorização das políticas públicas – concretamente, os orçamentos públicos – definido por um olhar de mulheres sobre o terreno do desenvolvimento humano, com o ânimo de realçar a capacidade de uma mudança de visão, de análise e políticas inerentes a esse novo olhar.

### **Orçamentos públicos a partir de uma perspectiva de gênero e feminista<sup>17</sup>**

Rhonda Sharp, economista feminista do Research Center for Gender Studies<sup>18</sup> da Universidade de Adelaide (Austrália), foi a introdutora da ideia de uma análise de orçamentos públicos a partir de uma perspectiva de gênero, com o objetivo de mostrar o impacto da distribuição dos recursos nas condições de vida e na posição de desvantagem relativa das mulheres. Essa ideia foi retomada pelo Secretariado da Commonwealth – que, sob a direção da economista Diane Elson, trabalha, há algum tempo, na formulação de uma aproximação de gênero para a macroeconomia<sup>19</sup> – e se tratou sobre ela na Conferência Anual da IAFFE – International Association for Feminist Economics<sup>20</sup> de 1995.

Da mesma forma, está sendo desenvolvida a aproximação de gênero à economia, graças a uma mobilização política internacional, centrada nas condições de vida das mulheres, e a uma modificação das relações de força. Essa mudança se deve, sobretudo, a um movimento feminista e de mulheres capaz de reunir milhares de associações e organizações não governamentais, ativas naqueles foros internacionais realizados por ocasião das grandes conferências das Nações Unidas nos anos 1990 para pressionar, de forma

<sup>17</sup> Este item retoma, em parte, meu trabalho para Regione Emilia-Romagna (2003).

<sup>18</sup> Centro de Pesquisa e Estudos de Gênero.

<sup>19</sup> Para um quadro indicativo do debate atual sobre o tema da macroeconomia a partir de uma perspectiva de gênero, ver os dois números especiais da revista *World Development*: Cagatay, Elson e Grown (1995); Grown, Elson e Cagatay (2000).

<sup>20</sup> Associação Internacional para a Economia Feminista.

crítica, os governos. Os ditos foros internacionais versaram sobre temas como: Meio Ambiente (Rio), Direitos Humanos (Viena), Populações (Cairo), Desenvolvimento (Copenhague) e Mulheres (Pequim). No documento final da reunião de Pequim +5,<sup>21</sup> que ocorreu em Nova Iorque em junho de 2000, incluiu-se uma recomendação específica em favor de uma análise de orçamentos públicos a partir de uma ótica de gênero.

Em sintonia com a iniciativa política e a participação social presentes na origem da proposta, a formulação de orçamentos públicos, tomando como base um enfoque de gênero e sua introdução nas práticas administrativas, requer uma articulação entre sociedade civil e governos locais, que esteja efetivamente aberta a processos de negociação e comunicação social. Quer dizer, um processo participativo no qual as mulheres possam desempenhar um papel de sujeito político e de conhecimento. Não se trata apenas de elaborar técnicas administrativas e instrumentos analíticos, mas de dar visibilidade às transformações em movimento no seio das relações entre sexos e à mudança de perspectivas analíticas, que refletem práticas sociais inovadoras. Portanto, os orçamentos formulados a partir de uma perspectiva de gênero servem – ao menos essa foi a intenção quando propuseram – não apenas para desenhar o mapa das múltiplas posições das mulheres como sujeito social subalterno, mas para reposicioná-las de forma paritária no quadro das negociações sociais. Deve-se colocar outra vez em discussão não apenas a falsa neutralidade das políticas, como também a visão de fundo na qual é necessário um aprofundamento – como se afirmou na introdução – até que sejam compreendidas, de maneira clara, as condições de reprodução social cotidiana de homens e mulheres reais. Para captar estas mudanças de perspectiva, é especialmente importante estudar o impacto da distribuição dos recursos públicos na vida de homens e mulheres. É importante porque ele constitui um indicador claro da relevância social dos problemas e dos sujeitos, muito mais contundente que a retórica verbal e as declarações bem-intencionadas em matéria de igualdade de oportunidades.

<sup>21</sup> Refere-se aqui ao processo de monitoramento dos resultados da Conferência. (N.E.).

Seguir o percurso do dinheiro em função do seu impacto na vida dos diferentes sujeitos serve, dessa forma, para revelar também sentido, estrutura e tensões do sistema econômico em sua totalidade. Os orçamentos refletem o estado da distribuição dos recursos financeiros, respondendo sempre a uma visão do sistema econômico e social; porém, também podem revelar os eixos das políticas e seus efeitos distributivos. A configuração dos atuais orçamentos (à parte de seus aspectos obscuros sistemáticos, voluntários e involuntários) se baseia em uma contabilidade macroeconômica de tipo keynesiano, elaborada nos anos 1940 e adotada após a Segunda Guerra Mundial (EDEY; PEACOCK, 1954, p. 63). Essa concepção da contabilidade nacional, centrada nas ideias de renda, consumos e investimentos de mercadorias e fatores intercambiados no mercado, exclui os intercâmbios de bens e serviços que têm lugar no âmbito doméstico (*Ibid*, p. 66). Esse preconceito monetário que se detém na porta dos lares implica algumas arbitrariedades metodológicas as quais, por um lado, impedem a compreensão plena da contribuição total das mulheres na economia e, por outro, escondem aspectos fundamentais do sistema e algumas tensões profundas.<sup>22</sup> Tal preconceito faz desaparecer, de fato, certas vulnerabilidades normais e estruturais que reaparecem como questões femininas.

Esse preconceito pode ser reconhecido, em primeiro lugar, pelo generalizado reducionismo monetário, que limita a análise do funcionamento do sistema econômico a apenas determinados aspectos de mercado. O reducionismo inerente a uma perspectiva exclusivamente monetária se agravou nos últimos decênios por causa da crescente financeirização das transações econômicas. A financeirização, por um lado, contrapõe, de forma cada vez mais evidente, um mercado altamente simbólico à produção real e, por outro, introduz uma persistente pressão deflacionista no emprego e no gasto público, enquanto que nem sempre consegue conter o aumento dos preços (ELSON, 1991). Em consequência, as condições de vida de grande parte da população do globo ficam expostas a

<sup>22</sup> A ideia desses rumos metodológicos e sistemáticos da visão macroeconômica se encontra em Elson e Cagatay (2000, p. 1348).

uma endêmica volatilidade especulativa e à possibilidade de crises devastadoras, com efeitos normalmente depressivos sobre os índices de emprego e nas condições de reprodução social.

Um efeito desse quadro macroeconômico sobre as rendas do trabalho e sobre o Estado de bem-estar consiste em promover uma estrutura diferente dos serviços públicos destinados a satisfazer variadas demandas sociais. Essa tendência se concretiza em políticas de descentralização das responsabilidades públicas em nível estadual e municipal, postas em prática sem uma adequada transferência de recursos. Desse modo, também se modifica a estrutura das responsabilidades, das relações individuais e institucionais, propagando-se, assim, uma visão e uma prática novas da relação básica entre indivíduo e sociedade, e entre as instituições que a regulam: família, Estado, mercado. Por exemplo, enquanto o capital financeiro responde a uma lógica de maximização dos rendimentos para os acionistas-rentistas, e as empresas são regidas por uma lógica de benefícios, sua ação conjunta tem impacto nos custos de reprodução social da população, que depende de um salário monetário e social para as próprias condições de vida, com um efeito restritivo não apenas no que diz respeito aos bens, mas também de debilitar as aspirações de uma melhor qualidade de vida e relações mais prazerosas.

O segundo viés metodológico consiste em pensar nos trabalhadores “normais” como chefes de família *bread winners* (ou provedores de sustento). O fato de fixar o salário masculino como norma social da autossuficiência familiar não só não é realista, dado que esse salário nunca foi suficiente e sempre – inclusive em plena era fordista – foram somadas a ele as retribuições do trabalho de mulheres e crianças, mas porque o próprio conceito de salário normal faz desaparecer uma enorme massa de trabalho de reprodução não remunerada, trabalho necessário para que o salário seja suficiente tanto para a totalidade da família quanto para os próprios homens adultos. Esconde-se, assim, o fato de que a sustentabilidade das normas que regulam a relação salarial, geralmente, apoia-se em um trabalho escondido, que não apenas é necessário para a conservação e manutenção de bens e espaços domésticos, mas que é também fundamental para sustentar emoções, anseios,

tensões, aspirações de membros da família e, especialmente, dos homens adultos chefes de família. Essa massa de trabalho, hoje em dia e já amplamente registrada nas estatísticas do uso do tempo, segundo sua extensão, distribuição por atividade e características individuais, emerge como fonte macroscópica de desigualdade e disparidade entre homens e mulheres. Essa desigualdade estende seus efeitos sobre o mercado de trabalho, os serviços, os direitos, os costumes de gasto e a representação política.<sup>23</sup>

A visibilidade no quadro dos processos estruturais desse trabalho não remunerado destaca o terceiro viés da teoria econômica, quando reduz a dimensão econômica exclusivamente à dimensão mercantil. Esse reducionismo acarreta a perda de nexos causais, dimensões humanas, relações de responsabilidade. Sobretudo, conduz a pensar as relações em termos mercantis e a entender a eficiência segundo as pautas de um modelo de empresa. As implicações reducionistas e mistificantes, inerentes à generalização do enfoque empresarial como norma de eficiência organizativa e à mercantilização como via de otimização do bem-estar social, conduzem para que se distorçam a percepção dos serviços públicos e o sentido das relações entre instituições públicas e usuários. De maneira cada vez mais difundida, na linguagem corrente, essas entidades se convertem em empresas assimiláveis a empresas privadas que produzem para obter benefícios, enquanto que as pessoas usuárias se transformam em clientes. Dessa forma, difunde-se a ideia de que o acesso ao serviço não depende dos direitos de cidadania e da política fiscal, mas da capacidade individual de pagar, como ocorre no mercado das mercadorias. No caso dos serviços essenciais, como, por exemplo, saúde, educação, água e energia elétrica, esse deslocamento de sentido altera a ideia de cidadania.

<sup>23</sup> Uma pesquisa sobre o papel do trabalho não remunerado no modelo de vida e uma comparação entre a renda de homens e mulheres, considerando tanto os rendimentos monetários quanto a contribuição fornecida pelo trabalho não remunerado, podem ser encontradas em Picchio (2003a). No que se refere à visão jurídica das relações de força entre homens e mulheres no âmbito familiar, o trabalho de Paterman (1988) é muito esclarecedor.

O produto e os custos são definidos de forma diferente quando o bem-estar das pessoas, ao menos em alguns espaços da organização social, é considerado como a meta da ação econômica e política. De fato, alguns serviços arcam com o papel de custos necessários para a construção do bem-estar coletivo e da manutenção das condições sociais de sustentabilidade. Nesse sentido, incluem-se na noção de capital. Isso significa que, nos casos em que se diminuem, seguir-se-á uma provável redução do bem-estar social. Os aspectos vinculados ao sentido das atividades e a uma diversa concepção do produto e dos custos tornam-se essenciais no caso das administrações públicas municipais, já que influenciam na maneira de estipular sua relação com os habitantes de certo território e marcam também a organização de seus serviços, assim como da cooperação no aparelho administrativo.

Por conseguinte, a elevação sistemática de uma perspectiva de gênero, capaz de atender às diferentes experiências que têm as mulheres e os homens das condições de sustentabilidade da vida individual e coletiva, poderia permitir um melhor esclarecimento das prioridades e dos aspectos funcionais de alguns serviços. Esse reconhecimento da diversidade intrínseca quanto à experiência vital de homens e mulheres não pretende fixar os papéis sexuais, mas, principalmente, tenta abrir um debate público e de negociação social que tire proveito de uma importante experiência reprodutiva, não somente como um problema de equidade e igualdade entre homens e mulheres, mas como um assunto de lucidez coletiva sobre a complexidade do processo de reprodução e a respeito de sua função na estrutura social. Uma reflexão acerca do sentido e do impacto diferenciado de receitas e gasto público entre homens e mulheres nos ajuda, pois, a abordar, a partir de ângulo diferente, a relação entre fatos econômicos e dimensões sociais. Por sua vez, faz-se necessária uma ampliação do âmbito da teoria econômica. Especialmente, exige incluir os aspectos não monetários, examinar a relação estrutural entre família, Estado, sociedade civil e empresas – seja ou não, sua meta gerar benefícios – e, por último, obriga a uma especificação dos vínculos do indivíduo (homem, mulher) em relação com e nas diferentes instituições. Nesse quadro ampliado

da riqueza social, as empresas com fins lucrativos não de considerar-se como uma das muitas entidades produtoras de riqueza e, além de tudo, perdem seu caráter de cânone organizativo. No que se refere ao espaço de desenvolvimento humano, definido pelas condições do bem-estar individual e coletivo, a atenção se dirige para a produção da riqueza social, o que implica, por outro lado, tornar explícita a divisão das responsabilidades recíprocas dos sujeitos, institucionais e individuais, em relação às condições essenciais da qualidade de vida coletiva.

Nesse contexto, o mercado e os intercâmbios monetários se inserem em uma rede mais ampla e variada de intercâmbios sociais. A valorização dos resultados é feita, desse modo, a partir do terreno do bem-estar, entendido como uma coleção de dimensões referentes ao corpo humano e ao corpo político no qual está situado. Dessa forma, o processo de reprodução social da população perde a posição marginal e de privacidade doméstica para assumir, em compensação, o papel de um dos processos fundamentais da sociedade, ao mesmo tempo em que o mercado e a produção de mercadorias recuperam seu papel instrumental em relação à produção da riqueza social. Esta nova aliança entre o econômico e o social permite projetar novos modelos de desenvolvimento: no caso das economias municipais, seriam, por um lado, mais pensáveis e operacionais, e, por outro lado, mais efetivas, dado que os processos de descentralização, sem uma idônea redistribuição dos recursos, traduzem-se em uma simples transferência de responsabilidades do centro para a periferia.

Talvez as mulheres, interessadas em participar nas responsabilidades coletivas, pudessem se converter em um sujeito criativo e inovador no campo das políticas municipais sociais e econômicas, em lugar de serem utilizadas como sujeito “esponja” para absorver tensões e esconder os signos de uma crescente dificuldade produtiva e um evidente mal-estar doméstico e social.

Para compreender a profundidade da espessura social das condições de vida, não podemos nos deter no limiar da família, mas evidenciar, na visão do mundo e no quadro analítico onde se situam as políticas econômicas e sociais, a divisão do trabalho, dos rendimentos e das responsabilidades individuais no âmbito

do núcleo familiar. Somente estendendo a análise para o interior desses núcleos de convivência, pode-se captar plenamente as disparidades entre homens e mulheres, a dinâmica histórica de seus vínculos e o impacto das políticas e relações sobre suas vidas.

A formulação dos orçamentos públicos, a partir de um enfoque que desenha o terreno da formulação e a valorização de políticas em termos de uma concepção de desenvolvimento humano – definido sobre a base de um olhar que parte da experiência das mulheres –, poderia oferecer um espaço de debate onde as tensões de gênero e de classe, entre condições de vida e trabalho assalariado, poderiam encontrar algumas linguagens para serem nomeadas e abordadas como uma questão geral e não como simples questão feminina. Evidenciar que o terreno das políticas públicas não é outra coisa senão um aumento de responsabilidades dos organismos municipais em relação à qualidade do bem-estar coletivo desloca a linguagem da gestão dos recursos do nível reducionista do balanço monetário e financeiro para o processo real de desenvolvimento humano, que constitui o objetivo básico e, conseqüentemente, o plano de valorização.

Analisar os orçamentos públicos em função do bem-estar individual e coletivo de homens e mulheres – vistos como corpos pensantes e em relação – poderia não se revelar como um mero exercício de retórica, mas de clareza e coerência, pois, na realidade, os organismos municipais já têm sua meta, ao menos em palavra, precisamente na formação de dimensões específicas de um sistema de convivência referido a um território dado (regiões, municípios, estados). A lista de responsabilidades relacionadas com o bem-estar coletivo, assumida pelas administrações públicas, foi elaborada paulatinamente, por meio de negociações sociais e políticas, identificáveis e sempre abertas a novos desenvolvimentos.

Sob esse aspecto, uma aproximação dos orçamentos públicos pode ser facilmente compreensível para os habitantes do território, porque faz parte da experiência histórica da qualidade de vida, circunscrita em um território dado, cujas regras de convivência, convenções e cujos costumes são reconhecidos e, ademais, compartilhados. Âmbito, pois, local, porém não isolado no espaço dos modelos de vida e das relações com o resto do mundo.

A partir desse enfoque, a distribuição dos recursos financeiros se converte também em um espelho mais límpido da relevância que há de ser concedida às diferentes prioridades sociais. Mediante o peso do dinheiro, podem ser verificadas as prioridades relativas de uma lista de gastos, cujo sentido se revela especificando as capacidades humanas que compõem a qualidade de vida, objetivo das políticas negociadas entre habitantes (mulheres e homens) e instituições municipais que as/os representam. Nesse nível, a representação política de homens e mulheres torna-se pertinente, não apenas por uma questão genérica de igualdade de oportunidades, mas porque a experiência da complexidade da vida – como formação de capacidades, cuidado do corpo, manutenção necessária dos espaços, construção e manutenção das redes de relações sociais, compartilhar responsabilidades – é diferente historicamente para homens e mulheres. Assim, a exclusão das mulheres acarreta um empobrecimento de conhecimento e de iniciativa política. O radicalismo dessa diferença é um problema que diz respeito tanto à vida das mulheres quanto à dos homens, não porque as mulheres tenham que revestir também, no espaço público, um papel econômico, mas porque os homens estão em situação de descobrir que já não podem seguir permitindo-se delegar a responsabilidade final de sua felicidade (entendida à luz de Smith como “conforto do corpo e tranquilidade da mente”) a um conjunto de mulheres que os sustentam na vida diária. Uma explícita responsabilização pública em relação à qualidade de vida, argumentada mediante o peso do dinheiro e não apenas sobre a base da rapidez das palavras, poderia consentir uma prática menos injusta e destrutiva, em certo sentido liberadora, tanto para as mulheres quanto para os homens, e, evidentemente, liberadora de energias criativas no plano da organização social, incluída aqui a produção de recursos.

Trata-se de um processo experimental e, conseqüentemente, muito pragmático que implica novas práticas de relação entre organismos municipais, entidades da sociedade civil e cidadãos/cidadãs. Assim, pois, não se trata apenas de encontrar novas técnicas de contabilização, mas novas linguagens políticas. Alguns conceitos novos, entretanto, podem ser usados de forma útil, por exemplo: economia extensa, trabalho total, responsabilidade

reprodutiva, capacidade humana, bem-estar, dignidade das pessoas, relações responsáveis, liberdade (de decidir as dimensões da própria vida), sistemas de convivência. Esses conceitos podem ajudar a expressar uma mudança de visão que precisa ser transferida para o quadro do orçamento público para explicitar o impacto de gastos e rendimentos sobre a qualidade de vida dos sujeitos, diferentes por sexo, em primeiro lugar, embora também por classe, idade e procedência.

O modo de proceder para desenhar um orçamento a partir de uma perspectiva de gênero é o seguinte:

- (i) apresentar, utilizando dados estatísticos disponíveis e pesquisas *ad hoc*, um quadro de contexto do território descritivo-empírico das desigualdades de gênero e modos de “subsistência” locais;
- (ii) explicitar o quadro de políticas em uma linguagem que especifique e indique as responsabilidades em matéria de capacidades específicas (de deslocar-se no território, de ser saudáveis e instruídos/instruídas, de ser e sentir-se seguros/seguras, de desfrutar da beleza etc.);
- (iii) individualizar algumas rubricas de receitas e despesas mediante as quais poderá avaliar a diferença de impacto entre homens e mulheres, agregando-as por eixos de capacidades individuais e sociais;
- (iv) formular propostas de políticas econômicas e sociais, as quais deverão ser debatidas com as mulheres e homens que vivem no território em um quadro de *auditoria* e *accountability* (responsabilização).

Tudo isso só pode ser realizado a partir de uma conexão efetiva e pragmática entre pessoas que têm responsabilidades políticas, funcionários da administração pública, componentes da sociedade civil (por exemplo, os centros de mulheres), especialistas. A rede das instituições permite enfrentar-se com a multidimensionalidade do bem-estar por meio de uma divisão de responsabilidades e uma participação dos residentes em sua definição. Nesse quadro, é fundamental um enfoque de gênero nos orçamentos e nas políticas

públicas para a redefinição da qualidade de vida e das próprias políticas. Portanto, concretiza-se em uma prática de transversalização conceitual, que define o que se entende por qualidade de vida em um território determinado e em um momento histórico. A partir desse quadro conceitual e da definição do terreno político, podem ser abertas novas práticas de negociação social e é possível trazer à luz novos sujeitos, partindo do reconhecimento da diferença sexual e das diferentes experiências de homens e mulheres sobre o território e em sua relação com as entidades locais.

## O Orçamento da província de Módena

Com o apoio do Fundo Social Europeu, a Província de Módena financiou alguns projetos de “orçamentos públicos a partir de uma perspectiva de gênero” durante 2003 e 2004.<sup>24</sup> Trata-se de práticas experimentais que introduziram uma aproximação original em que se desloca o plano de avaliação diretamente para o bem-estar dos residentes e na qual também se consideram aspectos ocultos em relação com o trabalho doméstico não remunerado, realizado nos núcleos de convivência.

A estrutura administrativa da Província de Módena está dividida em conselhos (*assessorati*) que respondem por âmbitos políticos específicos e que, por sua vez, aprovam o gasto dos correspondentes serviços ou as subvenções para as entidades colaboradoras. Os conselhos são:

- (i) ensino e formação profissional;
- (ii) viabilidade, transporte, construção e patrimônio;
- (iii) agricultura, alimentação e políticas referentes à fauna;
- (iv) intervenções econômicas, recursos humanos e igualdade de oportunidades;

<sup>24</sup> Os projetos foram encarregados às sociedades de investigação SCS e RSO em 2003, com a colaboração do Centro Analisi Politiche Pubbliche (CAPP), do Departamento de Economia Política da Universidade de Módena e Reggio Emilia, e, em 2004, com a colaboração de Tindara Addabbo e Antonella Picchio, do mesmo departamento. Sobre o projeto da Região Emilia-Romagna, ver Addabbo, Lanzi e Picchio (2005).

- (v) ambiente e defesa do subsolo e proteção civil;
- (vi) turismo, esporte e cultura;
- (vii) programação e planejamento territorial e urbanístico;
- (viii) trabalho, políticas socio sanitárias e de apoio às famílias, associativismo e voluntariado, imigração.

Utilizou-se a estrutura das assessorias para dispor de uma lista de capacidade que, em conjunto, define o espaço de desenvolvimento humano sobre o qual se verificará o impacto das políticas, tanto em termos de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres quanto com relação à qualidade de vida no território. Essa lista não se elabora sobre a base de critérios abstratos de justiça social, mas reflete uma negociação política, desenvolvida ao longo do tempo no território de Módena, com o organismo da Província.<sup>25</sup>

A Tabela 1 relaciona as políticas dos conselhos (na horizontal) com as capacidades pessoais (em colunas). Em certo sentido, pode-se afirmar que os âmbitos políticos apontados nas linhas à esquerda representam a elevação explícita de responsabilidade, por parte dos conselhos das províncias, para os residentes no território, em relação com as dimensões de bem-estar indicadas nas colunas, como capacidade de ser e de fazer (formados, deslocar-se pelo território, cuidar de si mesmo e dos demais etc.). Dessa maneira, determina um espaço onde a qualidade de vida dos habitantes é diretamente o objeto e o espaço avaliativo da política da Administração Provincial.

Alguns compromissos da Província de Módena, segundo estabelece seu Estatuto, são: “reconhecimento efetivo do direito ao trabalho e à saúde, proporcionar a igualdade de oportunidade entre homens e mulheres para favorecer o desenvolvimento completo da pessoa”; “tornar próprios os princípios do desenvolvimento sustentável, assumindo, como parte fundamental da própria

<sup>25</sup> Sobre a questão da oportunidade de formular uma lista específica de capacidades, pende a diferença entre Amartya Sen e Martha Nussbaum, que formularam conjuntamente a aproximação das capacidades (SEN, 1985, 1987; NUSSBAUM, 1988, 2000, 2003). A respeito da questão da lista das capacidades, ver Robeyns (2003).

atividade, a defesa do solo, a tutela dos recursos naturais e paisagísticos e da biodiversidade”, assim como “tutela do patrimônio histórico-cultural.”<sup>26</sup>

**TABELA 1**  
**Lista das capacidades e das políticas referentes à Administração Provincial de Módena**

Capacidades / Políticas	Instrução (conhecimento)	Formação (capacidade de entrar no mercado)	Viver em espaços adequados, saudáveis e seguros	Mobilidade no território	Sentimento de segurança	Acesso aos recursos	Viver vida saudável	Capacidade de cuidado (de si próprio/a e de outros/as)	Recreação e criatividade	Capacidade de desfrutar da beleza
Programa Escolástica	X	X	X	X	X	X			X	X
Projeto de manutenção de segurança			X	X	X		X			
Agricultura Alimentação		X		X	X	X	X		X	
Igualdade de oportunidades Conciliação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvimento Humano			X	X	X		X			X
Ambiente		X	X	X	X					X
Trabalho Assistência	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Socossanárias		X	X	X		X		X		
Turismo Cultura Desportos									X	X
Planejamento territorial		X	X	X	X	X			X	X

<sup>26</sup> Ver o documento de Morena Diazzi (2002).

O complexo emaranhado de objetivos que reconhece o Estatuto se integra melhor na definição de um espaço de desenvolvimento humano sustentável, segundo a qual as capacidades de ser e fazer de homens e mulheres não apenas se convertem no resultado final, mas na chave das motivações e das ações dinâmicas no território. Desse modo, o orçamento público, apresentado em um documento separado do orçamento atual, permite apreciar uma coerência entre fins públicos e destino dos recursos e dos meios.

A aproximação do desenvolvimento humano não se contrapõe à dos indicadores de contexto e de impacto – processo geralmente realizado a partir de uma ótica de igualdade de oportunidades em relação a homens e mulheres –, mas o insere em uma visão mais ampla e integrada das políticas públicas, contemplando-as como elevação de responsabilidade em relação a uma qualidade de vida multidimensional de todos, homens e mulheres, que residem no território. A rede das instituições permite se encarregar da multidimensionalidade do bem-estar por meio de uma divisão de responsabilidades e de uma participação dos e das residentes para defini-las.

Nesse quadro, o enfoque de gênero nos orçamentos e nas políticas públicas se converte em uma chave de redefinição da qualidade de vida e das políticas e, portanto, concretiza-se, tal como já dissemos, em uma prática de transversalização conceitual que define o que se entende por qualidade de vida em um território dado, nesse caso, a Província de Módena, e dá à luz novos sujeitos ativos em nível público.

Esse esquema de tabela contável foi utilizado no projeto de orçamento de gênero de 2004, de forma que o orçamento público se realizou considerando tanto os centros de gasto que estão subordinados aos conselhos quanto as capacidades delimitadas como espaço do bem-estar dos cidadãos, em relação aos quais a Administração Provincial de Módena assumiu historicamente responsabilidades, aconselhadas pelo grupo de assessores e discutida com representantes da administração.

Como se vê na Tabela 2, as capacidades que foram selecionadas são: 1) saúde e integridade do corpo, 2) mobilidade territorial, 3) uso do tempo, 4) acesso ao conhecimento e à cultura, 5) acesso

aos recursos privados, 6) acesso aos recursos públicos (transferências e serviços), 7) representação política e participação social.

**TABELA 2**

<b>Visibilidade do impacto de gênero nos orçamentos públicos na Província de Módena</b>	
<b>Classificações Gerais</b>	
<b>Total de recursos do Orçamento 2003</b>	
<b>193,538,097.30</b>	
Destinados a projetos e programas para a <b>eficiência do aparelho administrativo</b>	<b>63,980,947.2 — 33,10%</b>
Destinados a projetos e programas que têm um <b>impacto de gênero</b>	<b>127,979,024.5 — 66,10%</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde e integridade do corpo</li> <li>• Mobilidade territorial</li> <li>• Controle sobre o uso do tempo</li> <li>• Acesso ao conhecimento e à cultura</li> <li>• Acesso aos recursos privados (emprego e empresa)</li> <li>• Acesso aos recursos públicos (emprego, transferências e serviços)</li> <li>• Participação social e representação política</li> </ul>	

Exceto 0,8% dos gastos que nascem com uma explícita etiquetagem feminina (consultórios de saúde reprodutiva, iniciativas para a igualdade de oportunidades, ajudas às empresas femininas etc.), para outros 66%, conseguiu-se localizar os programas de gastos e revelar seu impacto nos homens e mulheres com relação ao eixo de seu próprio bem-estar. Não é possível entrar em um exame exaustivo, porém é interessante apontar que, ao efetuar um balanço direto do âmbito do desenvolvimento humano, podem ser detectadas linhas de cooperação entre assessorias e entidades e serviços aos quais se destinam rubricas de despesa. Por exemplo, no eixo de “saúde e integridade do corpo”, registraram-se – para citar algumas – as políticas de segurança ambiental

e alimentar, a implementação das condições de segurança nos edifícios escolares, a manutenção das estradas ou formação sobre a segurança. O balanço se converte, dessa forma, em uma reflexão pública sobre o que se pretende e se quer negociar em relação a esse eixo de qualidade de vida. As desigualdades entre homens e mulheres no espaço das capacidades tornam-se particularmente marcadas e visíveis, porém demonstram, também, que não se trata de uma questão feminina, mas da exclusão de algumas questões centrais e gerais ligadas à relação entre o processo de produção de mercadorias e serviços para o mercado com o processo de reprodução social da população, geralmente oculto na análise e distorcido por perspectivas inadequadas para apreender a complexidade imanente do processo vital cotidiano.

Desse modo, e para concluir, tentou-se trabalhar em diferentes planos, a fim de mostrar a mudança de perspectiva, tanto no terreno da análise econômica quanto no das políticas públicas. Essas metas são alcançadas quando se contemplam as condições de vida de homens e mulheres – reais e inseridos em um determinado contexto territorial e histórico – como objeto analítico e espaço de valorização das políticas públicas. Esse esforço pretende abrir um espaço de debate teórico e político capaz de tornar um pouco mais visíveis tanto certas tensões estruturais quanto a vulnerabilidade do sistema e, em especial, quer individualizar novos sujeitos de conhecimento e de iniciativa política, que, tradicionalmente, movem-se no terreno das condições de vida, entendidas como qualidades e processo cotidiano. Penso, diante de tudo isso, nas mulheres que, no movimento feminista, abordaram, no centro de sua iniciativa política, a questão do corpo e das relações entre pessoas diferentes. Mas penso também em muitíssimos movimentos, que, atualmente, resistem, em nível global, à destruição do meio ambiente, a novas práticas de guerra, à precariedade do trabalho, às antigas e às novas discriminações, alimentando novas formas de luta não com ideologias totalizadoras, mas com paixões, imaginação e relações.

## Bibliografia

ADDABBO, Tindara; LANZI, Diego; PICCHIO, Antonella. Gender auditing in a capability approach. *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, Modena, n. 45, 2005.

ATTANASIO, Alessandra. *Gli istinti della ragione, cognizioni, motivazioni, azioni, nel trattato della natura umana di Hume*. Napoli: Bibliopolis, 2001.

BUDLENDER, Debbie. The political economy of women's budgets in the South. *World Development*, v. 28, n. 7, p. 1365-1378, July 2000.

CAGATAY, Nilufer; ELSON, Diane; GROW, Caren (Ed.). Gender, adjustments and macroeconomics. *World Development Special Issue*, v. 23, n. 11, p. 1827-1836, nov. 1995.

CAIRÓ i CÉSPEDES, Gemma; MAYORDOMO RICO, Maribel (Comp.). *Por una economía sobre la vida*. Aportaciones desde un enfoque feminista. Barcelona: Icaria, 2005.

CARRASCO, Cristina. Notas para un tratamiento reproductivo del trabajo doméstico. *Cuadernos de Economía*, Barcelona, v. 16, n. 45, p.1-20, enero/abr. 1988.

\_\_\_\_\_. La valorización del trabajo doméstico: un enfoque reproductivo. In: CAILLAVET, France (Coord.). *Economía del trabajo femenino, sector mercantil y no mercantil*. Serie Debate n. 9. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 1989. p. 101-108.

\_\_\_\_\_. *El trabajo doméstico y la reproducción social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 1991.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.

CAVALIERI, Tiziano; GAREGNANI, Pierangelo; LUCII, Meri. Anatomia di una sconfitta. *La Rivista del Manifesto*, n. 48, mar. 2004.

DAL FIUME, Mirella (Ed.). *Il bilancio in una prospettiva di genere*. Dalle pari opportunità allo sviluppo umano. Milano: F. Angeli, 2006.

DIAZZI, Morena. *L'esperienza in itinere della Provincia di Modena sul tema del Gender Budgeting dei bilanci pubblici*. Artigo apresentado no Seminario Gender Budgeting, Rapolano Terme. Siena, 23 feb. 2002.

EDEY, Harold C.; PEACOCK, Alan T. *National income and social accounting*. London: Hutchison University Library, 1954.

ELSON, Diane (Ed.). *Male bias in a development process*. Manchester: Manchester University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *Progress of the world's women 2000*. UNIFEM biennial report. New York: UNIFEM, 2000.

\_\_\_\_\_.; CAGATAY, Nilufer. The social content of macroeconomic policies. *World Development*, v. 28, n. 7, p. 1347-1364, 2000.

FOLBRE, Nancy. Care and the global economy. In: UNDP. *Human development report 1999*. New York, 1999.

FOUCAULT, Michel. *Las palabras y las cosas*. Una arqueología de las ciencias humanas. Madrid: Siglo XXI, 1966.

GROW, Caren; ELSON, Diane; CAGATAY, Nilufer (Ed.). Growth, trade, finance and gender inequality. *World Development Special Issue*, v. 28, n. 7, 2000.

JUBETO, Yolanda. *Los presupuestos con perspectiva de género, la nueva gestión pública y el federalismo fiscal*. Artigo apresentado na X Jornadas de Economía Crítica. Barcelona, 23-25 mar. 2006.

LAKOFF, George; JOHNSON, Mark. *Philosophy in the flesh: the embodied mind, the challenges to Western thought*. New York: Basic Books, 1999.

LATOUR, Bruno. Body, cyborgs and the politics of incarnation. In: SWEENEY, Sean; HODDER, Ian (Ed.). *The Body*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MARSHALL, Alfred. *Principles of Economics*. London: Macmillan, 1920. [tradução castelhana: *Principios de Economía*. Madrid: Aguilar, 1957.]

MATTHEWS, Robin. Animal spirits. In: MEEKS, Gay (Ed.). *Thoughtful economic man*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

NUSSBAUM, Martha. Nature, function and capability: Aristotle on political distribution. In: ANNAS, Julia; GRIMM, Robert (Ed.). *Oxford studies in ancient philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1988. p. 145-184. (Supplementary Volume)

\_\_\_\_\_. *Women and human development*. The capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003.

PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press, 1988. [tradução castelhana: *El contrato sexual*. Madrid: Anthropos, 1995.]

PICCHIO, Antonella. *Social reproduction: the political economy of the labour market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. The unpaid work of social reproduction in an analytical and political perspective. In: UNDP. *Human Development Report 1995 Background Papers*. New York, 1996.

\_\_\_\_\_. Wages as a reflection of socially embedded production and reproduction processes. In: CLARKE Linda; GIJSEL, Peter de; JANSSEN, Jörn (Ed.). *The dynamics of wage relations in the new Europe*. Amsterdam: Kluwer, 2000.

\_\_\_\_\_ (Ed.). *Unpaid work and the economy: standards of living in a gender perspective*. London: Routledge, 2003a.

\_\_\_\_\_. Needs and passions of human subsistence in the moral economy of the early 18th century: Defoe and Mandeville. *History of economic ideas*, v. XI, n. 2, 2003b.

REGIONE EMILIA ROMAGNA SCS. *Studio di fattibilità per la costituzione di una bilancio delle amministrazioni pubbliche in un'ottica di genere*. Report Finale. Bologna, 2003.

ROBEYNS, Ingrid. Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities. *Feminist Economics*, v. 9, n. 2-3, p. 61-92, 2003.

ROBBINS, Lionel. *An essay on the nature and significance of economic science*. London: Macmillan, 1940.

SEN, Amartya. *Commodities and capabilities*. New Delhi: Oxford University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. *The standard of living*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. [tradução castelhana: *El nivel de vida*, Madrid: Editorial Complutense, 2001.]

SMITH, Adam. The theory of moral sentiments [1759]. In: RAPHAEL, David; MACFIE, Alec (Ed.). *The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*, v. 1. Oxford: Oxford University Press,

1976a. [tradução castelhana: *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Edición de Carlos Rodríguez Braun, 1997.]

\_\_\_\_\_. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations [1776]. In: CAMPBELL, Roy; SKINNER, Andrew (Ed.). *The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*, v. 2a. Oxford: Oxford University Press, 1976b. [tradução castelhana: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Madrid: Oikos-Tau, 1988.]

\_\_\_\_\_. Lectures on jurisprudence [1767]. In: MEEK, Ronald; RAPHAEL, David; STEIN, Peter (Ed.). *The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*, v. 5. Oxford: Oxford University Press, 1978. [tradução castelhana: *Lecciones de jurisprudencia*. Boletín Oficial del Estado, 1996.]

WHO. *Injuries and violence in Europe: why they matter and what can be done*. Copenhagen: World Health Organization, 2006.

## Gastos, tributos e equidade de gênero: uma introdução ao estudo da política fiscal a partir da perspectiva de gênero

### Introdução

A política fiscal é uma das ferramentas principais com as quais contam os governos para afetar a distribuição de recursos em um sistema econômico. Por meio de seu gasto público, o Estado provê a população de bens, serviços e transferências. Mediante a Política Tributária, o Estado arrecada os recursos de que necessita para financiar o dito gasto. Saber para quem são dirigidas as políticas de gasto público e sobre quem recai o peso dos impostos, determinará a maneira segundo a qual a intervenção pública altera a distribuição de recursos econômicos, estabelecida pelos sistemas de propriedade e funcionamento dos mercados.

Por esta razão, o estudo da Política Fiscal é fundamental para aqueles com quem estamos preocupados por questões de igualdade distributiva. Este é, com efeito, um dos interesses centrais da Economia Feminista, corrente de pensamento heterodoxa, que propõe integrar a dimensão de gênero à análise econômica.<sup>1</sup> Este olhar sustenta três afirmações fundamentais. A primeira é que não se pode compreender o funcionamento do sistema econômico se não se consideram as relações de gênero sobre as quais se sustenta.

---

Texto original: RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *Gastos, tributos y equidad de género: una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*. Documento de Trabajo 66. Buenos Aires: CIEPP, 2008.

<sup>1</sup> Para um trabalho de base da perspectiva da Economia Feminista, ver Ferber e Nelson (1993) e sua atualização, Ferber e Nelson (2003). Consultar também o site da Associação Internacional para a Economia Feminista (International Association for Feminist Economics – IAFFE): [www.iaffe.org](http://www.iaffe.org).

A segunda é que a dinâmica econômica, que parte de ditas relações de gênero, explica a situação de subordinação econômica das mulheres. A terceira é que, pelo que foi dito anteriormente, as políticas econômicas têm implicações sobre a igualdade de gênero.

Este trabalho se propõe a oferecer alguns elementos conceituais básicos para a análise das implicações da Política Fiscal, particularmente da Política Tributária, sobre a igualdade de gênero. Para isso, na primeira seção, repassa-se a argumentação que sustenta que as políticas macroeconômicas não são imparciais em termos de igualdade de gênero. Em outras palavras, elas se sustentam sobre determinada ordem de gênero, a qual as influencia, ampliando ou diminuindo a desigualdade de gênero existente. Na segunda seção, apresentam-se alguns elementos básicos para o estudo da Política de Gasto Público, particularmente por meio da proposta de orçamentos sensíveis à igualdade de gênero. Na terceira seção, apresentam-se alguns elementos básicos para o estudo da Política Tributária e suas implicações sobre a igualdade de gênero.

## As políticas macroeconômicas e a igualdade de gênero

A integração da dimensão de gênero à análise econômica foi um processo lento, porém persistente, que gerou uma importante contribuição à disciplina econômica.<sup>2</sup> Nos últimos anos, uma parte significativa destas contribuições consistiu na análise específica das políticas macroeconômicas.

Em um trabalho de base, Elson e Cagatay (2000) enfatizaram que as políticas macroeconômicas não são, como poderiam parecer, isentas em termos de gênero. Pelo contrário, impactam, de maneira diferenciada, homens e mulheres, em virtude da diferente posição que eles e elas têm no sistema econômico. Isto ocorre porque as políticas macroeconômicas se inscrevem em um determinado conjunto de relações distributivas e estruturas institucionais e, do mesmo modo, têm consequências sociais que devem ser explicitadas.

<sup>2</sup> Para uma resenha deste processo, ver Benería (2003).

Nesta linha, explicitam-se três distorções de gênero que chamam a atenção nas políticas macroeconômicas dominantes no marco do Consenso de Washington. O primeiro é chamado de distorsão recessiva, que indica que os governos nacionais perderam a capacidade de enfrentar efetivamente processos econômicos recessivos devido ao tipo de políticas macroeconômicas que se veem obrigados a adotar, a fim de atrair e reter capital em curto prazo. O impacto desta restrição é maior nas mulheres, porque são mais vulneráveis à perda de empregos formais, estão sobrerrepresentadas no emprego informal e assumem maior responsabilidade na tarefa de amortecer os efeitos negativos da recessão no âmbito doméstico.

O segundo é a distorsão do provedor masculino. Este assinala que as políticas de pleno emprego, adotadas pelos governos, baseiam-se na suposição de que a esfera não mercantil da reprodução social se articula com a economia de mercado de produção de bens, por meio dos salários que recebem os provedores masculinos, que, em grande parte, satisfazem as necessidades de dinheiro efetivo de uma série de dependentes. Assim, a titularidade de direitos a benefícios sociais se constrói com base na participação das pessoas no mercado de trabalho, excluindo, de maneira relativamente maior, as mulheres, que são incluídas de forma precária ou dependem do provedor masculino. Os enfoques de política macroeconômica que confiam apenas ou principalmente no pleno emprego para alcançar os objetivos sociais, como a distribuição igualitária dos rendimentos e a eliminação da pobreza, padecem da distorsão do provedor masculino.

A terceira distorsão é a de mercantilização, o qual destaca que os antigos benefícios sociais, distribuídos pelo Estado de Bem-Estar Social, estão sendo substituídos por prestações sociais individualizadas e de mercado, destinadas àquelas pessoas que podem adquiri-las. Isso significa um retorno ao âmbito doméstico de algumas responsabilidades de reprodução social que tinham sido assumidas coletivamente. Para quem não pode, com seus próprios meios, acessar estas prestações sociais, restam como alternativas a pobreza e a sobrecarga de trabalho. Isso tem consequência severa na organização da reprodução social e, particularmente, no trabalho de cuidado não remunerado sobre o qual

se apoia. Em períodos de crises econômicas, as mulheres estarão mais propensas a atuar como provedoras de última instância.

Existe um elemento-chave mediante o qual essas distorções operam e se reproduzem, que tem a ver com a divisão sexual do trabalho, a qual sustenta o funcionamento econômico, e com o diferente lugar ocupado pelas mulheres e pelos homens. A principal distorção de gênero desta divisão do trabalho social é aquela que se dá entre o trabalho para o mercado e o trabalho de cuidado. O primeiro é principalmente reconhecido pelas estruturas mercantis e realizado em troca de uma remuneração. O segundo, pelo contrário, opera no âmbito doméstico e se realiza prioritariamente de maneira não remunerada.

Historicamente, os homens participaram, de maneira exclusiva, no trabalho para o mercado. As mulheres, em compensação, têm sido as principais responsáveis pelas tarefas de cuidado e, apenas muito mais tardiamente, têm-se incorporado, de maneira mais massiva, ao mercado de trabalho. A participação crescente das mulheres no trabalho para o mercado não modificou principalmente a disposição dos homens para assumir responsabilidades nas atividades de cuidado. Existem duas consequências diretas desta situação. A primeira é a desvantajosa inserção das mulheres no mercado de trabalho, que se expressa em diferentes formas de discriminação de gênero e na sobrerrepresentação feminina em variadas formas de vulnerabilidade trabalhista.<sup>3</sup> A segunda é a maior intensidade no uso do tempo de vida das mulheres e a conseqüente deterioração de sua qualidade de vida. A subordinação econômica das mulheres está diretamente vinculada, portanto, à distribuição social do trabalho e do tempo.

---

<sup>3</sup> A manifestação da desigualdade de gênero no mercado de trabalho pode ser resumida nos seguintes aspectos: i) menor taxa de participação feminina; ii) mecanismos de segregação de gênero vertical (por nível hierárquico) e horizontal (por tipo de atividade), que mantêm reclusas as mulheres em atividades tipicamente femininas e de menor hierarquia; iii) maior participação relativa das mulheres no espaço de vulnerabilidade trabalhista (empregos precários, de tempo parcial, de menor remuneração, sem cobertura da Previdência Social); iv) a persistência da brecha salarial de gênero.

Incorporar à análise das políticas econômicas a dimensão da igualdade de gênero permite potencializar seu entendimento, assim como avaliar mais acertadamente seus impactos reais. Adotar este olhar para o estudo das políticas fiscais, em particular, implica indagar sobre a seguinte pergunta central: determinada medida de Política Fiscal reduz, incrementa ou deixa sem mudanças a desigualdade de gênero?

Os antecedentes que existem nos estudos da política fiscal, a partir desta perspectiva, podem ser classificados naqueles que abordam a política de gasto e aqueles que estudam as implicações de gênero da política tributária. Nas próximas duas seções, abordamos cada uma destas dimensões.

### Os orçamentos sensíveis à igualdade de gênero

A análise da política de gasto público a partir do olhar de gênero foi sintetizada no que se conhece como a proposta dos orçamentos públicos sensíveis a gênero (OSG).<sup>4</sup> Esta iniciativa compreende uma série de ferramentas que permitem avaliar a sensibilidade de gênero das políticas de gasto público, expressas nos orçamentos dos diferentes níveis jurisdicionais. Os apontamentos de Budlender e Sharp (1998) e Elson (1998) constituem os trabalhos de base, a partir dos quais foram se ajustando, completando e adaptando os conceitos e, particularmente, as metodologias para este tipo de análise.<sup>5</sup>

O que este tipo de indagação busca determinar é: i) se os orçamentos públicos refletem, em sua composição, em termos de magnitude, o interesse em promover políticas públicas que impactem positivamente a igualdade de gênero; ii) se as características das políticas de gasto público geradas impactam positivamente a igualdade de gênero; iii) se os processos que envolvem o desenho,

---

<sup>4</sup> Também chamados de orçamentos públicos sensíveis à igualdade de gênero.

<sup>5</sup> Cooper e Guzmán (2003), Andía Pérez e Beltrán Barco (2003) e Elson (2003) apresentam boas sínteses destes aspectos metodológicos. Hofbauer e Vinay (2002) e Pérez Fragoso e Martínez Medina (2004) apresentam valiosas compilações das experiências internacionais de aplicação destas ferramentas metodológicas.

implementação, monitoramento e avaliação das políticas de gasto público incluem a visão das mulheres e a dos homens, sujeitos dessas políticas; iv) se as características das políticas macroeconômicas, nas quais se enquadram e sustentam as políticas de gasto público, têm impactos positivos sobre a igualdade de gênero.

Em relação com a primeira dimensão, que envolve a análise quantitativa da composição das políticas de gasto público, a ferramenta promovida a partir desta perspectiva é a dos Orçamentos Etiquetados. Esta consiste na classificação dos gastos incluídos no Orçamento Público, com critérios definidos a partir da relevância das políticas envolvidas para melhorar a situação de igualdade de gênero.

A proposta geral para este tipo de análise consiste na classificação dos gastos públicos em três categorias:

- (i) Gastos etiquetados para mulheres: é o conjunto de gastos públicos especificamente orientados a satisfazer necessidades particulares das mulheres. Por exemplo: programas de saúde para mulheres, programas de erradicação da violência doméstica, programas para mulheres com crianças pequenas, programas para promover o desenvolvimento de atividades produtivas das mulheres etc.
- (ii) Gastos destinados a promover oportunidades igualitárias no emprego público: trata-se do gasto destinado a garantir igualdade de oportunidades no emprego público a homens e mulheres. Por exemplo: serviços de creche para mães e pais trabalhadores, capacitação para empregadas e empregados administrativos que possuem baixos níveis de qualificação (ocupação em que predominam as mulheres), licenças para acompanhar parentes etc.
- (iii) Gastos gerais: contemplam o resto dos gastos públicos que não se incluem nas categorias anteriores, que têm como objetivo oferecer bens e serviços ao conjunto da comunidade. Esta categoria costuma compreender a maior parte dos gastos públicos.

Esta proposta geral de classificação dos gastos públicos permite conhecer a participação de cada um deles no total e oferece

uma ideia das prioridades consideradas pela gestão de políticas públicas. Igualmente, no interior de cada grupo de gastos, podem ser desenhadas diferentes classificações de acordo com a relevância dos gastos segundo seu impacto de gênero.

Neste sentido, Rodríguez Enríquez (2007) propõe uma adaptação desta metodologia para estudar o caso argentino, que envolve a seguinte desagregação desta classificação:

**(i) Gastos etiquetados:**

- Gastos vinculados com a institucionalidade da mulher.
- Gastos destinados principalmente a beneficiárias mulheres:
  - (a) Vinculados com questões de violência contra as mulheres e promoção dos direitos das mulheres.
  - (b) Vinculados com promoção da inserção econômica das mulheres (no emprego, na autoprodução etc.).
  - (c) Vinculados com o apoio ao rol produtivo das mulheres (vinculados ao cuidado, à atenção e nutrição das crianças etc.).
  - (d) Outros gastos etiquetados.

**(ii) Gastos destinados a promover oportunidades igualitárias no emprego público**

**(iii) Gastos gerais:**

- Gastos com potencialidade explícita em termos de igualdade de gênero.
- Restante dos gastos gerais.

A categoria de gastos com potencialidade explícita em termos de igualdade de gênero se refere àqueles gastos que, apesar de não estarem concretamente etiquetados pelo tipo de uso de que se trata ou pelas características dos benefícios que distribuem, poderiam estar afetando, ou ser muito passíveis de afetar, positivamente a situação de igualdade de gênero.

O objetivo, então, desta proposta é quantificar, em termos monetários, o gasto público que envolve cada título de classificação, permitindo construir, desta forma, medidas da relevância, que, dentro do Orçamento Público, outorgam-se a políticas que, a priori, promovem a igualdade de gênero.

Estas medidas podem ser tanto absolutas (quantidade de dinheiro envolvido), quanto relativas (por exemplo, porcentagem do gasto etiquetado em relação com o total de gasto). Também podem ser constituídas estruturas de participação jurisdicional do gasto (especialmente relevante em países com estruturas federais como a Argentina), para conhecer a relevância que se dá a políticas favoráveis à igualdade de gênero nos diferentes níveis de execução do gasto.

Outra variante quantitativa no estudo dos orçamentos públicos é a análise da incidência do gasto público por sexo. Esta ferramenta busca observar a incidência do gasto público entre homens e mulheres. Tenta-se estimar a participação por sexo dos benefícios distribuídos por meio das políticas de gasto público, entendido como custo unitário pelo número de unidades utilizadas.

Esta ferramenta permite não apenas conhecer a quem, em termos de sexo, estão dirigidos os gastos públicos, mas também quem pode ser afetado por um recorte ou uma ampliação do gasto e em que sentido.

Para poder aplicar esta ferramenta, é necessário avançar em, ao menos, três etapas. Em primeiro lugar, determinar o gasto líquido realizado pelo Estado que chega às pessoas, isto é, o montante da entrega de recursos aos beneficiários e beneficiárias menos qualquer pagamento que eles/elas possam fazer pelo bem ou serviço que recebem. Em segundo lugar, estabelecer a distribuição desses recursos entre homens e mulheres, para o caso dos benefícios que se distribuem a título individual. Em terceiro lugar, estabelecer a distribuição desses benefícios ou recursos no interior dos lares, no caso dos benefícios que se distribuem desta maneira (em nível dos lares).

Os estudos de incidência do gasto público não são novos. Habitualmente, são realizados considerando-se a distribuição do gasto entre diferentes estratos do rendimento (por exemplo, as quintas partes ou as décimas partes).<sup>6</sup> Para agregar a esses estudos

<sup>6</sup> Como exemplo de análise de incidência distributiva do gasto público no caso da Argentina, pode-se ver Direção de Gastos Sociais Consolidados (2002).

o olhar de gênero, uma possibilidade é classificar os lares desses estratos de rendimento de acordo com certas características relevantes para tal análise. Por exemplo: segundo o sexo do/da chefe do lar; segundo a composição do lar; segundo a presença de crianças menores ou adultos maiores; segundo a inserção trabalhista dos membros adultos; segundo taxa de dependência.

Isto como forma de aproximar-se do que deveria ser um estudo de incidência em termos de gênero, que requer muita informação quantitativa vinculada ao custo em que incorre o governo ao prover e distribuir certo bem ou serviço, e de como se distribuem esses benefícios entre a população e no interior dos lares – informação que pode ser captada com pesquisas domiciliares, mas que, frequentemente, requer trabalhos mais qualitativos.

Esta aproximação quantitativa das implicações das políticas de gastos públicos sobre a igualdade de gênero tem como objetivo principal tornar visível a pouca prioridade que, na maioria dos orçamentos estudados, é dado ao tema. Igualmente, busca construir evidências que permitam aos diferentes atores sociais, comprometidos com a igualdade de gênero, pressionar a favor do desenho de orçamentos públicos mais inclusivos, sensíveis à igualdade de gênero.

Entretanto, tal proposta geral deve ser complementada por outras ferramentas que permitam um aprofundamento nas características concretas das políticas de gasto público e, desta forma, no impacto efetivo que podem ter sobre a igualdade de gênero. Isso se dá porque existem gastos que, tendo sido etiquetados para mulheres, podem não necessariamente alterar as relações de gênero existentes. Por exemplo, em muitos países, existem programas de transferências monetárias condicionadas, dirigidos especificamente às mulheres. O fato de que as beneficiárias diretas são mulheres pode ser um critério suficiente para considerá-lo gasto etiquetado. Contudo, se a condição de acesso ao benefício é a de assumir a responsabilidade principal (e/ou única) do cuidado dos filhos e filhas, velando por sua assistência a estabelecimentos educativos e a controles sanitários básicos, esta, pelo contrário, não é uma ação que desafie os papéis de gênero tradicionais. O impacto dessa condição pode, na realidade, ser frágil.

Da mesma forma, podem existir gastos que, sem estar etiquetados para mulheres, afetem, de maneira positiva, a igualdade de gênero e se considerem, então, com “potencialidade explícita” neste sentido. Um exemplo disso é um programa de educação sexual nas escolas, que aproxime as crianças das noções básicas de saúde sexual e reprodutiva.

Para poder compreender o impacto de gênero, real ou potencial, das políticas públicas, o que se requer é analisar suas características e seus conteúdos à luz da maneira segundo a qual desafia, consolida ou deixa sem modificação a igualdade de gênero. Quer dizer, o que se reivindica é a avaliação das políticas públicas com enfoque de igualdade de gênero.

Esta ferramenta busca avaliar as políticas públicas que subjazem às atribuições orçamentárias para identificar seus prováveis impactos em homens e mulheres, tratando de responder a pergunta central: essas ações de política reduzem, incrementam ou mantêm sem modificações a situação de igualdade de gênero?

A avaliação das políticas nesse sentido implica a identificação dos elementos de gênero explícitos e implícitos em seus objetivos, seu desenho, suas características e seus procedimentos. Igualmente, envolve a identificação dos recursos atribuídos às políticas e os efetivamente executados.

Habitualmente, esta análise se operacionaliza por meio da aplicação de um conjunto de perguntas estruturadas, que permitem identificar as pressuposições vinculadas às relações de gênero implícitas nas ações de política, assim como o impacto que podem ter as atividades envolvidas nessas mesmas relações. Estas perguntas-guia da observação podem incluir as seguintes:

- Qual e como é a participação de mulheres e homens no desenho da ação política? Consideram-se suas necessidades específicas, sua heterogeneidade e diversidade de situações?
- Qual é a participação relativa de homens e mulheres como beneficiários/beneficiárias da ação política? Quais são as características dos lares nos quais convivem?

- A ação política contempla as compatibilidades/incompatibilidades com as responsabilidades domésticas dos beneficiários e beneficiárias?
- A ação política está contribuindo para envolver os homens nas tarefas de cuidado?
- Estão sendo potencializadas as possibilidades da ação política para prover serviços de cuidado dos lares?
- A ação política promoveu a inserção das mulheres no emprego? Em que condições? Contemplou, simultaneamente, a tensão com as responsabilidades de cuidado?
- A ação política contribuiu para a inserção das mulheres em atividades não tradicionalmente femininas? A ação política contribuiu para a inserção de homens em atividades não tradicionalmente masculinas?
- A ação política melhorou as capacidades das mulheres? Permitiu-lhes processos de conclusão educacional? Dotou-as de conhecimentos vinculados com cargos específicos?
- A ação política promoveu uma mudança fundamental em nível de autonomia (econômica e política) das mulheres? Aprofundou seu conhecimento sobre seus direitos? Gerou mecanismos para melhorar o nível de independência econômica das mulheres?
- A ação política contribuiu para fortalecer as redes comunitárias?
- Todo o material envolvido na ação política utilizou uma linguagem não sexista?
- Gerou-se, ao longo de todo o processo de intervenção de política, informação relevante desagregada por sexo, que contemple dados relevantes para a explicação das relações de gênero envolvidas?

Uma parte central na análise de gênero se refere à maneira como as políticas permitem alterar a desigual divisão do trabalho de cuidado não remunerado entre homens e mulheres. Em um sentido mais amplo, trata-se de estudar o impacto das políticas sobre a organização do cuidado, que, em sua forma atual, sedimenta as

bases para a discriminação de gênero em outros âmbitos (como o mercado de trabalho e o acesso a recursos econômicos).<sup>7,8</sup>

Por isso, outra ferramenta que se utiliza é a análise, desagregada por sexo, do impacto do gasto público sobre o uso do tempo das pessoas. Este instrumento busca identificar as relações entre o orçamento público e o custo de uso do tempo dos lares. Principalmente, busca identificar a contribuição do trabalho de cuidado não remunerado ao funcionamento do sistema econômico e na medida em que a própria provisão das políticas públicas conta com uma adoção importante (e não explicitamente reconhecida) deste tipo de trabalho.

O desenvolvimento desta ferramenta é importante na medida em que a evidência recolhida, desarticuladamente até agora, mostra que as mulheres destinam maior parte de seu tempo que os homens a estes tipos de tarefas. Igualmente, revela que os recortes do gasto público (característicos da década de 1990 na América Latina em geral e na Argentina em particular) têm consequências sobre o tempo das pessoas e, principalmente, das mulheres, as quais têm que assumir as responsabilidades pelo cuidado abandonadas pelo Estado (como o cuidado de familiares internados no serviço público de saúde, o atendimento às crianças quando se reduzem os tempos de atendimento na escola etc.).

Claramente, uma das maiores dificuldades para adaptar e aplicar esta ferramenta se vincula com o escasso desenvolvimento que ainda têm as pesquisas de uso do tempo, insumo principal para este tipo de análise.

Outro elemento importante da análise de gênero das políticas de gasto público se refere a entender que forma adotada pelos orçamentos públicos está relacionada com os processos pelos quais eles são desenhados. A partir do olhar de gênero, importa conhecer se as vozes dos homens e das mulheres, suas necessidades e seus interesses são considerados na hora de tomar decisões sobre o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação

<sup>7</sup> Para uma explicação da relação entre a organização do cuidado e o sistema econômico e as políticas econômicas, ver Rodríguez Enríquez (2005).

<sup>8</sup> O tema da política do cuidado é tratado mais amplamente no capítulo a seguir deste volume (N.E.).

das políticas públicas das quais são sujeitos. A pressuposição que existe é que, quanto maior a intervenção cidadã nos processos orçamentários, maior será a potencialidade das intervenções para afetar positivamente a situação de igualdade.

Nos sistemas democráticos, a participação cidadã no processo orçamentário se encontra habitualmente mediada pelos representantes legislativos, na medida em que os orçamentos adotam a forma de leis sancionadas no parlamento. Em algumas ocasiões (a Argentina é um bom exemplo disso), os orçamentos sancionados dessa forma sofrem severas modificações no transcurso de sua aplicação, e não se preveem mecanismos efetivos de controle cidadão sobre essas mudanças, nem sobre todo o processo de execução orçamentária.

Como alternativa a essas limitações dos processos orçamentários, têm sido gerados espaços de participação na forma de desenho participativo de programas públicos (particularmente nas áreas sociais), ou o mais institucionalizado e com certo desenvolvimento na América Latina, dos orçamentos participativos.

Para avaliar esta dimensão, propõe-se como ferramenta a avaliação do gasto público a partir dos beneficiários e beneficiárias. Esta ferramenta tem por objetivo dar voz aos usuários e usuárias dos programas públicos, bem como conhecer qual é o impacto de gênero a partir de suas próprias experiências. Pretende-se conhecer e analisar em que medida as modalidades vigentes na oferta de serviços públicos satisfazem às necessidades e desejos das pessoas, assim como a dimensão em que os padrões de gasto público se adaptam às prioridades de homens e mulheres.

Para levar adiante esta ferramenta, costuma-se recorrer a uma variedade de instrumentos de análises quantitativos (pesquisas de opinião, sondagens de atitudes, classificação de preferências) e qualitativos (entrevistas semiestruturadas, grupos focais, observação participante), que podem incluir não somente a relevância de opiniões sobre os programas existentes, mas também indagação sobre possibilidades de modificações futuras, por exemplo, indagando se (e o quanto) as pessoas estariam dispostas a pagar, com o objetivo de ampliar ou melhorar os serviços públicos.

Uma última consideração importante em qualquer análise de políticas públicas é que elas não operam abstratamente. Pelo contrário, enquadram-se e formam parte de uma lógica sistêmica, que contribuem para reproduzir e da qual são produto. Nesse sentido, um olhar com enfoque de igualdade de gênero às políticas de gasto público não pode deixar de lado o fato de que os resultados dessas políticas estão mediados pela própria estrutura econômica de gênero que a dinâmica sistêmica promove.

Da mesma maneira, contempla-se dentro do conjunto geral de ferramentas que estamos descrevendo a análise do marco de políticas econômicas de médio prazo com enfoque de igualdade de gênero. O objetivo desta ferramenta é introduzir a dimensão da igualdade de gênero no desenho, na formulação, no monitoramento e na avaliação da política econômica de médio prazo. Para isso, é necessário introduzir, em cada nível de análise, as dimensões-chave para o olhar da igualdade de gênero: desagregação por sexo dos agentes econômicos envolvidos, participação econômica de homens e mulheres, a divisão sexual do trabalho, o trabalho de cuidado não remunerado e a distribuição de recursos nos lares.

### Antecedentes na Argentina

O estudo das políticas de gasto público com o enfoque da igualdade de gênero tem incipientes antecedentes na Argentina, que incluem um estudo exploratório de análise do Orçamento Nacional de 2007 (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007) e a experiência da incorporação da perspectiva de gênero no processo de Orçamento Participativo na Cidade de Rosário.

Rodríguez Enríquez (2007) avançou na aplicação parcial de três ferramentas das sugeridas na metodologia geral: i) análise quantitativa do gasto público (segundo a classificação ampliada comentada anteriormente); ii) análise da incidência por sexo do gasto público; iii) análise com perspectiva de igualdade de gênero de uma política específica de gasto público (tomando o caso dos programas de transferências monetárias condicionadas).

A análise quantitativa do gasto público, previsto no Orçamento 2007 da Administração Nacional argentina, ofereceu um resultado

muito pouco alentador do ponto de vista da participação do gasto etiquetado ou potencialmente favorável à igualdade de gênero no total de gasto da Administração Nacional.

Após a análise dos objetivos e características dos 296 programas contidos no referido orçamento, Rodríguez Enríquez (2007) aplicou a classificação do gasto definida anteriormente. Os 296 programas contemplam um montante total de \$142.641 milhões.<sup>9</sup> Desse total, tal como indica o Quadro 1, somente 0,21% corresponde a gastos etiquetados para mulheres, quer dizer, a programas ou ações de política pública que se dirigem explicitamente a atender direitos ou necessidades das mulheres.

QUADRO 1

Argentina - Orçamento 2007		
	Total em \$	Porcentagem do gasto total
Gasto público total	142.641.212.962	100,00
Gasto etiquetado	297.359.654	0,21
Gasto em emprego público igualitário	-	-
Gastos gerais	142.343.853.308	99,79
Gasto com potencialidade de igualdade de gênero	53.080.698.768	37,21
Restante de gastos gerais	89.263.154.540	62,58

Fonte: Rodríguez Enríquez, 2007.

Na descrição de atividades em nível de programas, não se pôde identificar nenhum proveito destinado a promover a igualdade de gênero no emprego público, no âmbito da Administração Nacional.

Por outro lado, entre os majoritários gastos gerais (99,79% do gasto total), 37% correspondem a tipos de gastos que, por suas características, contam com importante potencialidade para afetar positivamente a igualdade de gênero. Esta efetiva potencialidade só pode ser dimensionada com um olhar mais profundo e específico

<sup>9</sup> Esta cifra inclui os gastos figurativos. Se fossem extraídos, o gasto público total da Administração Nacional argentina alcançaria os \$121.300 milhões.

das atividades compreendidas tanto nos gastos etiquetados quanto nos gastos com potencialidade de igualdade de gênero.

Em relação aos gastos etiquetados, estes estão constituídos por apenas cinco programas: i) formulação e implementação de Políticas Públicas para a Mulher, na área do Conselho Nacional da Mulher; ii) desenvolvimento da saúde sexual e da procriação responsável, no Ministério da Saúde; iii) Programa de Capacitação da Mulher Camponesa, na Secretaria da Agricultura; iv) Programa de Atendimento à Mãe e às Crianças, no Ministério da Saúde; v) construção de consultórios externos de ginecologia para o pessoal policial, dentro do Ministério do Interior.

Mais de 90% do gasto etiquetado (\$274 milhões) se concentram em um só programa, o de Atendimento à Mãe e às Crianças, que tem como objetivo garantir a saúde da mãe, grávida ou com crianças pequenas, e também a nutrição dos filhos e filhas na primeira infância. Este programa opera por meio da prestação de serviços básicos para a saúde e a provisão de leite para as crianças pequenas.

Rodríguez Enríquez (2007) conclui que este é um programa destinado às mulheres em seu papel de mães, razão pela qual não responde positivamente à pergunta central de uma análise de gênero: “Esta ação Política Fiscal consolida, modifica ou deixa sem alterar a situação de igualdade de gênero?”. Sem desconhecer a necessidade de que o Estado assuma sua responsabilidade na garantia da saúde das pessoas, e muito particularmente dos setores mais vulneráveis, mediante este programa, insiste em considerar a mulher exclusivamente em seu papel de mãe e como principal responsável pelo cuidado dos filhos e filhas. Em síntese, o gasto etiquetado para as mulheres no Orçamento 2007 é sumamente escasso, e as características dos programas permitem afirmar que somente as ações em termos de saúde sexual e reprodutiva representam um verdadeiro avanço em matéria de igualdade de gênero.

Como segundo avanço na avaliação quantitativa do gasto público, Rodríguez Enríquez (2007) estimou a magnitude do gasto público nacional de 2007, que envolve intervenções, programas e atividades que, sem estar etiquetados, podem ter um impacto

positivo sobre a igualdade de gênero. Para avaliar os programas de gasto público à luz desta potencialidade, utilizou os seguintes critérios de inclusão:

- Gastos vinculados com a melhoria das condições de capacitação ou rendimentos em setores de emprego público com sobrerrepresentação de força de trabalho feminina.
- Gastos vinculados com promover melhorias nas condições de habitação e moradia dos lares.
- Gastos vinculados com a promoção da qualidade de vida dos adultos mais velhos e das crianças.
- Gastos vinculados com ações que promovam a capacitação de trabalho ou a inserção no emprego e as atividades econômicas.
- Políticas sociais assistenciais vinculadas aos setores da população mais vulneráveis e, particularmente, à sustentação do rendimento dos lares.

As suposições subjacentes à adoção destes critérios contemplam: i) que toda melhoria nas condições de trabalho, nos setores onde as mulheres representam a maior parte da força de trabalho, é positiva para as mulheres; ii) que as melhorias nas condições de moradia e habitação, e na situação da população dependente, são positivas para as mulheres, na medida em que aliviam suas responsabilidades de cuidado ou a carga destas responsabilidades; iii) que toda ação que promova efetivamente a inserção no emprego pode ser benéfica quando alcançar beneficiárias mulheres e permitir dotá-las de maior autonomia neste sentido; iv) que as políticas sociais e os programas de manutenção da renda podem favorecer a situação das mulheres pobres. Desde já, a verificação de todas estas suposições na prática dependerá efetivamente das características que adotem os programas.

Aplicando esta metodologia e como se registrou no Quadro 1, Rodríguez Enríquez (2007) estimou que o gasto público nacional com potencialidade para afetar positivamente a igualdade de gênero, previsto para o ano de 2007, alcançava os \$53 bilhões, equivalente a 37,21% do Orçamento Nacional. A maior concentração

de recursos nestes gastos se encontra nas políticas assistenciais e de manutenção da renda. De fato, o gasto em prestações previdenciárias acumula quase 60% dos gastos gerais com estas características. Se fosse excluído esse programa, o gasto em políticas assistenciais e de manutenção da renda seguiria concentrando a maior parte dos recursos (55% do total).

Do restante dos tipos de gastos compreendidos nesta classificação, resultam relevantes os gastos para melhorar a qualidade de vida das pessoas dependentes e aqueles para melhorar as condições de habitação e moradia. Novamente, parece que o maior foco das ações de políticas públicas – que poderiam ser pensadas para beneficiar as mulheres – dá-se nas ações vinculadas com os papéis reprodutivos. Aquelas vinculadas com a promoção da inserção trabalhista e econômica feminina são praticamente inexistentes. A autonomia feminina é um requisito indispensável para avançar em melhorias da igualdade de gênero, ao passo que essa é uma fragilidade da definição do gasto público nacional na Argentina.

Rodríguez Enríquez (2007) avança posteriormente na aplicação de uma segunda ferramenta geral na análise de orçamentos sensíveis à igualdade de gênero, que é uma análise da incidência quantitativa do gasto público desagregado por sexo. Para isso, ela tomou o caso do gasto com previdência social, dada a sua relevância em termos quantitativos no conjunto do gasto público nacional e levando-se em conta sua potencialidade para atuar positivamente em termos de igualdade de gênero.

Para avançar na análise, utilizou-se de informação de diferentes formas (informação sobre gasto público com previdência social, fornecida pela Direção de Gasto Público Social, do Ministério da Economia; informação sobre a quantidade de beneficiários por sexo, e renda média fornecida pela Secretaria de Seguridad Social). Igualmente e dado que a informação da renda média não se encontrava desagregada por sexo, esta variável se ajustou segundo informação sobre a brecha de rendimentos por aposentadoria ou pensão, entre homens e mulheres, com base na informação da Pesquisa Permanente de Lares do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Informação correspondente ao ano 2006.

O caráter compatível e os ajustes da informação das diferentes fontes deram como resultado a distribuição do gasto provisório, entre homens e mulheres, que se descreve no Quadro 2.

QUADRO 2

Argentina - Incidência do Gasto com Previdência Social por Sexo		
QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS		
Ano	Homens	Mulheres
2000	1.160.146	1.940.915
2001	1.143.110	1.930.321
2002	1.105.924	1.913.346
2003	1.098.098	1.882.321
2004	1.061.490	1.859.708
Incidência do Gasto (em milhões de \$)		
2000	8.155,3	9.528,5
2001	7.894,1	9.309,7
2002	5.124,8	6.192,0
2003	5.075,9	6.076,5
2004	5.377,0	6.579,0
Incidência do Gasto (participação em %)		
2000	46,12	53,88
2001	45,89	54,11
2002	45,28	54,72
2003	45,51	54,49
2004	44,97	55,03

Fonte: Rodríguez Enríquez, 2007.

Como se observa, a incidência do gasto com previdência social é proporcionalmente maior para as mulheres que para os homens, tendo a participação relativa, inclusive, crescido no quinquênio. A principal razão para esta circunstância é que existem mais beneficiárias que beneficiários, e, mesmo quando sua renda média é menor, a diferença quantitativa em quantidade de beneficiárias mais que compensa a diferença em nível dos rendimentos. Cabe destacar que as mulheres são majoritariamente pensionistas.

O resultado obtido na análise de incidência do gasto com Previdência Social não deve gerar confusão. Existe abundante literatura que demonstra a desigualdade em termos de gênero dos sistemas de previdência contributivos.<sup>11</sup> Sinteticamente, estes trabalhos destacam:

- O acesso ao benefício previdenciário no caso das mulheres aparece não como um direito próprio, mas como um direito derivado (pensão por viuvez do marido trabalhador aposentado).
- As condições de discriminação no mercado de trabalho têm seu correlato no sistema previdenciário. As mulheres têm menos acesso, registros contributivos mais intermitentes e, portanto, rendas previdenciárias mais baixas.
- A estruturação dos sistemas de Previdência Social não considera as consequências, nas trajetórias trabalhistas femininas, das dificuldades de compatibilização da vida trabalhista e das responsabilidades de cuidado.

Em síntese, mesmo quando a incidência do gasto com Previdência Social é maior para as mulheres, e isto, sem dúvida, tem um impacto positivo na possibilidade de as mulheres adultas mais velhas terem acesso a um rendimento, esta situação não transforma a persistência de igualdades de gênero no sistema previdenciário.

Finalmente, Rodríguez Enríquez (2007) avança com a análise específica de dois programas de transferências monetárias condicionadas, para colocar em prática a ferramenta que sugere uma análise das políticas com um olhar de igualdade de gênero. Para isso, analisa o caso do Plano Chefes e Chefas de Família Desocupados<sup>12</sup> (PJJHD, no original) e o Programa Famílias pela Inclusão Social (PF). Com relação ao primeiro, Rodríguez Enríquez (2007)

<sup>11</sup> Para uma síntese a respeito, ver Pautassi (2002).

<sup>12</sup> Optamos aqui por traduzir a expressão *Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* por aquela que é mais comum no Brasil: chefes/as “de família”. O objetivo é evitar a ambivalência do termo “desocupados”, já que, neste caso, poderia ser empregado tanto para indicar a situação de desemprego dos chefes/as de domicílios quanto para identificar domicílios desabitados. (N.E.).

conclui que, mesmo quando o programa não considerou em seu desenho o aspecto-chave para a igualdade de gênero, ou justamente por isso, apresenta fortes indícios de gênero. Em primeiro lugar, a maioria das pessoas beneficiárias do programa foram, desde o início, mulheres. Mais ainda, com o passar do tempo, à medida que o programa ia perdendo relevância, tanto em relação à quantidade de beneficiários com os quais conta, quanto em relação ao benefício que distribui, a feminização da população beneficiária aumentava.

Em segundo lugar, porque, por ser um programa condicionado, dentre outros requisitos, ao cumprimento de uma contraprestação trabalhista, significou, na prática, um positivo processo de “ativação” feminina. Contudo, este processo replicou as discriminações próprias do mercado de trabalho: segregação em atividades “tipicamente femininas”, postos de baixa produtividade, sem proteção social e com um baixo nível de remuneração (operacionalizado no montante do benefício).

Em terceiro lugar, porque não contemplou, neste processo de ativação, o conflito entre as atividades trabalhistas (realizadas em forma de contraprestação) e as responsabilidades domésticas. Em outras palavras, o programa não previu nenhum tipo de ação de conciliação entre as vidas trabalhista e familiar das beneficiárias. Como consequência, as mulheres tiveram que recorrer às estratégias habituais de conciliação: combinar os horários de contraprestação com os horários escolares; deixar seus filhos e filhas sob cuidados de outros familiares (habitualmente, avós ou irmãs mais velhas); ir ao lugar de cumprimento da contraprestação, acompanhadas de seus filhos e filhas. Uma vez mais, a conciliação se produziu ajustando-se pela qualidade de tempo e de vida das mulheres, e de seus filhos e filhas.

Com a evolução temporal do programa, esta situação se resolveu por duas estratégias. Por um lado, o abandono da prática da contraprestação. Por outro lado, a migração para o PF das beneficiárias com mais de dois filhos ou filhas sob sua responsabilidade.

Com relação ao PF, Rodríguez Enríquez (2007) considera que este programa sofre de conotações negativas para a igualdade de gênero na própria filosofia segundo a qual foi concebido. Tal

filosofia se mantém na suposição de que as mulheres são as principais responsáveis pelo cuidado dos filhos e filhas. Por isso, o que promove é uma assistência monetária, em troca de que as mulheres beneficiárias “cumpram com sua obrigação”<sup>13</sup> de cuidar da formação educacional e do atendimento de saúde de seus filhos e filhas.

Para além do impacto positivo que pode ter o acesso a um rendimento monetário na vida das mulheres, assim como a promoção de recursos fundamentais (como a educação e a saúde) para seus filhos e filhas, este programa resulta em uma consolidação da divisão sexual tradicional do trabalho, a qual situa as mulheres como principais (ou únicas) responsáveis pelo cuidado das crianças, o que reforça as discriminações de gênero que se produzem em outros âmbitos da vida, particularmente, no mercado de trabalho.

Outro antecedente existente na Argentina é o da incorporação do olhar de igualdade de gênero no processo de Orçamento Participativo da Cidade de Rosário.<sup>14</sup>

O Orçamento Participativo foi estabelecido no Município de Rosário em 2002. Mediante esta iniciativa, os moradores e moradoras da cidade podem decidir coletivamente sobre a atribuição de uma parte do Orçamento Municipal.

Desde o início, esse município manifestou o desejo de incorporar a perspectiva de gênero nesse processo participativo. No marco do segundo Plano Municipal de Igualdade de Oportunidades e Tratamento entre Homens e Mulheres (2005/2009), foram propostas, especificamente no Orçamento Participativo, ações que incentivam e fortalecem a presença das mulheres nas diferentes etapas do processo, a inclusão de suas demandas e da perspectiva de gênero nos projetos elaborados para sua inclusão no orçamento.

As ações propostas são as seguintes:

- Paridade nos Conselhos Participativos nos Distritos: para concretizar a integração paritária de homens e mulheres nos

<sup>13</sup> Durante um tempo prolongado, esta afirmação textual aparecia no site do Ministério do Desenvolvimento Social da Nação, como uma justificativa válida para que as mulheres beneficiárias do PJJHD optassem por migrar para o PF.

<sup>14</sup> Para esta caracterização, segue-se Ciciliani (2008).

Conselhos no momento da eleição de conselheiros e conselheiras, durante as assembleias da Primeira Rodada, os moradores e moradoras presentes votam em um homem e uma mulher.

- Espaços de creche: para poder incrementar a participação das mulheres durante o desenvolvimento das assembleias da Primeira Rodada. Designa-se pessoal capacitado para o atendimento e cuidado dos meninos e meninas assistidos.
- Programa Orçamento Participativo e Cidadania Ativa das Mulheres: por meio da Área da Mulher da Secretaria de Promoção Social e a partir de diferentes ações, propõem-se incentivar a participação de mulheres nos âmbitos de decisão pública e fortalecer sua presença, capacitando-as para incidir na definição das prioridades orçamentárias e na distribuição dos recursos municipais existentes.
- Utilização de linguagem inclusiva e não discriminatória e imagens não estereotipadas em todas as comunicações oficiais do programa.

A partir de 2005 e como consequência destas ações, começaram a ser incorporados projetos com perspectivas de gênero no orçamento. Em 2006, esse tipo de projeto, em média, tinha sido triplicado. Em 2007, a quantidade de projetos com perspectiva de gênero permaneceu igual, porém se incrementou o montante do orçamento que lhe é destinado.

Em síntese, na experiência da Cidade de Rosário, verifica-se que a ação simultânea de incorporação das mulheres ao processo, assim como sua capacitação em temas específicos, permitiu um avanço de sua parte em identificar e exigir a atenção de suas demandas e necessidades, obtendo uma melhoria em sua qualidade de vida.

## O sistema tributário e a igualdade de gênero<sup>15</sup>

O estudo da Política Tributária a partir da perspectiva da igualdade de gênero se propõe a uma série de objetivos combinados.

<sup>15</sup> Esta seção se baseia em Stosky (1997), Barnett e Grown (2004) e Elson (2006). Estes trabalhos oferecem exemplos internacionais das questões que aqui se expõem teoricamente.

Em primeiro lugar, observar se existem discriminações explícitas de gênero na conformação dos sistemas de tributação. Em segundo lugar, estimar se a carga tributária se distribui de tal forma que castiga relativamente mais setores da população relevantes do ponto de vista da igualdade de gênero (por exemplo, lares monoparentais, onde predominam aqueles liderados por mulheres; ou lares pobres, comandados majoritariamente por mulheres; ou lares com duplo provedor de rendimentos, onde tanto a mulher quanto o homem estão inseridos no mercado de trabalho). Em terceiro lugar, avaliar se a Política Tributária consolidada, desafia ou deixa sem efeito a situação existente da desigualdade de gênero.

Desta forma, existem, ao menos, três espaços onde pode ser refletida a análise de gênero da política e estrutura tributária: i) a discriminação presente na legislação tributária ou na relação entre a forma de implementação dos tributos e as relações de gênero imperantes; ii) a incidência relativa da carga tributária; iii) o impacto dos tributos sobre os comportamentos individuais.

### **Distorsões de gênero nos sistemas de tributação**

Uma maneira de explicitar os impactos de gênero dos sistemas tributários é mediante a identificação de distorsões de gênero. Estas podem ser explícitas ou implícitas. Considera-se que um sistema tributário apresenta distorsões explícitas de gênero quando as regulamentações específicas da legislação tributária identificam e tratam de maneira diferente homens e mulheres. Tal seria o caso, por exemplo, de um sistema que permita ausência de taxas na declaração tributária dos homens, porém não o faça na das mulheres.

Os sistemas tributários também podem apresentar distorsões implícitas de gênero. Estas ocorrem quando as regulamentações estabelecidas na legislação tributária, por efeito dos arranjos sociais e dos comportamentos econômicos predominantes, têm diferentes implicações para homens e mulheres.

As distorsões de gênero se manifestam de maneira distinta e por meio de diferentes mecanismos nos diversos tipos de impostos.

### **As distorsões de gênero na tributação sobre os rendimentos pessoais**

As distorsões de gênero explícitas ainda persistem em algumas legislações que determinam a tributação sobre os rendimentos pessoais. Estes se manifestam principalmente no tratamento diferencial para homens e mulheres com relação às isenções e deduções que se permitem para a determinação do rendimento tributável, assim como no tratamento dos rendimentos conjuntos do lar.

Em relação a este último ponto, as distorsões explícitas de gênero operam quando os rendimentos provenientes de fontes não trabalhistas, por exemplo, de rendas derivadas de ativos do lar, são atribuídos inteiramente ao esposo dentro da sociedade conjugal. Esta orientação não implica uma desvantagem econômica para as mulheres, já que, ao ser atribuído ao esposo, é ele quem deve tributar sobre tal rendimento. Contudo, constitui uma discriminação contra as mulheres, toda vez que lhes é negada entidade como sujeitos do Direito Tributário. Esta situação existe em vários países (incluindo a Argentina), independentemente do fato de a tributação sobre os rendimentos pessoais ser conjunta ou individual.

Existem várias maneiras de administrar a tributação sobre rendimentos do lar nos impostos sobre os rendimentos pessoais que resultam imparciais em termos de gênero. Por exemplo, atribuir estes rendimentos ao principal recebedor de rendimentos,<sup>16</sup> atribuir os rendimentos, em partes iguais, a ambos os cônjuges; permitir que os cônjuges decidam, eles mesmos, como atribuir estes rendimentos; atribuir os rendimentos ao cônjuge que possui a propriedade legal sobre os ativos conjugais que geram os rendimentos sobre os quais está sendo tributado.

A outra raiz de distorsões explícitas de gênero na tributação sobre os rendimentos pessoais opera no tratamento das isenções e deduções tributárias permitidas pela legislação. Um destes casos ocorre quando o tratamento das deduções por gastos com família

<sup>16</sup> Dada a estrutura genérica da distribuição dos rendimentos, esta situação pode, entretanto, gerar uma distorsão implícita de gênero, tal como se explicará mais adiante.

é diferente segundo o sexo do contribuinte. Por exemplo, quando se permitem deduções por esposa ao esposo, mas não vice-versa, ou quando o montante desta dedução é menor no caso da contribuinte que no caso do contribuinte.

Outra situação comum de discriminação explícita de gênero se dá no tratamento das deduções por filho ou filha na situação dos lares biparentais, quando ambos os cônjuges são contribuintes do imposto sobre os rendimentos pessoais. Na maioria das legislações tributárias, estas deduções são permitidas apenas para um dos cônjuges. A discriminação opera quando este cônjuge é, por norma ou costume, o esposo.

Em relação às distorsões implícitas, estas se produzem por duas situações. Em primeiro lugar, quando a tributação sobre os rendimentos pessoais se realiza na base dos rendimentos coletivos do lar, e não a título de cada pessoa individualmente. Em segundo lugar, quando existem estruturas tributárias fragmentadas, que impõem condições diferenciais para os rendimentos provenientes de diferentes fontes.

A tributação conjunta sobre os rendimentos pessoais foi uma característica histórica dos sistemas tributários dos países europeus e deu lugar a uma ampla discussão acerca de seus impactos discriminatórios sobre os rendimentos secundários. Como opera este mecanismo? Quando o rendimento tributável é estimado com base no lar, a taxa de contribuição aplicada é a que corresponde à faixa de rendimento em que se classifica o rendimento conjunto. No caso dos rendimentos secundários do lar, esta costuma ser uma faixa mais elevada que a que corresponderia se os impostos fossem tributados de maneira individual.

Quer dizer, as pessoas cujos rendimentos representam uma fonte de recursos secundária no lar são tributadas em uma taxa que corresponde ao rendimento principal, que costuma ser mais elevada que a que corresponderia a seu próprio rendimento. Dada a estrutura genérica de acesso aos rendimentos, os recebedores secundários de rendimentos dos lares costumam ser as mulheres, motivo pelo qual esta situação se transforma em uma distorsão implícita de gênero.

O problema com este tipo de distorsões implícitas não é somente o fato de que os recebedores de rendimentos secundários, majoritariamente mulheres, tenham de pagar uma taxa marginal (ou extra) relativamente maior. A isto se somam os incentivos negativos que esta situação pode ter sobre a busca de rendimentos e a inserção trabalhista das pessoas. Com efeito, esta penalização sobre os rendimentos potenciais das mulheres pode contribuir para aprofundar a discriminação no mercado de trabalho, particularmente aquela que opera via menor participação econômica das mulheres.

Resumidamente, caso se pretenda combater a discriminação econômica de gênero, que encontra uma de suas raízes principais nas dificuldades das mulheres de acessar o mercado de trabalho, devem ser removidos todos os elementos que desencorajam a oferta de sua força de trabalho, que costuma ser, além disso, mais elástica que a dos homens adultos do lar. Aquele que opera pela via tributária pode ser um destes mecanismos que desmotivam a inserção trabalhista das mulheres.

Finalmente, outra distorsão implícita de gênero no tratamento do imposto sobre os rendimentos pessoais opera quando existem tratamentos diferenciais para diferentes fontes de rendimento, que resultam mais desvantajosos para aquelas fontes onde as mulheres se encontram sobrerrepresentadas.

O caso argentino serve para ilustrar este último ponto, já que, no conjunto de normas do imposto de renda, verificam-se significativas desigualdades horizontais. Uma das mais severas é a isenção permitida para os rendimentos provenientes de rendas financeiras. Dado que os homens se encontram sobrerrepresentados, em relação às mulheres, entre os proprietários de ativos financeiros, a existência deste benefício fiscal que os favorece representa uma distorsão implícita de gênero.

Outro exemplo é o que ocorre com o tratamento das deduções por gastos com família, permitidas para quem tributa sobre seus rendimentos por via do imposto de renda (trabalhadores assalariados e autônomos), mas que não se encontram disponíveis, em compensação, para quem o faz por via do sistema do monotributo. Justamente as mulheres se encontram sobrerrepresentadas neste

último grupo de contribuintes, que corresponde aos trabalhadores independentes de menor nível de renda.

### As tendências de gênero na tributação indireta

A avaliação das tendências de gênero presentes nos esquemas de tributação indireta é bastante mais complexa que a resenhada para os impostos sobre rendimentos pessoais, porque os mesmos são muito menos evidentes e, em geral, podem ser avaliados de uma maneira menos direta.

É muito difícil encontrar distorções explícitas de gênero neste tipo de impostos, que se estabelecem sobre operações de produção e consumo. Estes poderiam aparecer se fosse discriminado o sexo do produtor ou consumidor na hora de impor o imposto. Porém, isto não parece ocorrer em nenhum lugar do mundo.

Do mesmo modo, neste caso, as distorções que podem ser identificadas são implícitas e se encontram vinculadas com o uso de isenções e tarifas reduzidas para certos tipos de consumo, que podem estar afetando diferentemente homens e mulheres, assim como castigando ou promovendo certos padrões ou pautas de consumo que tenham implicações negativas do ponto de vista da igualdade de gênero.

A determinação deste tipo de tendência é complexa, em parte porque as decisões de consumo operam nos lares e, dessa forma, são difíceis de captar. A chave para compreender este ponto é que os padrões de consumo dos lares, sobre os quais operam as estruturas de tributação indireta, são o resultado de processos de negociação atravessados pelas relações de gênero dominantes. Se tais relações pudessem ser explicitadas, seria notório que existem padrões de consumo associados com modelos de tomadas de decisão mais igualitárias em termos de gênero, e outros que, contrariamente, consolidam padrões tradicionais os quais relegam a autonomia das mulheres.

A chave da indagação passa, então, por compreender que a composição dos lares afeta as decisões de consumo deles e sua resposta às mudanças nos rendimentos e nos preços (dentre outras coisas, afetados pelos impostos). Definitivamente, isto implica

reconhecer que as elasticidades estão mediadas pelas relações de gênero no interior dos lares.

Um exemplo pode ajudar a compreender estes vínculos, assim como a dar conta da complexidade para sua captação.<sup>17</sup> Suponhamos que as mulheres têm um consumo de alimentos e de cuidados com a saúde proporcionalmente maior ao dos homens. Isto implicaria que uma estrutura tributária que favoreça estes consumos poderia apresentar uma distorção implícita de gênero contra os homens. Entretanto, no contexto dos processos de tomada de decisão sobre a utilização dos recursos do lar, esta tributação preferencial pode induzir a uma redefinição no uso dos rendimentos com diferentes implicações em termos de gêneros.

Se a compra dos produtos básicos para o lar é considerada um terreno das mulheres e determinada proporção do rendimento do lar é destinada à aquisição destes bens, então, o tratamento tributário diferencial para estes bens pode gerar um incremento na proporção do rendimento dos lares sobre o qual as mulheres têm controle. Estas proporções, contudo, não necessariamente se mantêm constantes diante de uma mudança potencial no sistema tributário. É possível que os rendimentos de um tratamento tributário preferencial para os bens básicos se transformem em maior disponibilidade de recursos a serem destinados à aquisição de bens não básicos. No caso que mencionávamos, pode ser que uma redução nos impostos sobre os alimentos ou sobre os serviços de cuidado da saúde se transforme em maior rendimento disponível para a aquisição de cigarro, álcool ou insumos para o carro (para colocar em termos estereotipados, porém gráficos).

Estas redefinições dependerão das elasticidades do consumo de outros bens, que, como se disse anteriormente, refletem, em parte, as relações de gênero expressas nos processos de tomada de decisão. Por exemplo, pode-se supor que a elasticidade do preço do consumo de álcool pelos homens é próxima a zero. Neste caso, um aumento no imposto sobre as bebidas alcoólicas, que pode ser pensado como uma medida favorável para as mulheres se

<sup>17</sup> Toma-se aqui o exemplo proposto por Stosky (1997).

for considerado que este é um consumo majoritariamente masculino, derivará, contudo, em menor rendimento disponível para o lar e nenhuma diminuição no consumo do álcool.

Definitivamente, é importante enfatizar que, para o estudo da incidência da tributação indireta, é importante conhecer os processos de tomada de decisão nos lares, e como uma mudança no sistema tributário pode produzir redefinições no consumo dos diferentes membros do lar.

Na medida em que é difícil contar com informação sobre os processos de tomada de decisão no interior dos lares, a abordagem desse tipo de estudos se realiza por meio da análise da incidência tributária para diferentes tipos de lares, sobre os quais se realizam certas suposições em relação com a participação econômica de homens e mulheres.

O caso mais habitual é estudar o impacto diferencial de impostos sobre lares biparentais com apenas um recebedor de rendimentos (comumente, o homem) em comparação com lares com dois recebedores (ambos os cônjuges). A pressuposição, do ponto de vista da igualdade de gênero, é que, nos lares onde as mulheres contam com rendimentos próprios, os processos de tomada de decisão podem ser mais igualitários.

Finalmente, é necessário também enfatizar que igualdade de gênero, na incidência tributária, não quer dizer que homens e mulheres devam contribuir em partes iguais à tributação. O princípio de “habilidade de pagamento” na tributação implica que a participação dos homens no total dos impostos pagos deveria ser superior à das mulheres, na medida em que é evidente que sua participação, no total de rendimentos e consumos tributáveis, é maior.

Uma conclusão geral dos estudos de gênero sobre os sistemas tributários é que aqueles que favorecem os consumos básicos tendem a ter um impacto positivo sobre a igualdade de gênero. Isto resulta do fato de que as mulheres aparecem, na evidência internacional, sobrerrepresentadas em lares de menores rendimentos, e que os lares chefiados por mulheres têm, em média, menores rendimentos que os comandados por homens.

Por essa razão, qualquer medida tributária que dote de progressividade ou retire o caráter regressivo da tributação indireta

será positiva para a igualdade de gênero. Estas medidas podem incluir a tributação de taxa zero a bens da cesta básica, ou a tributação de taxas diferenciais menores para certos consumos básicos (por exemplo, serviços de transporte público, serviços de cuidados com a saúde, água potável, combustível para o funcionamento do lar etc.).

Razoavelmente, qualquer tratamento tributário diferencial deve atender a questões relativas aos custos incrementais de administração de estruturas tributárias mais complexas. Neste sentido, um argumento habitual é que o caráter regressivo dos tributos pode ser compensado com a atribuição dos recursos públicos a gastos favoráveis às populações de menores rendimentos.

Mesmo quando isto deve ser considerado, a experiência demonstra que, enquanto a tributação regressiva é um dado, o gasto progressivo é menos certo e contundente. Do mesmo modo, a possibilidade de conseguir impactos distributivos por via dos sistemas tributários é uma ferramenta de política que deveria ser considerada e promovida.

### **As implicações de gênero dos impostos sobre as empresas e o comércio exterior**

As implicações, em termos de gênero, dos impostos que recaem sobre as empresas (e podem parcial ou totalmente ser transferidos para o consumo final), assim como dos impostos ao comércio exterior (que afetam os preços dos bens e serviços no mercado doméstico), podem ser analisadas da mesma forma como foi exposta a consideração dos impostos sobre o consumo.

Nestes casos, existe uma implicação adicional, que deriva do impacto que estes tributos podem ter sobre a estrutura produtiva e o emprego em ditos setores de atividade. Em tal situação, a análise das implicações em termos de igualdade de gênero passa por compreender qual é o impacto da estrutura tributária sobre setores de atividade que empregam, de forma desproporcional, homens (ou mulheres).

Por exemplo, sendo o setor têxtil um ramo de atividade com sobrerrepresentação de emprego feminino, uma baixa nas taxas

de importação de produtos têxteis pode ter um impacto negativo no emprego das mulheres.

Da mesma forma, pode ser avaliada em que medida uma mudança no sistema tributário pode promover o investimento e a produção em determinado setor que favoreça a promoção do emprego feminino.

### Estruturas tributárias para a igualdade de gênero

Avançar na análise dos sistemas tributários para avaliar suas implicações em termos de igualdade de gênero é uma maneira de contribuir para a busca de configurações econômicas mais justas.<sup>18</sup> Não se trata de defender que os homens tribuam mais impostos que as mulheres. De fato, isto é o que ocorre na realidade, na medida em que os homens têm maior acesso relativo à riqueza e aos rendimentos, e maior participação econômica nas transações sobre as quais os impostos são cobrados.

No que se refere à mudança, é tornar visíveis situações que impliquem tratamentos explicitamente discriminatórios em função de gênero, ou que, implicitamente, castiguem em maior medida a participação econômica das mulheres em relação aos homens.

Igualmente, trata-se de avaliar em que medida as estruturas tributárias, com suas distorções implícitas e seu impacto sobre os estímulos ou desestímulos à participação econômica, estão consolidando ou evitando desafiar a estrutura de gênero na qual se sustenta o funcionamento da economia, e que restam possibilidades de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Além disso, cabe salientar que tais estruturas tributárias restringem a autonomia econômica das mulheres.

<sup>18</sup> A autora menciona que, na Argentina, não existiam antecedentes de estudos das implicações de gênero do sistema tributário. Ela afirma que, durante a elaboração do texto, estava em processo um projeto de pesquisa multicêntrico do qual se esperava a obtenção de resultados para o caso argentino. Trata-se do projeto de pesquisa *Gender and Taxation: Improving Equity and Revenue Generation*, coordenado por Caren Grown (American University) e Imraan Valodia (University of Kwazulu-Natal), e desenvolvido com apoio de IDRC, PNUD e Fundação Ford. Os resultados desse estudo foram publicados em Grown e Valodia (2010). (N.E.)

O aprofundamento deste tipo de estudos pode contribuir, por um lado, para eliminar discriminações implícitas ou explícitas que prejudicam a igualdade de gênero. Por outro lado, pode ajudar a desenhar mecanismos que impliquem tratamentos diferenciais voltados para homens e mulheres frente ao fisco, mas que tenham, justamente, implicações positivas para a igualdade.

---

### Bibliografia

- ANDÍA PEREZ, Bethsabé; BELTRÁN BARCO, Arlette. *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género*. Sistematización de las experiencias en la región andina. Quito: UNIFEM Región Andina, 2003.
- BARNETT, Kathleen; GROWN, Caren. *Gender impacts of government revenue collection: the case of taxation*. London: Commonwealth Secretariat, 2004. (Economic Paper Series)
- BENERÍA, Lourdes. La mujer y el género en la economía: un panorama general. In: DE VILLOTA, Paloma (Ed.). *Economía y género*. Barcelona: Icaria, 2003.
- BUNDLEDER, Debbie; SHARP, Rhonda. *How to do a Gender-Sensitive Budget analysis: contemporary research and practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat; Australian Agency for International Development, 1998.
- CICILIANI, Graciela. La experiencia de Rosario, Argentina. In: UNIFEM. *Aportes a los Presupuestos Sensibles al Género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Brasília, 2008.
- COOPER, Jeniffer; GUZMÁN GALLANGOS, Florida (Coord.). *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*. México: UNAM/Facultad de Ciencias Económicas/Programa Universitario de Estudios de Género, 2003.
- ELSON, Diane. Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options. *Journal of International Development*, v. 10, n. 7, p. 929-941, nov./dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos. In: DE VILLOTA, Paloma (Ed.). *Economía y género*. Barcelona: Icaria, 2003.

\_\_\_\_\_. *Budgeting for women's rights: monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2006.

\_\_\_\_\_; CAGATAY, Nilufer. The social content of macroeconomic policies. *World Development*, v. 28, n. 7, p. 1347-1364, 2000.

FERBER, Marianne; NELSON, Julie (Ed.). *Beyond economic man: feminist theory and economics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Ed.). *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press, 2003.

GROWN, Caren; VALODIA, Imraan (Ed.). *Taxation and gender equity: a comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. London: Routledge, 2010.

HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de Mexico*. Mexico, DF: Fundar, 2002.

PAUTASSI, Laura. *Legislación previsional y equidad de género en América Latina*. Unidad Mujer y Desarrollo 42. Santiago: CEPAL, 2002.

PÉREZ FRAGOSO, Lucía; MARTÍNEZ MEDINA, Concepción. *Investigación comparativa de experiencias de iniciativas de presupuestos sensibles al género*. México: Equidad de Género; Fundación Böll, 2004.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Documento de Trabajo 44. Buenos Aires: CIEPP, 2005.

\_\_\_\_\_. Gasto público y equidad de género. El caso de Argentina. In: REPEM. *Políticas fiscales y género*. Estudios de caso: Argentina y Colombia. Montevideo, 2007.

STOSKY, Janet. Gender bias in tax systems. *Tax Notes International*, jun. 1997.





## A economia do cuidado: um percurso conceitual

### As origens conceituais do que chamamos de “economia do cuidado”

O que hoje conhecemos como “economia do cuidado” na literatura em língua hispana – e que remete às bases materiais que sustentam os modelos de vida, como veremos mais adiante – tem sua origem no chamado “debate sobre o trabalho doméstico”. Nesse debate, que se desenvolveu durante os anos 1970 do século passado, buscou-se compreender a relação entre o capitalismo e a divisão sexual do trabalho, com uma classe privilegiada (os maridos) e uma classe subordinada (as donas de casa) (GARDINER, 1997; HIMMELWEIT, 1999). O trabalho doméstico era pensado assim como uma exigência do capitalismo (ou, de forma complementar, dos homens, que “exploravam” suas mulheres) que devia ser abolida (HIMMELWEIT, 1999). Esse esforço para incorporar o trabalho doméstico em conceituações de origem marxista se realizou, entretanto, à custa de deixar fora da análise as configurações familiares que não correspondiam ao arquétipo de homem provedor/mulher cuidadora, desconhecendo também o trabalho realizado para as gerações futuras de trabalhadores na criação das crianças (MOLYNEUX, 1979).

---

Texto original: ESQUIVEL, Valéria. La Economía del cuidado: un recorrido conceptual. In: SANCHIS, Norma (Comp.). *Aportes al debate del desarrollo em América Latina: una perspectiva feminista*. Buenos Aires: Red Género y Comercio, 2011. p. 20-30. Disponível em: <http://www.generoycomercio.org/areas/capacitacion/Aportes-al-debate.pdf>.

Mais adiante, entendeu-se o “trabalho reprodutivo” como aquele “necessário” para reproduzir a força de trabalho, tanto presente quanto futura (BENERÍA, 1979; PICCHIO, 2003). Já não era necessário aboli-lo, mas entender que sua desigual distribuição, em termos de gênero, encontra-se na origem da posição subordinada das mulheres e de sua inserção desfavorecida na esfera da produção. Assim, a ênfase estava posta, sobretudo, para tornar “visíveis os custos” para as mulheres que a provisão desse trabalho reprodutivo trazia emparelhados. Como no debate sobre o trabalho doméstico, a perspectiva era agregada ou “sistêmica”: a conceituação da organização da reprodução social e a tensão entre esta e as exigências da reprodução.

Na literatura saxônica, a “economia do cuidado”<sup>1</sup> enfatiza a relação entre o cuidado de crianças e adultos maiores, oferecido na esfera doméstica, e as características e a disponibilidade de serviços de cuidado, tanto estatais quanto privados. Nessas conceituações, o “trabalho de cuidado” é definido como as “atividades que são realizadas e as relações que se iniciam para satisfazer as necessidades materiais e emocionais de crianças e adultos dependentes” (DALY; LEWIS, 2000, p. 285). A materialidade desse trabalho é apenas uma das dimensões da “relação de cuidados”, que reconhece mais do que elementos motivacionais e relacionais (JOCHIMSEN, 2003). A ênfase na dimensão de “provisão de cuidado” do “trabalho reprodutivo” identifica sua origem em contribuições filosóficas sobre a “ética do cuidado”, como as de Joan Tronto (1993), e também em conceituações feministas que situam o cuidado como uma característica central dos regimes de bem-estar (DALY; LEWIS, 2000).

## A economia do cuidado e o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado

Essa evolução conceitual sofreu também um deslocamento “do trabalho ao cuidado”, parafraseando o título do livro editado

<sup>1</sup> Ver Folbre (2006), Himmelweit (2007) e Razavi (2007).

por Susan Himmelweit (2000), que percorre essa evolução. Nesse sentido, a economia do cuidado “estende as fronteiras do trabalho reprodutivo” para analisar ainda como o “conteúdo de cuidado” de certas ocupações, usualmente feminizadas, penaliza também os trabalhadores e trabalhadoras que se desempenham nelas (BUDIG et al., 2002 e os trabalhos editados por RAZAVI; SATAAB, 2010). Esses estudos demonstraram que, nos setores provedores de cuidado, como educação, saúde e serviço doméstico – onde as mulheres se encontram sobrerrepresentadas e permanece a ideia de que as mulheres estão “naturalmente” equipadas para prover cuidados –, os salários tendem a ser menores (igualmente a outras características) que em outros setores.<sup>2</sup>

Contudo, em outro sentido, o foco da economia do cuidado nas atividades de cuidado “direto” de pessoas exclui as atividades mais instrumentais, o trabalho doméstico propriamente dito – cozinhar ou limpar, por exemplo – sob o argumento de que essas atividades não têm um conteúdo “relacional” e são, portanto, facilmente substituíveis por substitutos de mercado. Nas economias desenvolvidas, considera-se que “a vida em família se concentra cada vez mais em partilhar as comidas ou em ler contos antes de ir dormir, atividades para as quais não existem substitutos de mercado” e nas quais as diferenças de gênero seriam mais agudas (FOLBRE; NELSON, 2000, p. 129; HIMMELWEIT, 2000, p. xviii).

Existem, pelos menos, dois problemas com essa substituição conceitual. Em princípio, está claro que, em nossas economias, as mulheres e os homens que provêm cuidados não remunerados são, também, quem mais executa trabalho doméstico, e desconhecemos se as diferenças de gênero são mais ou menos pronunciadas em um ou outro tipo de trabalho<sup>3</sup> (BUDLENDER, 2008). Por outro lado, o trabalho doméstico pode ser pensado, de fato, como um

<sup>2</sup> Esta é uma experiência alternativa, porém não muito distante, dos efeitos da segregação por gênero sobre os salários (menores salários em setores feminizados).

<sup>3</sup> Um aspecto que, seguramente, é muito dependente do contexto. Na cidade de Buenos Aires, as diferenças por gênero parecem ser mais marcadas no trabalho doméstico que no de cuidados.

“cuidado indireto”, ou como uma “pré-condição” para que o cuidado direto ocorra (FOLBRE, 2006; RAZAVI, 2007).

O fato de que o grau de mercantilização do trabalho doméstico dependa da tecnologia dos lares e de seus rendimentos monetários recorda-nos que a distribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado não pode ser pensada de maneira independente do grau de desigualdade de rendimentos e dos níveis de pobreza existentes. Mais ainda, seria possível argumentar que a diferenciação taxativa entre o trabalho de cuidados e o doméstico é um “viés primeiro-mundista”, similar à diferenciação artificial entre o trabalho doméstico e a produção de subsistência em contextos rurais (WOOD, 1997).

Porém, mais importante, conceitualmente, é a ênfase no cuidado de dependentes e a definição das relações de cuidado como profundamente assimétricas. Se no “debate sobre o trabalho doméstico” estavam ausentes as crianças e, em geral, toda pessoa dependente, nas atuais discussões acerca da “economia do cuidado”, os adultos não dependentes desapareceram completamente do panorama.<sup>4</sup> As mulheres, enquanto isso, passaram de subordinadas e dependentes de seus maridos a adultas autônomas (embora não isentas de mandatos e pressões sociais que põem em questão essa autonomia) e provedoras de cuidado.<sup>5</sup>

Assim abordado, o cuidado de dependentes evoca uma concepção dualista (e estática) de dependência, como uma “característica da personalidade” e como oposta à autonomia (FRASER; GORDON, 1994). Aplicável apenas às crianças muito pequenas, é duvidoso que possam ser pensados assim os adultos doentes, portadores de deficiência, ou simplesmente, os mais velhos (WILLIAMS, 2009, p. 29). Com essa visão dualista, o par “cuidador/a autônomo/a - crianças e adultos dependentes receptores de cuidado”, corre-se o risco de terminar reforçando a ideia do *homo economicus*

<sup>4</sup> Deveria ser dito quase completamente, uma vez que, nos últimos escritos, o cuidado de adultos saudáveis é mencionado superficialmente (FOLBRE, 2006, p. 186; HIMMELWEIT, 2007, p. 581).

<sup>5</sup> Pérez Orozco (2006) vai além, ao sugerir que as mulheres “obtem” sua autonomia ao posicionar outro/outra no lugar de dependente.

autossuficiente: o problema não se coloca desse modo pelo fato de que essa categoria seja errada, mas porque se aplica às pessoas “não dependentes”, em sua maioria, homens saudáveis, mas também as mulheres durante um período relativamente extenso de suas vidas (aquele chamado, não por casualidade, “produtivo”).<sup>6</sup> Entretanto, receber cuidados não necessariamente se opõe à independência ou à realização pessoal (SEVENHUIJSEN, 1998, p. iv), e os adultos autônomos também podem dar e receber cuidados em termos recíprocos, tal como fazemos quando cuidamos de amigos, companheiro/companheira e familiares. Com efeito, não é a dependência ou independência, mas a “interdependência” o que caracteriza nossa condição humana (TRONTO, 1993).

O fato de nos distanciarmos do par “cuidador/a autônomo/a e receptor/a de cuidados dependente” nos coloca em um terreno mais rico, ao entendermos as necessidades de cuidado e as responsabilidades de cuidado como ideológica e socialmente construídas. Recorda-nos que não há caráter “natural” nelas (ou que há muito pouco, apenas quando se pensa em crianças muito pequenas ou em pessoas em risco de morte).

Esse olhar crítico não permite analisar a partir de uma perspectiva feminista os discursos que destinam papéis de cuidado a algumas mulheres, e os limitam em outras mulheres ou nos homens (BARKER, 2005) – por exemplo, os discursos maternalistas, presentes em políticas sociais como o Plano Famílias, que enfatizam o papel “exclusivo” de cuidados das mães de menores recursos, “convidando-as” a se retirem do mercado de trabalho. Também

<sup>6</sup> A seguinte citação mostra claramente esse risco: “[D]ependentes foram quase totalmente omitidos da predominante teoria (e política) econômica. O homem econômico racional é um adulto autossuficiente. Podemos confiar em suas escolhas se assumirmos que ele tem preferências decentes e capacidades racionais. A soberania do consumidor implica que ele sabe o que é melhor para si. Mas, mesmo se aceitarmos este princípio para homens e mulheres adultos, obviamente isso não se aplica a crianças. Também não se aplica a muitos doentes ou idosos enfermos. Mesmo que o homem econômico racional pudesse subsistir inteiramente por conta própria durante parte de sua vida útil, parece improvável que ele possa atingir a idade adulta ou sobreviver à velhice sem alguma ajuda altruísta distintamente” (Grifos da autora) (BADGET; FOLBRE, 1999, p. 315).

entender as “relações sociais que se dão nos lares e nas famílias, em particular o caráter social (por oposição a “privado”) das desigualdades de gênero nas cargas de trabalho e nos modelos de vida (GARDINER, 2000).

A exclusão do cuidado de não dependentes, em geral, e do trabalho doméstico, em particular, é problemática precisamente porque continua sendo o caso em que os homens autônomos tendem a se beneficiar do trabalho de mulheres (também autônomas) para sustentar seus modelos de vida (PICCHIO, 2003, p. 11). Omitir esses outros componentes do “velho” trabalho reprodutivo da análise elimina um traço de persistente desigualdade de gênero, particularmente urgente em contextos em que a pobreza de rendimentos não permite ter acesso a substitutos de mercado para eles. Nesses casos, as desigualdades de gênero não se resolvem com o simples expediente de “terceirizar” o trabalho doméstico. Pelo contrário, são “reforçadas pelas desigualdades de rendimentos.”<sup>7</sup>

Talvez uma síntese apropriada dessa evolução conceitual do trabalho doméstico ao reprodutivo (e dali ao trabalho reprodutivo de cuidados) seja a passagem de “entender o lar como um lugar de trabalho, mesmo quando sem dúvida o é ainda, a um lugar de cuidado, como seguramente sempre o foi” (HIMMELWEIT, 2000, p. xviii). As análises que entendem o trabalho reprodutivo somente como uma categoria macroeconômica ou sistêmica costumam omitir o fato de que esse trabalho sustenta as relações interpessoais e familiares, “ênfatizando mais os custos de quem o provê que as contribuições para o bem-estar de quem o recebe” (BENERÍA, 2003, p. 169). As análises que apenas se interessam pelo conteúdo relacional do cuidado tendem a passar ao largo das dimensões materiais e, inclusive, financeiras do trabalho de cuidados em geral e do trabalho doméstico em particular, e de seus claros vínculos com as desigualdades de gênero e classe, construídas em nível social (RAZAVI, 2007, p. 16).

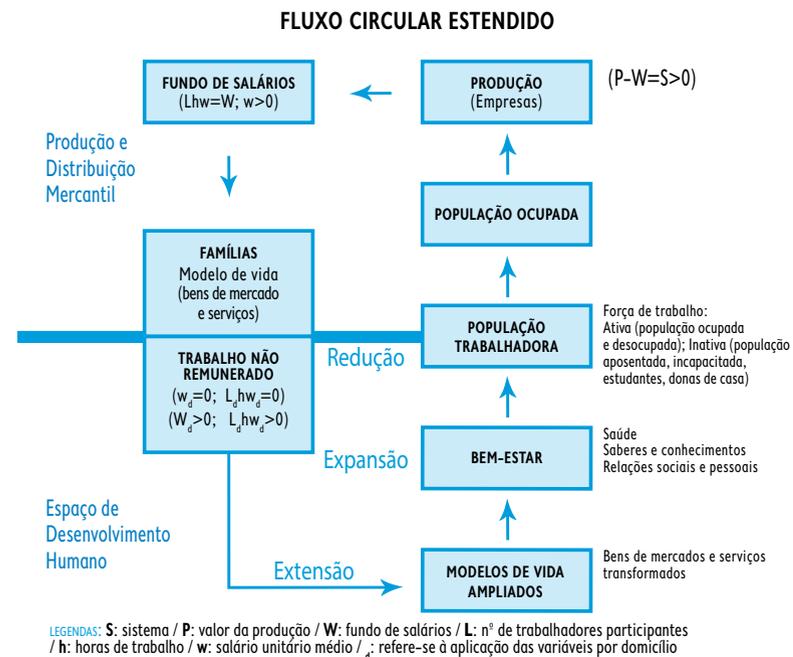
<sup>7</sup> Esse argumento é válido para nossas economias e também para as desenvolvidas. A interseção entre classe e gênero está muito pouco presente na literatura especializada nos países centrais, porém não necessariamente em suas realidades (ver BARKER, 2005 e CHARUSHEELA, 2003).

## As funções do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado

Vou exemplificar o que acabei de dizer. O seguinte gráfico mostra, na parte superior, uma simplificação do “fluxo circular de renda”, como tipicamente o veem os estudantes de macroeconomia. A partir de uma perspectiva agregada, os economistas identificamos dois âmbitos (ou dois tipos de agentes): as empresas e as famílias. Cada um deles é pensado a partir da macroeconomia como uma “caixa preta” (apenas importa o comportamento agregado). Empresas e famílias se “encontram” no mercado. As empresas demandam trabalho remunerado e pagam salários, enquanto as famílias demandam bens e serviços, utilizando os rendimentos que geram pela venda de seu trabalho (um fluxo similar está associado a outros fatores de produção, como o capital ou a terra, porém a maioria das famílias só é proprietária de sua força de trabalho).

O gráfico mostra também um circuito econômico “ampliado”, proposto por Antonella Picchio (2001) como um “mapa” do conjunto das relações econômicas. Nesse circuito, os intercâmbios mercantis são apenas uma parte da economia. Além da produção e distribuição mercantil, encontra-se o espaço do “desenvolvimento humano”, centrado em manter e estender os modelos de vida. As famílias contam com os rendimentos monetários para adquirir bens e serviços de mercado, porém também contam *com o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado* [grifo da autora]. Esse trabalho lhes permite “estender” os rendimentos monetários (transformando os bens adquiridos no mercado em produtos que podem ser consumidos, provendo serviços de cuidado não remunerados aos membros das famílias que, de outra maneira, deveriam ser adquiridos no mercado) e “expandir” o bem-estar por meio do desenvolvimento de dimensões que não são materiais, como aquelas relacionadas com os afetos e as relações sociais (a interação com outros, a manutenção de uma vida saudável, a possibilidade de incorporar saberes e conhecimentos). As famílias deixam de ser apenas consumidoras para serem também produtoras. A economia inclui ainda esse “espaço de desenvolvimento humano”, no qual o centro são as pessoas, não o mercado.

Além de estender e expandir o bem-estar, as famílias regulam o tamanho da população trabalhadora (no gráfico, Redução). Elas sustentam cotidianamente a força de trabalho (uma alegoria possível é dizer que nos permitem, a cada dia, aparecer alimentados, vestidos, e saudáveis em nossos empregos) e sua reprodução em médio prazo (as novas gerações de trabalhadores). Por isso, a conceituação desse trabalho como “reprodutivo”, o qual mencionamos antes.<sup>8</sup> No entanto, as famílias também sustentam aqueles e aquelas que não vendem seu trabalho no mercado, agindo como “colchão” ou “amortizador” diante das diferentes conjunturas do mercado de trabalho.



Fonte: PICCHIO, 2001.

<sup>8</sup> Prefiro não utilizar essa expressão devido ao fato de que se contrapõe (erroneamente) ao trabalho produtivo e tem certas reminiscências biológicas, associadas à reprodução humana, quando é muito mais que esta.

## Custos e benefícios do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado

Embora o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado seja, por um lado, provedor de bem-estar nessas dimensões, é também um “custo” para aqueles que o proveem (de tempo, energia e, inclusive, de rendimentos não tributáveis). Essa tensão subsiste apesar da evolução conceitual anterior e tem um forte conteúdo distribucional: de gênero, classe e geração.

Pensemos, por exemplo, em uma família com e em outra sem crianças. Sobre a base da literatura tradicional a respeito do bem-estar e da pobreza, para comparar o modelo de vida dessas duas famílias, deve-se olhar o rendimento per capita desses lares, ajustado por “economias de escala”, uma vez que é mais barato viver entre vários, e as crianças consomem menos que os adultos. Suponhamos que uma comparação assim nos mostre essas duas famílias como equivalentes em termos de rendimentos per capita (igualmente pobres ou ricas). Entretanto, não só fica claro que as crianças não geram rendimentos monetários (por isso, os adultos da segunda família têm de ter gerado mais rendimentos que os da primeira), como também que os custos das crianças para seus pais não são apenas monetários. O trabalho de cuidado (esse que lhes permite desenvolver-se, aprender, crescer) não está “contabilizado” na medição do rendimento, mas bem poderia ser pensado como um rendimento (não monetário) que contribui para o bem-estar. E como um custo para os adultos, que têm menos tempo livre (FOLBRE, 2009).

Sigamos com um exemplo similar, porém incorporando os serviços de cuidado. Imaginemos duas famílias idênticas em sua estrutura (mãe, pai, crianças pequenas). Uma delas tem acesso a um jardim da infância público de duplo turno, e a outra não (também não tem rendimentos para pagá-lo). Essa segunda família (na maioria dos casos, a mãe) compensa com seu trabalho de cuidado essas carências. No entanto, é frequente que essa compensação tenha custos em termos da inserção trabalhista das mães (tanto em termos de participação no mercado de trabalho, quanto ao tipo de postos aos quais elas têm acesso) e, portanto, nos rendimentos

monetários dessas famílias,<sup>9</sup> aproximando-as mais da pobreza. Esses efeitos se exacerbam quando nos distanciamos desse padrão tradicional de família e pensamos em outros modelos familiares, em particular naqueles em que a única recebedora de rendimentos é a mãe.

### O debate sobre a “economia do cuidado” em contextos como o nosso

Devo mencionar que as economistas feministas que sustentam esses debates nas economias centrais têm uma agenda particular em torno das problemáticas de seus países, onde a “crise do cuidado” parece manifestar-se na diminuição da taxa de natalidade e na dificuldade para cuidar de uma população de adultos maiores em expansão. Essa não é, necessariamente, a agenda de países como os nossos (exceto, talvez, o caso do Uruguai).<sup>10</sup>

Em sociedades muito desiguais, como a nossa, o cuidado se recebe e se provê de maneira muito diferente, em diferentes faixas de rendimentos. Na comparação anterior, entre a família que acessava ao jardim de infância público e a que não o fazia, supúnhamos um mesmo nível de rendimentos. Porém, famílias com níveis elevados de rendimentos e com crianças podem organizar a provisão de cuidado (tanto direto quanto indireto), recorrendo a substitutos de mercado para o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado (não em menor escala, providos pelo serviço doméstico). A desigualdade de rendimentos entre as famílias que “compram” esses serviços e os salários das empregadas domésticas (praticamente todas mulheres, voltando ao exemplo que foi mencionado antes) sustenta essa ordem de coisas (ESQUIVEL et al., 2009).

A relação entre o funcionamento do mercado de trabalho e a provisão e distribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado tem também características peculiares em sociedades nas quais uma porção importante da população ocupada está

<sup>9</sup> O acesso a serviços públicos gratuitos é um rendimento (em espécie) que deveria ser contemplado também em cálculos de pobreza e desigualdade.

<sup>10</sup> Para análises referidas a países em desenvolvimento, ver, por exemplo, Esplen (2009) e Rodríguez Enríquez (2007).

em condições precárias, ou não registrada. Em um contexto como esse, a “importação” de algumas propostas de políticas tendentes à redistribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, como as licenças-paternidade, embora louváveis, tendem a reforçar a diferenciação entre trabalhadores registrados e não registrados, uma vez que essas mudanças regulatórias afetam apenas os primeiros. (De fato, cabe recordar que, na Argentina, a licença-maternidade não representa custos para os empregadores, se a futura mãe estiver registrada, de maneira que é muito importante avançar na cobertura do registro entre as ocupadas). Nesse contexto, parece mais interessante ampliar a cobertura de jardins de infância e creches (e apoiar o acesso universal no que se refere aos demais níveis educacionais), com o duplo propósito de melhorar as oportunidades de trabalho das mães e oferecer oportunidades educacionais para as crianças (BENERÍA, 2006).

---

### Bibliografia

BARKER, Drucilla. Beyond women and economics: rereading women's work. *Signs*, v. 30, n. 4, p. 2189-2209, 2005.

BENERÍA, Lourdes. Reproduction, production and the sexual division of labour. *Cambridge Journal of Economics*, v. 3, n. 3, p. 203-225, 1979.

\_\_\_\_\_. *Gender, development and globalization*. Economics as if all people mattered. London: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. Productive/reproductive work, poverty and reconciliation policies in Latin America: conceptual and practical considerations. In: MORA, Luis; MORENO RUIZ, Maria Jose (Comp.). *Social cohesion, reconciliation policies and public budgeting*. A gender approach. México, DF: UNFPA-GTZ, 2006.

BUDIG, Michelle; ENGLAND, Paula; FOLBRE, Nancy. Wages of virtue: the relative pay of care work. *Social Problems*, v. 49, n. 4, p. 455-473, 2002.

BUDLENDER, Debbie. *The statistical evidence on care and non-care work across six countries*. Gender and Development Programme Paper Number 4. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2008.

CHARUSHEELA, S. Empowering work? Bargaining models reconsidered. In: BARKER, Drucilla; KUIPER, Edith (Ed.). *Toward a feminist philosophy of economics*. London: Routledge, 2003.

DALY, Mary; LEWIS, Jane. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, v. 51, n. 2, p. 281–298, 2000.

ESPLEN, Emily. *Gender and care overview report*. Bridge Cutting Edge Pack. Sussex: Institute of Development Studies (IDS), 2009.

ESQUIVEL, Valeria; FAUR, Eleonor; JELIN, Elizabeth. *Hacia la conceptualización de la 'organización social del cuidado'*. Buenos Aires: UNICEF-UNFPA-IDES, 2009.

FOLBRE, Nancy. Measuring care: gender, empowerment, and the care economy. *Journal of Human Development*, v. 7, n. 2, p. 183–199, 2006.

\_\_\_\_\_. Inequality and time use in the household. In: SMEEDING, Timothy; SALVERDA, Wiemer (Ed.). *Handbook of economic inequality*. New York: Oxford University Press, 2009.

\_\_\_\_\_; NELSON, Julie. For love or money – or both? *Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n. 4, p. 123–140, 2000.

FRASER, Nancy. After the family wage: gender equity and the welfare state. *Political Theory*, v. 22, n. 4, p. 591–618, 1994.

\_\_\_\_\_; GORDON, Linda. A genealogy of dependency: tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs*, v. 19, n. 2, p. 309–336, Winter 1994.

GARDINER, Jean. *Gender, care and economics*. London: MacMillan Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Domestic labour revisited: a feminist critique of marxist economics. In: HIMMELWEIT, Susan (Ed.). *Inside the household from labour to care*. London: Macmillan, 2000. (Capital and Class Series)

HIMMELWEIT, Susan. Domestic Labor. In: PETERSON, Janice; LEWIS, Margaret (Ed.). *The Elgar companion to feminist economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 126–135.

\_\_\_\_\_. Introduction. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Inside the household from labour to care*. London: Macmillan Press, 2000.

\_\_\_\_\_. The prospects for caring: economic theory and policy analysis. *Cambridge Journal of Economics*, v. 31, p. 581–599, 2007.

JELIN, Elizabeth. Gender and the family in public policy: a comparative view of Argentina and Sweden. In: KABEER, Naila; STARK, Agneta; MAGNUS, Edda. *Global perspectives on gender equity, reversing the gaze*. Oxford: Routledge, 2008.

JOCHIMSEN, Maren A. Integrating vulnerability: on the impact of caring on economic theorizing. In: BARKER, Drucilla; KUIPER, Edith (Ed.). *Toward a feminist philosophy of economics*. London: Routledge, 2003. p. 231–246.

MOLYNEUX, Maxine. Beyond the domestic labor debate. *New Left Review*, v. 116, p. 3–27, july/aug. 1979.

NELSON, Julie. The study of choice or the study of provisioning? Gender and the definition of economics. In: FERBER, Marianne; NELSON, Julie (Ed.). *Beyond economic man: feminist theory and economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

\_\_\_\_\_. Feminism and economics. *Journal of Economic Perspectives*, v. 9, n. 2, Spring 1995.

PÉREZ OROZCO, Amaia. Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, Valladolid, n. 5, p. 7–37, mar. 2006.

PICCHIO, Antonella. Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida. In: CARRASCO, Cristina (Comp.). *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.

\_\_\_\_\_. A macroeconomic approach to an extended standard of living. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Unpaid work and the economy: standards of living in a gender perspective*. London: Routledge, 2003.

RAZAVI, Shahrá. *The political and social economy of care in a development context*. Conceptual issues, research questions and policy options. Gender and Development Programme Paper Number 1. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2007.

\_\_\_\_\_; STAAB, Silke. Underpaid and overworked – a cross-national perspective on care workers. *International Labor Review*, v. 149, n. 4, dec. 2010.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. Serie Mujer y Desarrollo 90. Santiago: CEPAL, 2007. (LC/L.2844-P).

TRONTO, Joan C. *Moral boundaries: a political argument for an ethic of care*. New York: Routledge, 1993.

## O paradoxo do cuidado: necessário, porém invisível

### Introdução

Tradicionalmente, a economia definiu seu objeto de estudo – e nisso foram cúmplices as diferentes correntes de pensamento – dentro de fronteiras muito estreitas e excludentes: só se considera “econômico” o que tem uma dimensão mercantil. Em consequência, todos os processos que estão à margem do mercado, por definição, ficariam excluídos do campo de estudo da disciplina econômica. Particularmente grave é a exclusão dos diferentes trabalhos que não se realizam segundo as relações capitalistas mercantis, mas que são absolutamente necessários para que a vida continue e, inclusive, são indispensáveis para que o mercado possa funcionar. Refiro-me, especialmente, ao trabalho voluntário (ou de participação cidadã) e ao trabalho não remunerado, que desenvolvem, fundamentalmente, as mulheres no lar. Quer dizer, a economia se define, falsamente, como “autônoma” sem aceitar nem reconhecer que se apoia em outros setores ou atividades que não pertencem à órbita mercantil (ELSON; BUDLENDER; SHARP, 1998; CARRASCO; MAYORDOMO, 2000; PICCHIO, 2001; CARRASCO et al., 2004).

Mesmo consciente da importância do trabalho voluntário como atividade de coesão social, o interesse desse artigo centra-se no trabalho tradicionalmente chamado doméstico, realizado, habitualmente, por mulheres sem contrapartida monetária. E, mais especificamente desenvolvido, nas atividades relacionadas com o

---

Texto original: CARRASCO, Cristina. El paradojo del cuidado. *Revista de Economía Crítica*, Valladolid, n. 5, p. 39-64, 2006.

cuidado das pessoas. Desde que nos anos 1960 se começou a debater a invisibilidade do trabalho doméstico e o seu papel determinante na reprodução da força de trabalho, percorreu-se um longo caminho conceitual até fazer emergir o “trabalho de cuidados” como a atividade crítica para a economia, tanto em nível macroeconômico – como um dos trabalhos necessários para que a vida continue – quanto no microeconômico – em relação à organização do tempo e do trabalho dos lares, com uma importante dimensão de gênero.

Habitualmente, tanto as empresas quanto o setor público tendem a considerar a oferta de força de trabalho e a continuidade da vida humana como um dado, sem assumir a enorme quantidade de tempo de cuidado que isso representa. A partir da economia feminista – de uma parte dela<sup>1</sup> –, insiste-se na urgente necessidade de incorporar aos modelos macroeconômicos, assim como ao desenho e à implementação de políticas públicas, o trabalho familiar doméstico e o trabalho de cuidados, já que, sem eles, não apenas as pessoas não sobreviveriam, como também o mercado não subsistiria.<sup>2</sup> Se acreditamos que o objetivo social, econômico e político central são a pessoas, sua qualidade de vida e seu bem-estar, nesse caso, o “cuidado” é uma parte constitutiva fundamental.

Entretanto, tradicionalmente, o cuidado tem sido considerado como uma responsabilidade social, mas um tema privado e, especificamente, um assunto de mulheres (CARRASCO, 2001). Como consequência, não está sendo dada resposta a um tema fundamental que repercute, cada vez mais, em dificuldades de organização do tempo e do trabalho, basicamente das mulheres, e no bem-estar de todas as pessoas, tema que se torna mais complicado em razão do envelhecimento demográfico da população.

Neste artigo, interessa chamar a atenção para esses aspectos, destacando, fundamentalmente, a dimensão subjetiva do

---

<sup>1</sup> Atualmente, está-se diferenciando entre economia feminista e economia de gênero. Ver Picchio (2005) e Pérez (2005).

<sup>2</sup> Sobre esses aspectos, a bibliografia é vasta. Algumas referências são Bakker (1998), Carrasco (1991), Floro (1995), Folbre (2001), Himmelweit (2002) e Picchio (2001).

cuidado, pois é a que permanece mais invisível. O cuidado não é, necessariamente, um “trabalho” específico em si mesmo, mas que pode ser desenvolvido por meio de uma ampla categoria de atividades. Implica efeitos, relações, suporte emocional etc.; todos esses aspectos absolutamente necessários para o desenvolvimento humano e que, contudo, foram ficando ocultos na medida em que o trabalho doméstico começou a se tornar visível. Trata-se, pois, de insistir na necessidade de fazer emergir essas dimensões intangíveis que, facilmente, escapam às análises e estatísticas tradicionais.

Com esse objetivo, nestas páginas, reconstrói-se o caminho percorrido, nas últimas décadas, pelo pensamento feminista em relação ao trabalho doméstico e de cuidados, tanto a partir de uma dimensão conceitual quanto de uma dimensão aplicada.<sup>3</sup> Importa observar como ambas as perspectivas convergem nas dificuldades, por um lado, de conceituar e, por outro, de captar, no terreno empírico, o trabalho de cuidados. Como consequência lógica, aponta-se a urgente necessidade de desenvolver novas metodologias que permitam visualizar esses elementos de difícil quantificação e integrá-los às análises econômicas.

Na primeira seção, recupera-se a discussão mais conceitual em torno do trabalho doméstico, desde os primeiros debates até o momento em que o trabalho de cuidados emergiu como aspecto crítico e fundamental do trabalho não remunerado. A segunda seção é dedicada ao tempo de cuidados. Inicia-se com uma reflexão sobre a ideia de “tempo” para que, a seguir, os problemas sejam concretizados no terreno aplicado: a medição do tempo de cuidado. Finalmente, na terceira seção, aborda-se a necessidade de desenvolver novas metodologias para captar as diversas facetas do cuidado.

---

<sup>3</sup> O caminho que aqui se recupera guarda relação com determinada corrente de pensamento feminista, que, a partir da economia, debateu diferentes dimensões do trabalho doméstico e de cuidados. Trata-se apenas de parte de uma discussão e reflexão muito mais ampla sobre o trabalho das mulheres, realizada com uma perspectiva de gênero ou feminista, a partir de diferentes disciplinas sociais.

## Do trabalho doméstico ao trabalho de cuidados

As discussões em torno do trabalho não remunerado realizado nos lares se iniciaram nos anos 1970 e, curiosamente, a partir de diferentes correntes de pensamento. Por um lado, o que se denominou “A nova economia da família” se apresentava como novo programa de pesquisa integrado dentro do paradigma neoclássico e, por outro, mediante o que hoje se conhece como “o debate sobre o trabalho doméstico”, o qual se configura como um debate entre pessoas, proveniente da tradição marxista e do pensamento feminista. Ademais, desenvolveu-se, nesses mesmos anos, uma terceira linha de análise do trabalho doméstico, que tem lugar não no campo essencialmente teórico como os anteriores, mas no terreno mais aplicado da quantificação e da valorização.<sup>4</sup>

Podem-se apontar diferentes razões pelas quais o trabalho doméstico tenha-se tornado preocupação de alguns pesquisadores naqueles anos: em primeiro lugar, a incorporação das mulheres de classe média ao mercado de trabalho (como situação permanente em suas vidas) e a mudança de modelo familiar – ao menos, em nível simbólico – fizeram com que o tempo das mulheres cobrasse novas dimensões e se pensasse em termos de substituição e avaliação em função do trabalho assalariado (CARRASCO; HIMMELWEIT, 1995). Em segundo lugar, há uma oferta crescente de bens e serviços de mercado como substitutos da produção doméstica. Isso tem duas consequências: por um lado, se existem substitutos de mercado para os bens domésticos produzidos com trabalho assalariado, não há motivo para não considerar trabalho a atividade realizada no lar, e, por outro, as mulheres, ao realizarem um trabalho assalariado, podem adquirir, no mercado, os bens que, antes, produziam em casa. Dessa maneira, está-se frente a uma situação nova, impensável meio século antes: pode-se optar entre diferentes formas de satisfazer às necessidades familiares. A possibilidade de satisfazer às demandas do lar com o trabalho

<sup>4</sup> A chamada “Nova economia da família” se mantém dentro do paradigma neoclássico e não questiona as desigualdades de sexo/gênero; por isso, não é de nosso interesse fazer essa discussão no presente artigo.

doméstico ou com bens adquiridos no mercado colabora para que o trabalho doméstico aflore e comece a se tornar visível. Como consequência disso, o trabalho doméstico emerge porque pode ser refletido no trabalho mercantil, um trabalho reconhecido e valorizado socialmente. Paradoxalmente, os aspectos mais subjetivos da referida atividade que requerem uma relação pessoal, precisamente aqueles que lhe dão identidade própria – e que, por definição, não têm substituto de mercado –, permanecem ocultos.

A discussão conceitual se inicia com o “debate sobre o trabalho doméstico”, que girou principalmente em torno da natureza do trabalho doméstico e sua relação com o modo de produção capitalista.<sup>5</sup> Dada a tradição marxista à qual se vincula a maioria dos participantes nos debates, não é de estranhar que a tentativa de analisar o trabalho doméstico fosse realizada utilizando as categorias que Marx havia construído como próprias do trabalho assalariado. A maioria dos participantes na discussão, de filiação marxista, manteve a tese de que o trabalho doméstico respondia a uma necessidade do capitalismo, fundamentalmente, como participante na reprodução da força de trabalho. Manifestava-se, assim, o caráter econômico/mercantil do debate ao se centrar apenas na reprodução da força de trabalho e não na satisfação das necessidades de toda a população. Não se falava de necessidades ou atividades de cuidados, mas identificava-se o trabalho doméstico com as tarefas mais concretas realizadas, tradicionalmente, nos lares: lavar, cozinhar, limpar etc., estabelecendo-se uma constante referência ao trabalho assalariado, tanto terminológica quanto conceitualmente. Contudo, também se questionou – por parte de muitas feministas da época – a análise realizada, exclusivamente, em termos dos interesses do capitalismo e sugeriu-se que o trabalho doméstico fosse analisado em função dos conflitos de gênero: opunha-se, dessa forma, a “lógica do patriarcado” à “lógica do capital”.

<sup>5</sup> A extensa bibliografia existente sobre o “debate” dispensa a necessidade de nos determos nele. Balanços acerca da referida discussão se encontram em Carrasco (1991), Borderias e Carrasco (1994).

De qualquer forma, para esse objeto, o significativo foi o interesse de reconhecer como trabalho a atividade realizada nos lares mediante um referente mercantil: se a análise do trabalho doméstico respondia às categorias marxistas de proletariado, modo de produção, mais-valia, valor etc., era possível aceitar que tinha características análogas ao trabalho assalariado e, portanto, deveria ser conceituado também como “trabalho”. Argumentava-se que o trabalho doméstico respondia à noção de trabalho, já que: precisava de tempo e energia para ser realizado (por isso, podia ser atribuído um custo de oportunidade); fazia parte da divisão do trabalho (as contribuições de mulheres e homens para o lar eram diferentes); e produzia bens e serviços (comida, limpeza) separáveis da pessoa que os realizava, ou seja, podiam ser produzidos no mercado, embora mediante outras relações de produção (HIMMELWEIT, 1995, 2002). Dessa maneira, não estava sendo estabelecida uma definição própria do trabalho doméstico, mas as tarefas que são realizadas no lar se refletiam em outra atividade que, previamente, tinha sido definida como trabalho. E, embora o trabalho doméstico não cumprisse a condição de ser uma atividade assalariada, a noção de trabalho que se manejava para defini-lo era a de trabalho assalariado produtor de mercadorias. Trata-se de uma ideia abstrata de trabalho que separa o trabalhador/a trabalhadora do objeto produzido.

Apesar da constante tentativa de reconhecer o trabalho doméstico por sua identificação mercantil, os debates anteriores tiveram alguns efeitos positivos. Começou-se a: visualizar as atividades realizadas no lar, entender que a escassa participação trabalhista das mulheres não era produto de preferências pessoais, reconhecer a participação do trabalho doméstico na reprodução da força de trabalho, reconhecer as discriminações por sexo na divisão do trabalho, dentre outros (CARRASCO, 1991; HIMMELWEIT, 2002).

Posteriormente, da academia e do movimento de mulheres, começaram a ser reconhecidos os valores próprios do trabalho doméstico como valores sociais fundamentais, que, antes, encontravam-se ocultos sob a imposição de um papel não escolhido. Foram

sendo destacadas características próprias da atividade realizada no lar não comparáveis com as de mercado, distinguiram-se qualificações e capacidades específicas das mulheres desenvolvidas no interior do lar (não reconhecidas oficialmente) e formas de organizar e estruturar a vida e o trabalho que outorgavam às mulheres uma identidade diferente da masculina (BORDERÍAS; CARRASCO, 1994). Definitivamente, tratava-se de um trabalho diferente, cujo objetivo era o cuidado da vida e o bem-estar das pessoas do lar, e não a conquista de benefícios, como é, em sua grande maioria, o trabalho de mercado. A partir dessa nova perspectiva, as mulheres já não eram secundárias e dependentes, mas pessoas ativas, protagonistas de sua própria história, criadoras de culturas e valores do trabalho, diferentes dos modelos de trabalho masculino.<sup>6</sup> As ideias anteriores tomaram corpo no chamado “esquema produção/reprodução”, que simboliza a existência de dois trabalhos, com características próprias apesar de inter-relacionados, que participam com um grau equiparável de importância na reprodução do sistema global. Mediante esse entendimento, o que se sugerirá, fundamentalmente, é conceder à organização social da reprodução humana a mesma importância conceitual que a organização da produção assalariada. Como conceitos teóricos, ambas as esferas coexistem no mesmo nível de abstração: a existência de uma requer a da outra. Dessa maneira, rejeita-se a ideia de que a esfera da reprodução é subsidiária da de produção e entende-se o sistema como uma estrutura na qual ambas as esferas aparecem articuladas entre si, sem que haja, necessariamente, dependência de uma em relação à outra (HUMPHRIES; RUBERY, 1984; CARRASCO, 1991; PICCHIO, 1992). Com isso, produz-se uma ruptura importante: a identificação do trabalho doméstico está distanciando-se do modelo masculino mercantil dominante e, este tem sido reconhecido por suas características próprias.

A tentativa de recuperar e dar valor à atividade realizada nos lares como um trabalho necessário levou muitas autoras a desenvolver e utilizar o esquema produção/reprodução. Entretanto,

<sup>6</sup> Essas ideias se desenvolvem na Introdução de Amoroso et al. (2003).

apesar do fato de que este novo enfoque recuperava a atividade das mulheres e se apresentava, nesse sentido, mais fértil como marco analítico, persistia o problema de conceber a sociedade de forma dicotômica. Dicotomia que responde à antiga tradição liberal de estabelecer uma separação confusa e ambígua entre o público e o privado como esferas sociais únicas e antagônicas: o público, destinado aos homens (o espaço político-econômico, com poder e reconhecimento social) e o privado, destinado às mulheres (o espaço doméstico, isento de poder). Situação que foi legitimada pelo pensamento econômico clássico – e, posteriormente, pelo neoclássico –, que só entendeu como produção e trabalho a atividade que se realizava de forma remunerada no mercado e nunca concedeu categoria econômica ao trabalho não remunerado realizado nos lares.

Hoje, olhando para trás, vemos que a utilização do chamado marco de análise “produção/reprodução”, para assinalar a existência de dois tipos de trabalhos, foi útil e esclarecedor em seu momento e permitiu tornar visível o trabalho familiar doméstico. Porém, ao reproduzir a antiga dicotomia liberal patriarcal, desvirtuava a realidade e dificultava a análise a partir do objetivo dos modelos de vida.

A utilização de diferentes marcos analíticos para estudar a atividade desenvolvida no lar gerou uma discussão paralela sobre o conceito de trabalho.

O termo “trabalho doméstico”, que remetia a uma ideia de atividades tradicionais (lavar, costurar, cozinhar, passar etc.) realizadas no lar, foi sistematicamente substituído por diversas palavras para nomeá-lo. O fato de existir uma variada terminologia para expressar um único conceito é um indicador de que nenhum dos termos utilizados é totalmente satisfatório. O termo “trabalho de reprodução” (ou “trabalho reprodutivo”) para designar o trabalho doméstico era uma clara consequência da utilização do esquema produção/reprodução e tentava representar todas as atividades desenvolvidas no lar, diferenciando-as da ideia de “produtivo” que se reservava para o mercado. Contudo, essa terminologia acentuava a separação dos dois âmbitos, reconhecendo que os trabalhos eram atividades diferentes e separadas. Um problema

adicional é que, em economia, o termo reprodutivo se utiliza para os esquemas sraffianos<sup>7</sup> de reprodução/excedente. Também se criou a terminologia “trabalho familiar doméstico” para incorporar o trabalho de mediação – realizado fora do espaço familiar – entre as novas necessidades familiares e os serviços oferecidos pelo Estado de bem-estar social. E, inclusive, de forma genérica, utiliza-se “trabalho não remunerado”, termo pouco preciso, já que inclui qualquer trabalho que não tenha contrapartida monetária, como o trabalho voluntário ou o familiar, realizado, sem remuneração, por membros de uma família na empresa familiar.

De qualquer forma, a busca de novos termos para designar o trabalho doméstico não era um problema puramente semântico, mas, no fundo, estava o interesse de delimitar as atividades que o conceito compreendia. A essa situação, não era alheio um debate que estava na sociedade: a valorização (em termos monetários) do trabalho familiar doméstico, que exigia especificar quais atividades deveriam ser consideradas trabalho doméstico e, portanto, suscetíveis de medição e valorização.

Definitivamente, o enfoque produção/reprodução não permitia escapar da dimensão mercantil patriarcal. De fato, a atividade com definição e valorização próprias continuava sendo a produção mercantil, e a outra, a reprodução, só podia existir na medida em que se refletia na anterior. A necessidade de romper com o referido esquema exigia, então, transcender a dicotomia produção/reprodução e entender os processos de produção e trabalho como um único processo mais complexo, cujo objetivo era a satisfação das necessidades humanas e das condições de vida. Sugeria-se que, de maneira diferente, os diferentes trabalhos participassem nos processos de manutenção da vida humana. Essa visão é contrária à que provém da economia dominante, na qual se entende que as necessidades se satisfazem com o “trabalho”, porém não com o

---

<sup>7</sup> Referência ao economista italiano Piero Sraffa (1898-1983). Sua obra destaca-se por importantes contribuições à teoria econômica, entre as quais, as que se referem ao debate sobre a teoria do valor do trabalho. O conjunto de sua obra deu origem à escola sraffiana. Além de seu trabalho no campo da economia, foi colaborador de Ludwig Wittgenstein, no campo da filosofia. (N.E.)

trabalho em um sentido amplo, mas com o realizado em troca de dinheiro. É o dinheiro que, por meio do mercado, permitirá o acesso a recursos para satisfazer às necessidades das pessoas do lar.

Nesse contexto, a análise, cada vez mais profunda, do conteúdo das atividades desenvolvidas no lar levou, de maneira bastante natural, a abordar os aspectos subjetivos das necessidades e o importante papel que o “trabalho de cuidados” desempenhava. Dessa maneira, o “cuidado” (tradução imprecisa do inglês *care*) começou a emergir como um aspecto central do trabalho doméstico, como a dimensão fundamental que o distanciava do trabalho assalariado. O “trabalho doméstico” – que inclui as atividades de cuidados – apresentava-se, nesta nova perspectiva, não como um grupo de tarefas que se podem catalogar, mas, pelo contrário, como um conjunto de necessidades que precisam ser satisfeitas.

A identificação dos aspectos subjetivos do trabalho doméstico – que tem a ver, diretamente, com os cuidados, a qualidade de vida e o bem-estar – abordou, cada vez mais, a necessidade de valorizar essa atividade por si mesma, de reconhecê-la como o trabalho fundamental para que a vida continue. Consequentemente, essa atividade é a que deveria servir de referente e não o trabalho realizado no mercado. Isso representava uma mudança de paradigma: o eixo central da sociedade e, portanto, da análise deveria ser a atividade complexa realizada no lar, que permite às pessoas crescerem, desenvolverem-se e manterem-se como tais.<sup>8</sup>

Reconhecer que a atividade central devia ser o trabalho de cuidados levou algumas autoras a recuperar a ideia de trabalho para essa atividade, entendendo-a não como algo abstrato e distante da pessoa – como se entende, habitualmente, o trabalho/emprego –, mas como algo que se define, precisamente, a partir da relação que implica. Mediante essa perspectiva, quando o trabalho desloca-se do lar e começa a produzir para o mercado, perde sua categoria original, sendo desvalorizado e desvirtuado ao eliminar a relação humana que continha (BOSCH et al., 2005). A produção de

<sup>8</sup> Esses aspectos estão tratados nos diferentes artigos do livro de Amoroso et al. (2003) e em Bosch et al. (2005).

mercadorias é despersonalizada, distante da pessoa que as produz e, por isso, da relação.

“É necessário, portanto, não somente recuperar o reconhecimento e a valorização social desse trabalho; a questão de fundo seria recuperar a ideia de trabalho – com todas as suas dimensões enriquecedoras, como fonte de todas as relações – para aquela atividade que se desenvolvesse com as características que tem a atividade de cuidados” (BOSCH et al., 2005).

Contudo, “trabalho de cuidados” é uma noção um tanto ambígua, que compreende cuidados físicos e suporte emocional ou afetivo, dimensões que tendem a andar juntas, embora nem sempre isso aconteça. Muitos cuidados físicos podem ser mercantilizados ou desenvolvidos pelo setor público, e, não necessariamente, a pessoa cuidadora estabelece uma relação afetiva com a cuidada.

Normalmente, cuidar requer tarefas concretas, como lavar, limpar, comprar, atender pessoas etc., porém a relação não obrigatoriamente se realiza ao executar uma tarefa. A relação é um ganho que, quando existe, fica incorporado na realização da atividade. Pode-se cozinhar, acompanhar ou atuar de muitas maneiras, estabelecendo-se diferentes tipos de relação. Esta influirá, diretamente, no resultado da ação, na qualidade ou característica do cuidado (BOSCH et al., 2005).

Com isso, não estamos afirmando que, no trabalho de mercado, não haja lugar para relações entre as pessoas. De fato, o trabalho necessita de práticas relacionais para ser realizado, mas estas podem ser muito variadas, com diferentes graus de afetividade. Embora a relação não seja o que define o trabalho remunerado, as mulheres transferiram para o mercado a prática da relação aprendida nos lares, o que agrega um ganho, normalmente não reconhecido, à sua atividade.

O processo crescente de substituição de serviços domésticos por oferta pública e mercantil contribuiu para a ideia de que a relação pessoal incorporada em uma atividade de cuidados podia ser sempre separável da ação mesma, e, como consequência,

aquelas atividades realizadas no lar, onde a dimensão subjetiva era inerente a elas, tenderam a permanecer invisíveis. Essas atividades, precisamente por sua dimensão subjetiva, podem ser diferentes para as diferentes pessoas e, por isso, dificilmente podem ser catalogadas em relação à sua possibilidade de mercantilização, embora sejam absolutamente necessárias para a vida humana, fornecendo cotas importantes de bem-estar, conhecimento, saúde, afeto para as pessoas do lar, em sua vida cotidiana.

Não obstante, os homens não se tornaram responsáveis, tradicionalmente, pelo trabalho de cuidados e realizaram sua atividade, basicamente, no espaço extraluar. Isso facilitou, para eles, o desenvolvimento da concepção dicotômica dos espaços. Porém, para as mulheres, essa vivência é muito mais complexa; a divisão dos espaços representou, para elas, uma ruptura imposta que não responde à sua própria realidade. Assumir o trabalho de cuidados e participar em outros âmbitos sociais significaram estar movendo-se em um contínuo, em um ir e vir entre os diferentes espaços de relações, (dupla presença ausência) entre o trabalho remunerado, o não remunerado, os serviços públicos, as relações familiares etc. Isso requereu estabelecer uma ampla diversidade de redes de mulheres (mães-filhas-avós; noras-sogra; amigas; vizinhas; cunhadas; mães de escola, dentre outras), que possibilitaram sua participação nos distintos espaços, ao mesmo tempo que se realizavam as atividades de cuidados necessárias para que a vida cotidiana continuasse.

Porém, todas as redes de relações e de cuidados sustentadas pelas mulheres, que interagem nos diferentes espaços, permaneceram invisíveis, e se manteve a ideia de uma sociedade dividida em âmbitos independentes. Tornar visível a falácia da dicotomia é também dar visibilidade e valor – particularmente no campo simbólico – à atividade de cuidados e de relações desenvolvidas pelas mulheres. Uma sociedade que tenha como objetivo a qualidade de vida da população necessita, então, estabelecer novos pactos sociais, que concedam valor à relação e ao cuidado, baseando-se na experiência das redes invisíveis das mulheres.

A falsa separação dos espaços também tem consequências na forma como se concebem os serviços públicos (CARRASCO et

al., 1997; DURÁN, 1999; ELSON, 2000; MESSING, 2002). Os serviços mais básicos oferecidos pelo setor público – como são a saúde e a educação – estão desenhados e organizados contando com o trabalho não remunerado. A atividade que neles se realiza, seja de cuidados, relação, aprendizagem ou socialização, é um contínuo entre a instituição e o lar. Tomemos como exemplo o caso da saúde, em que parte importante dos cuidados sanitários se realiza a partir do lar. Em situações que requerem hospitalização, enquanto a pessoa doente permanece no hospital, normalmente também recebe cuidados de algum familiar; e, quando recebe alta hospitalar, significa recuperação total, mas ela necessitará de algum tratamento e repouso posterior, o que, naturalmente, requer cuidados. Nesse atendimento conjunto de cuidados sanitários, geralmente o “privado” é uma mulher.

Entretanto, é possível que as necessidades de cuidados da população requeiram que estes se realizem nos diversos espaços de relação – “público, mercantil, doméstico” –, mas, para isso, necessita-se de um pacto claro, explícito, entre os diferentes âmbitos e os diversos setores da população; uma negociação acordada cujo objetivo seja conseguir a melhor relação possível, a qualidade de vida possível para a pessoa necessitada de cuidados e para as cuidadoras e os cuidadores potenciais.<sup>9</sup> Um pacto social que especifique como se assumem os diferentes custos – monetários e não monetários – entre os diversos setores e instituições, incluindo as empresas privadas, e entre mulheres e homens. Isso significa romper (com os paradigmas) habituais da economia e elaborar novos marcos analíticos que incorporem, explicitamente, as atividades de cuidados (com a subjetividade que implicam) e permitam desenhar políticas públicas que considerem os efeitos não apenas na economia monetária, mas também na não monetária, com especial interesse no trabalho não remunerado de cuidados.

---

<sup>9</sup> Na realidade, todas as pessoas somos, potencialmente, demandadoras de cuidados e cuidadoras, ou melhor, apresentamos, simultaneamente, ambas as situações. O que varia, ao longo do ciclo vital, é a intensidade e as características de cada uma das situações.

## Da quantificação à subjetividade: o problema do tempo de cuidados

Pretender introduzir aspectos subjetivos – como aqueles que o trabalho de cuidados implica – na análise econômica defronta-nos com o problema da medição e da valorização. Em economia, duas são as unidades de medida habitualmente utilizadas quando se trabalha em nível segregado: unidades de tempo e unidades monetárias. As primeiras são unidades físicas mais próximas à realidade; em compensação, as segundas implicam um nível de abstração elevado, segundo o qual o conteúdo da atividade concreta desaparece. Por isso, nossa reflexão se centrará no tempo como unidade de medida e nas dificuldades que apresenta para captar o trabalho de cuidados.

Em economia, os estudos do tempo também estiveram delimitados pelas fronteiras que identificam o econômico com o mercantil, ligando, portanto, seu estudo às análises da organização e ao controle do tempo na produção industrial capitalista. A chamada eficiência econômica aparece estreitamente vinculada a um conjunto de processos de racionalização e de “economia” de tempo. O tempo é considerado “um recurso escasso” com características de homogeneidade, que permite reduzir seu tratamento em termos de simples quantidade. Os problemas do tempo derivados de sua concepção de recurso escasso se resolvem por meio de uma mera eleição pessoal entre as quantidades dedicadas ao trabalho mercantil e ao ócio (como fazem os modelos simples de análise do mercado de trabalho), ou quando se introduz um uso do tempo mais complexo entre trabalho mercantil, ócio e trabalho doméstico.<sup>10</sup> A partir dessa perspectiva, o tempo se converte em algo capaz de ser cronometrado, em tempo-relógio.

<sup>10</sup> Mincer (1962) é o primeiro a abordar que, para as mulheres casadas, o salário não só afeta a escolha entre trabalho de mercado e ócio, mas também entre trabalho de mercado e trabalho doméstico. Posteriormente, Becker, em sua teoria de distribuição do tempo e em sua reflexão sobre a família, também analisou a distribuição dos membros familiares entre trabalho de mercado, trabalho doméstico e ócio (1965, 1981).

Foram os enfoques de gênero interdisciplinares que, nas últimas décadas, desenvolveram outras formas de aproximação do estudo do tempo. Utilizando um marco de análise mais amplo – que inclui o não monetário –, recupera-se um tempo não mercantilizado, habitualmente invisível por não estar presente nas relações de emprego. A partir dessa nova visão, aborda-se que nem todo tempo é dinheiro, nem todas as relações humanas estão mediadas pelo tempo mercantilizado, nem todos os tempos são homogêneos, nem todo o tempo de trabalho é remunerado. Começam a ser estudados os chamados “tempos geradores da reprodução”, que consideram os tempos que se encontram fora da hegemonia dos tempos mercantilizados e incluem tempos necessários para a vida: cuidados, afetos, manutenção, gestão e administração doméstica, relações, ócio etc., que, mais que tempos medidos e pagos, são vividos, doados e gerados, com um componente dificilmente quantificável e, portanto, não traduzível em dinheiro. Essas novas perspectivas sobre tal categoria mostraram as relações de poder e a desigualdade de gênero que se escondem detrás da forma mercantil de valorizar o tempo (ADAM, 1999). Está-se denunciando que não considerar as diferentes acepções de tempo e ressaltar apenas a dimensão passível de ser quantificada é mais uma manifestação da desigualdade entre mulheres e homens.

Torns, seguindo Elías, sugere que o tempo, em nossa cultura ocidental, é uma construção sociocultural que se converteu em algo natural e invisível, em que apenas se considera sua dimensão física e cronometrável (TURNS, 2001, 2004). “Dessa maneira, esqueceu-se, primeiro, de que o calendário e o relógio são convenções humanas. E, segundo, de que o tempo é algo muito mais complexo que o simples horário”. Entretanto, impôs-se “um uso horário do tempo como medida equivalente entre tempo de trabalho (jornada de trabalho) e preço (salário)” (TURNS, 2004, p. 150-151).<sup>11</sup> O problema é, então, que o tempo medido, centrado no tempo de trabalho mercantil, transformado em tempo

<sup>11</sup> Torns recupera essa última afirmação das contribuições de Marx e de outros clássicos, os quais sugeriram que, na sociedade industrial, o tempo se converte na medida de tudo.

dinheiro em nossas sociedades industrializadas, preside o resto dos tempos sob uma organização produtivista e masculina. Segundo essa lógica, diminuem-se as dimensões mais qualitativas do tempo, aquelas mais próprias da experiência feminina ligada ao ciclo de vida e ao correspondente cuidado das pessoas.

As tentativas de medição do tempo, embora com antecedentes mais prematuros, também se desenvolvem a partir dos anos 1970, quando diferentes disciplinas se interessaram por ele e começaram a realizar uma extensa produção de estudos empíricos, segundo os quais se pesquisa, basicamente, sobre diferentes metodologias no terreno mais aplicado. A experiência faz com que se imponham os diários de atividades ou diários de uso do tempo como método mais adequado de coleta da informação. Esses diários, em suas diferentes modalidades,<sup>12</sup> permitem registrar as atividades que uma pessoa realiza ao longo de um dia e o tempo que dedica a cada uma delas.

Os estudos de uso do tempo representaram um marco importante no estudo do trabalho doméstico, uma vez que permitiram quantificar o tempo dedicado por mulheres e homens ao trabalho do lar e, assim, dar expressão numérica às desigualdades derivadas da divisão do trabalho por sexo. Além disso, tornaram visível o trabalho global realizado pelas mulheres e o tempo total de trabalho familiar doméstico requerido por nossas sociedades para continuarem existindo.

De forma paralela aos estudos de uso do tempo, desenvolveram-se as tentativas de valorização do trabalho doméstico, de dar uma expressão monetária à referida atividade a partir da única medida que podia ser estabelecida: unidades de tempo. Valorizar o trabalho familiar doméstico tinha um objetivo claro: sua incorporação nas Contas Nacionais.

<sup>12</sup> Em um diário com essas características, ou se pergunta à pessoa por suas atividades do dia anterior, ou se deixa o diário para que a própria pessoa escreva as atividades que realiza durante um dia. Os intervalos de tempos utilizados vão de cinco minutos, no mínimo, a meia hora no máximo. As atividades podem estar previamente codificadas ou pode ser utilizado um diário de formato aberto. Cada modalidade apresenta determinadas vantagens e inconvenientes.

As tentativas de medir (em tempo) e valorizar (em unidades monetárias segundo um referente salarial) o trabalho realizado no lar exigiam uma definição muito precisa de quais atividades – das múltiplas que têm lugar no âmbito doméstico – seriam consideradas trabalho. A definição que se utilizou para tanto foi a já tradicional, oferecida por Margaret Reid em 1934, segundo a qual uma atividade seria considerada trabalho doméstico se seu produto pudesse ser consumido ou beneficiasse uma pessoa diferente daquela que a realizou. Quer dizer, a definição exigia da atividade ou de seu produto o caráter de troca, dimensão que responde a uma condição mercantil. Dessa maneira, os estudos sobre o uso do tempo e a valorização do trabalho realizado no lar mantiveram um fio condutor comum com o debate sobre o trabalho doméstico: aplicar ao trabalho doméstico categorias e parâmetros próprios da produção mercantil.

De modo análogo ao debate conceitual, a partir dessa dimensão mais aplicada, novamente se está tentando dar conta do trabalho familiar doméstico a partir de categorias criadas para analisar o trabalho assalariado, entendido e definido como a atividade que desenvolve um trabalhador (homem) industrial. Está sendo utilizado um referente mercantil masculino incapaz de refletir e representar a complexidade das tarefas domésticas, particularmente daquelas que implicam necessidades de cuidados ou de apoio emocional. Pretende-se que as atividades “invisíveis” das mulheres sejam reconhecidas como “trabalho”, mas seguindo um conceito preestabelecido de trabalho masculino, um conceito que foi esvaziado de conteúdo, que não inclui, em sua definição, aspectos de relação e afeto; um conceito importado do mercado para ser utilizado no lar, sem considerar as dimensões mais subjetivas da atividade realizada nesse espaço (BORDERÍAS; CARRASCO, 1994; CARRASCO et al., 2004).

A medição em tempo das atividades domésticas previamente identificadas como “trabalho doméstico” implica, necessariamente, uma quantificação em tempo-relógio, uma concepção do tempo como elemento homogêneo própria da produção mercantil. Um tipo de medição que abstrai do conteúdo, que considera as horas

idênticas e intercambiáveis e no qual se tornam invisíveis os aspectos mais subjetivos e fundamentais do trabalho familiar doméstico.

Definitivamente, apesar de os estudos de uso do tempo marcarem um ponto de inflexão na tentativa de visibilizar o trabalho realizado pelas mulheres no lar e contribuírem, de forma importante, para destacar as desigualdades de sexo/gênero em relação ao trabalho, apresentam algumas limitações que os impedem de perceber a complexidade das diferentes dimensões que a organização, o desenvolvimento e os cuidados da prática feminina do trabalho não remunerado realizado nos lares apresentam. Agora que os estudos de uso do tempo começam a ser implementados em um número considerável de países, é oportuno e necessário revisar sua metodologia para melhorá-la ou complementá-la com outros instrumentos que permitam obter informação impossível de recolher com um diário de uso do tempo.

### Os diários de atividades ou diários de uso do tempo

Por definição, um diário de atividades, como se apontou anteriormente, recolhe apenas informação acerca daquilo que as pessoas realizaram, sobre como distribuíram seu tempo entre as diferentes atividades ao longo de um dia. Em um diário, pede-se à pessoa entrevistada que registre todas as atividades que realizou durante 24 horas, em intervalos de tempo previamente definidos. Essa forma de registrar a informação apresenta algumas vantagens, mas também problemas e limitações. Aqui nos referiremos aos últimos. Porém, queremos distinguir entre as limitações intrínsecas à própria concepção do diário como instrumento de coleta de informação e aquelas derivadas de uma utilização inadequada dessa metodologia. As primeiras delimitam as possibilidades do diário como ferramenta metodológica, e as segundas, ao contrário, exigem uma revisão de sua aplicação.

Em relação às primeiras, é importante, para começar, considerar que a informação oferecida pelo diário é uma descrição da distribuição do tempo entre diferentes atividades que determinada população está realizando. Não se pode interpretá-la como

resultado de decisões livres, de desejos, de perspectivas, de organização da própria vida, mas, basicamente, como resultado de condicionamentos sociais prévios. O tempo determina a vida das pessoas a partir de formas de utilização e distribuição socialmente pautadas, nas quais as possibilidades de decisão pessoal não são homogêneas. Mulheres e homens estão condicionados de maneira diferente, mas, além disso, de forma desigual. As decisões das mulheres – não isentas de tensões – sobre participar ou não no mercado de trabalho e a respeito do tipo de emprego que poderiam aceitar estarão fortemente limitadas por diversas forças sociais que desenham suas fronteiras: a tradição patriarcal, o entorno familiar (pessoas dependentes do lar, condições econômicas do lar, possíveis redes de mulheres que possam ser criadas ou das quais possam fazer parte), a oferta de serviços públicos de cuidados e os regulamentos e características do mercado de trabalho. Elementos que exercem pressões mais frágeis sobre as decisões masculinas. Dessa maneira, as mulheres, ao aceitarem determinadas formas de emprego – que condicionam o resto de seus tempos –, não realizam decisões maximizadoras, como se diria em linguagem neoclássica. De acordo com as relações de gênero patriarcais, o dilema entre decisões voluntárias e não voluntárias acerca das formas de trabalho preferidas é um falso dilema. As instituições sociais (normas coletivas), a ideologia (cultura, tradição) e as condições materiais pesam, superficialmente, nas decisões individuais.

Definitivamente, o diário de atividades oferece informação em relação a como se “ajustaram”, de forma desigual, mulheres e homens, levando em conta um conjunto de considerações familiares, sociais, econômicas e trabalhistas diferentes para cada sexo. “Ajuste” que, muitas vezes, pode ter sido obrigado e não necessariamente desejado, particularmente no caso das mulheres.

Em segundo lugar, a informação que um diário de atividades sobre o tempo dedicado ao trabalho (mercantil e familiar doméstico) oferece só capta a dimensão mais objetiva das referidas atividades, o tempo dedicado a elas suscetível de ser medido e quantificado. Isso tem diferentes implicações em relação ao trabalho familiar doméstico. Como primeiro aspecto, o diário não permite recolher tudo o que tem a ver com tarefas de gestão, organização

ou responsabilidades, porque, normalmente, não se destina um tempo concreto à realização dessas atividades. Curiosamente, no mercado, os postos de trabalho que implicam responsabilidade são valorizados e outorgam prestígio social; contrariamente, na esfera doméstica, a responsabilidade é reduzida ao não contar com mecanismos que a recolham, qualifiquem e valorizem.

Como segundo aspecto, importa recordar que o trabalho de cuidados, além de possivelmente concretizar-se em uma determinada atividade, implica importantes doses de relação, atenção psicológica e apoio emocional e afetivo. Componentes subjetivos da atividade impossíveis de quantificar e, portanto, de medir. Nesse sentido, a medida do trabalho de cuidados, por meio do tempo que se dedica à atividade, recolhe apenas os aspectos mais objetivos do referido trabalho, o componente, diríamos, mais mercantilizável. Porém, mais ainda, “cuidar” de uma pessoa – criança, ancião, adulto – não significa, exatamente, realizar um conjunto de atividades. O cuidar é também, especialmente, um estado mental. Significa responsabilidades, organização e disponibilidade contínuas, tempo para estar “atenta a”; mais que uma ação concreta, representa um tempo potencial de realizar alguma atividade. Como consequência, sempre existe uma parte do trabalho de cuidados impossível de captar por instrumentos estatísticos quantitativos.<sup>13</sup> Entretanto, curiosamente em nossas sociedades, há empregos em que uma parte do tempo de trabalho é, precisamente, “estar atento a”, e, socialmente, esse tempo é reconhecido como trabalho, sendo, portanto, remunerado; exemplo disso são os bombeiros quando não são requeridos para uma tarefa concreta.

Finalmente, em relação ao cuidado de pessoas adultas (digamos, saudáveis), esse não fica recolhido porque nem sequer se conceitua. Normalmente, o termo “cuidado” está atrelado ao uso da palavra “dependência”, o qual, por sua vez, é utilizado de forma bastante confusa. Tradicionalmente, as mulheres foram consideradas pessoas dependentes dos homens, porque eram eles que realizavam a maior contribuição financeira para o orçamento

---

<sup>13</sup> Esses aspectos são desenvolvidos em Folbre e Bittman (2004).

do lar, e, naturalmente, não se considerava a contribuição das mulheres em trabalho familiar doméstico. Atualmente, essa ideia está sendo bastante questionada, já que, se for considerada a dependência em cuidados (tanto em atividades concretas quanto em suporte emocional), são eles os que, majoritariamente, passam a ser pessoas dependentes. As mulheres, como grupo humano, ao atenderem às necessidades tanto físicas quanto emocionais dos homens, de fato, estão-lhes doando tempo, o qual eles podem utilizar para desenvolver outras potencialidades.

Por outro lado, o termo “dependência” é relativamente novo nos estudos sociais e se utiliza para designar “aquelas pessoas que, por razões ligadas à falta ou à perda de capacidade física, psíquica ou intelectual, têm necessidade de uma assistência e/ou ajuda importante para a realização das atividades da vida diária.”<sup>14</sup> Contudo, o surpreendente é, precisamente, que seja uma terminologia recente, uma vez que o tema é antigo: desde sempre, as pessoas necessitamos de cuidados e, em diversas etapas de nossa vida, somos dependentes. Mais ainda, precisamente por sermos pessoas sociais, todos e todas somos, continuamente, interdependentes, ao menos em termos relacionais. Não obstante, a “dependência” como processo humano e social se manteve invisível enquanto as mulheres assumiram o cuidado de todas as pessoas no lar. Contudo, quando o processo de reincorporação das mulheres ao trabalho de mercado é encoberto com o aumento da expectativa de vida, um tipo específico de dependência – o cuidado das pessoas mais velhas – começa a ser entendido, ao menos em alguma dimensão, como um problema social. E é por isso que, na literatura econômica e social, o termo dependência aparece quase exclusivamente ligado ao envelhecimento demográfico. Como resultado, a “dependência” afetiva/emocional das pessoas adultas (com estado de saúde aceitável), que também requer cotas importantes de energia e tempo, continua invisível para o tempo-relógio.

Definitivamente, existe um tempo mais subjetivo, dificilmente mensurável, entendido como aquele que não se materializa em

---

<sup>14</sup> Grupo de especialistas do Conselho da Europa, 1997.

nenhuma atividade concreta. Ele está destinado a tarefas invisíveis, mas que requerem concentração e energia da pessoa. Tempo que incorpora aspectos muito mais intangíveis, representados pela subjetividade da própria pessoa, materializados na experiência vivida. Aspectos que têm a ver com os desejos postos na organização da vida e nas relações que dão sentido à vida cotidiana. Um tempo significativo que representa o caráter social da experiência, nunca desligado da experiência mesma. Aspectos do tempo, todos eles qualitativos, que ficam ocultos sob as medidas quantitativas (BOSCH et al., 2005).

Em terceiro lugar, um diário não reflete todos os conflitos de organização do tempo derivados das necessidades de cuidado. Uma dimensão desses tipos de conflitos se reflete na tensão que representa, particularmente para as mulheres, a organização dos tempos de vida e de trabalho. Aspecto que se recolhe indiretamente em algumas pesquisas, em perguntas relacionadas com a possível “falta contínua de tempo”. As mulheres, como responsáveis pelos cuidados no lar, estão continuamente vigilantes para atender a qualquer necessidade. Daí que, habitualmente, carecem de tempo, porque são doadoras dele. Por resultados obtidos de outro tipo de estudo,<sup>15</sup> parece que a mudança importante no comportamento trabalhista das mulheres não repercutiu tanto no aumento do tempo total de trabalho, mas nas tensões provocadas pela combinação de atividades (trabalho familiar doméstico e trabalho mercantil), a chamada “dupla presença”, que Izquierdo denomina “dupla presença ausência” (IZQUIERDO, 1998) para ressaltar o estar e não estar, em ambos os espaços, e a tensão que isso gera.

A segunda dimensão dos conflitos de organização do tempo tem a ver com as restrições de horários que as tarefas de cuidados implicam. Ser pessoa responsável por cuidados afeta, notavelmente, o ritmo da vida cotidiana. Poderá ocorrer, por exemplo, o caso de uma mãe ou um pai que tenha de estar, a certa hora, em casa porque a criança pequena volta do colégio. Porém, não necessariamente

<sup>15</sup> Ver a parte IV do texto de Folbre e Bittman (2004). Os resultados analisados correspondem à Austrália, país pioneiro nos estudos de uso do tempo.

essa mãe ou esse pai realizará uma atividade concreta a essa hora com a criança. Portanto, sua presença em casa devido a uma razão de cuidados – que pode representar sérios problemas de organização do tempo – não ficará recolhida como tal no diário de atividades.

A terceira dimensão da organização dos horários e tempos derivados das necessidades de cuidados diz respeito à situação de “estar disponível ou vigilante”. Isso se relaciona com diferentes situações, embora aqui queiramos ressaltar a necessária presença de uma pessoa adulta nas horas noturnas. O tempo, enquanto uma criança pequena está dormindo, não fica registrado em um diário de atividades como tempo de cuidados. Contudo, é necessária a presença no lar, normalmente de sua mãe ou seu pai, que tiveram de organizar seus tempos – que pode incluir organização do tempo de trabalho mercantil – para cumprir a referida tarefa.<sup>16</sup>

Finalmente, nós nos referiremos às limitações dos diários de atividades que derivam de uma utilização inadequada dessa metodologia, e, portanto, são limitações suscetíveis de serem superadas. O primeiro tipo de problema dessas características se relaciona com o que se costuma denominar “simultaneidades.”<sup>17</sup> Existe uma série de atividades que podem – e costumam – ser realizadas de forma simultânea. Delas, a atividade de cuidados é uma das quais, com mais frequência, aparece realizada junto a outra tarefa do lar. Por exemplo, cozinhar ou lavar e cuidar de uma criança. Por isso, nos diários de atividades, pergunta-se pela “atividade principal” e pela “secundária”, sendo a pessoa entrevistada a que as classifica. A tendência dos entrevistados é de não situar as tarefas de cuidados como atividade principal e, muitas vezes, nem sequer como secundária. É como se fosse

<sup>16</sup> Na Austrália, estão sendo experimentadas formas de captar esses aspectos por meio de um diário de uso do tempo.

<sup>17</sup> O que se denominou “simultaneidades” reponde à chamada de atenção de algumas pesquisas sobre a intensificação de trabalho das mulheres, fato que aparecia como uma característica do trabalho feminino e que estaria tornando-se mais grave nas últimas décadas (FLORO, 1995).

algo “natural de realizar”: cuida-se dos filhos “enquanto” se realizam outras atividades consideradas principais, sem levar em conta que, com frequência, estão sendo realizadas outras tarefas, precisamente porque se tem de estar em casa por causa da presença de crianças. Dessa maneira, a forma como as pessoas priorizam suas atividades introduz um potencial de subjetividade importante, mediado por uma cultura que, tradicionalmente, naturalizou as tarefas de cuidados, particularmente, como atividade feminina. Quer dizer, cuidar seria parte constitutiva do fato de ser mãe.

O tema das simultaneidades apresenta um problema aumentado. À pessoa à qual corresponde o diário de atividades também se costuma requerer informação sobre “se estava sozinha ou com alguém conhecido” quando realizava a atividade. Questão que introduz maior ambiguidade e confusão no tema de cuidados, uma vez que se torna mais fácil confundir a presença com o cuidado. A Pesquisa de Emprego do Tempo 2002/2003 (EET, sigla em espanhol), primeira desse tipo que se realiza em nível do Estado espanhol,<sup>18</sup> exemplifica a situação de maneira preocupante. Além de dar instruções sobre como completar o diário e como responder frente a situações de simultaneidade e de presença de outras pessoas, a EET desenvolve um exemplo concreto. No exemplo citado, comenta-se sobre uma pessoa que, entre as 6h30 e as 7h40, realiza, como atividades principais, uma série de tarefas em casa, dentre outras, levantar-se, acordar as crianças, preparar o café da manhã, lavar a louça, arrumar as camas e, enquanto isso, como atividades secundárias, figura, basicamente, escutar rádio. À tarde, a mesma pessoa tem, como atividades principais, ir às compras, organizar o que comprou, preparar o jantar, colocar a mesa, jantar, retirar a mesa, colocar as crianças na cama e, novamente como atividades secundárias, escutar rádio ou assistir à televisão. Todas essas ações – a exceção

<sup>18</sup> A metodologia da pesquisa e os resultados publicados se encontram na página do Instituto Nacional de Estatística (INE) (<http://www.ine.es>).

das que são explicitamente atividades direcionadas às crianças – figuram como sendo realizadas com a presença de crianças menores de dez anos que vivem com a pessoa que completa o diário. O tema em questão é: se a pessoa realiza todas essas atividades com a presença das crianças, como a atividade de cuidado de crianças não é considerada? Como não se responde, como atividade secundária, que se estava cuidando das crianças ou vigiando-as?

Da mesma maneira, é de se supor que muitas atividades diferentes, realizadas com as crianças à tarde ou nos fins de semana, não figurem como cuidados, mas como “vida social em família”. Entretanto, provavelmente, essa vida social se realiza de uma determinada maneira, precisamente, porque as crianças estão, ou seja, está orientada para atividades com as crianças. Em geral, quando se está com as crianças, há um trabalho de vigilância que não implica, necessariamente, nenhuma atividade concreta, mas que, claramente, trata-se de um trabalho de cuidados. Quer dizer, a forma de recolher informação no diário apresenta um rumo importante que induz para que as atividades de vigilância de crianças, de “estar com as crianças”, não sejam reconhecidas como trabalho de cuidados, o que torna essa atividade muito reduzida.

Por último, outro mecanismo por meio do qual as atividades de cuidado desaparecem está relacionado com a idade das crianças a ser considerada para reconhecê-las como pessoas necessitadas de cuidados específicos. O mais habitual para a análise de diferentes variáveis dos menores é estabelecer três faixas de idades: de 0 a 3 anos, maiores de 3 e até 10 anos, maiores de 10 e até 16 ou 18 anos. Normalmente, considera-se que, a partir dos 10 anos – idade em que os menores podem ficar sozinhos em casa –, já não se necessita de cuidados. Questão muito discutida, uma vez que cada idade demanda diferentes tipos de cuidado. Dessa maneira, não são recolhidos todos os tempos de relação, concretizados em alguma atividade, que são realizados com os maiores de 10 anos.

## A informação da EET e o desaparecimento dos tempos de cuidados<sup>19</sup>

Já que, pela primeira vez, dispõe-se, no Estado espanhol, de uma pesquisa de uso do tempo, pode ser útil constatar algumas limitações assinaladas a partir de um diário de atividades, por meio dos resultados concretos que a EET oferece.

Como primeira visão geral, se são consideradas todas as atividades agrupadas sob o termo de trabalho familiar doméstico (incluído o trabalho de cuidados), a informação da pesquisa destaca que, no Estado espanhol, as mulheres trabalham (em ambos os trabalhos) diariamente, como média social, uma hora a mais que os homens (Tabela 1). E, além disso, que o tempo médio diário dedicado por toda população ao trabalho familiar doméstico é muito análogo ao que dedicam ao trabalho de mercado, o qual já põe em questão a ideia de que o trabalho familiar doméstico é uma atividade marginal e sem importância.

TABELA 1

Tempo total de trabalhos (horas e minutos diários)					
	Homens		Mulheres		Média social total
	Tempo social	Tempo participante	Tempo social	Tempo participante	
Trabalho familiar doméstico	1h30	2h08	4h24	4h45	2h38
Trabalho de mercado	3h35	8h18	1h43	6h50	2h59
Total do trabalho	5h05		6h08		5h37

Fonte: INE, Pesquisa de Emprego do Tempo 2002/2003.

Também se observa na Tabela 1 que a distribuição do tempo entre os diferentes trabalhos é muito diferente para mulheres e homens. Elas dedicam 2 horas e 54 minutos a mais que os homens, como média diária, ao trabalho familiar doméstico. Em compensação, no trabalho de mercado, a diferença é a favor dos homens, dedicando estes, como média social, 1 hora e 52 minutos a mais

<sup>19</sup> Uma análise da informação que oferece a EET pode ser vista em Carrasco, Domínguez e Mayordomo (2005).

que as mulheres diariamente. Portanto, considerado o tempo global de trabalho, observa-se, por um lado, que as mulheres trabalham mais que os homens e, por outro, que as diferenças entre mulheres e homens quanto à dedicação aos diferentes trabalhos é ainda considerável. Contudo, apesar de a diferença entre mulheres e homens ser importante, essa diferença aumentaria de forma significativa – como se verá mais adiante – se as informações sobre o trabalho de cuidados fossem bem coletadas.

Entretanto, a informação que se recolhe na Tabela 1 é tempo-relógio, é tempo direto dedicado a cada atividade. Estão sendo homogeneizadas horas cujos conteúdos podem ser muito diferentes; mais ainda, estão sendo comparadas horas de dois trabalhos que se realizam segundo relações e normas muito diferentes. De qualquer forma, essa primeira visão sobre o tempo de trabalho permite tornar visível a importância do trabalho familiar doméstico (ao menos, em tempo requerido) e as persistentes desigualdades entre mulheres e homens. Assim, apesar das limitações, é um tipo de informação relevante que justifica a realização de estudos de uso do tempo.

Para nos aproximar do tempo de cuidados, algumas variáveis significativas podem ser selecionadas. A Tabela 2 recolhe a informação do tempo dedicado (pela pessoa principal) a trabalho familiar, mas em lares particulares, aqueles onde vive alguma pessoa menor. A primeira que se observa é que o trabalho familiar doméstico aumenta – como era de se esperar – em relação à média de toda a população (Tabela 1) e que se mantêm diferenças importantes entre mulheres e homens. Em segundo lugar, o tempo dedicado à atividade, tanto por mulheres quanto por homens, reduz-se, continuamente, à medida que aumenta a idade dos ou das menores. Inclusive diante da presença de um adolescente (menor de 11 a 18 anos), o tempo que os homens dedicam à atividade é o mesmo que a média de toda a população masculina. Isso é um indício de que os “cuidados” desaparecem – ao menos, para os homens – quando não é indispensável a presença de uma pessoa adulta. De qualquer modo, o aumento de tempo dedicado a trabalho familiar doméstico, nesse tipo de lar, não parece ser muito notável. Isso quando se considera, por exemplo,

que em lares onde vivem menores de três anos seria necessária a presença constante de uma pessoa adulta; não parece significativo que, no total (entre mulheres e homens), o aumento de tempo (em relação à média da população) dedicado a atividades do lar seja de 4 horas diárias. Poderia ser considerado um aumento razoável se apenas estivesse referindo-se aos dias laborais, porém a informação inclui fins de semana, quando o trabalho de cuidados deveria aumentar notavelmente. Esse tipo de informação indica, novamente, que o trabalho de cuidados fica mal coletado.

TABELA 2

Tempo médio de dedicação ao trabalho familiar doméstico (TFD) por presença de menores, idade dos menores e papel no lar (horas e minutos diários)		
Lares com menores	Papel	Tempo social TFD
Menor de 3 anos	masculino	2h40
	masculino	7h22
Menor de 3 a 10 anos	masculino	1h52
	feminino	6h
Menor de 11 a 18 anos	masculino	1h32
	feminino	5h44

Fonte: INE, Pesquisa de Emprego do Tempo, 2002/2003.

Um resultado análogo ao anterior se observa quando se analisa o tempo de trabalho dedicado a trabalho familiar doméstico em determinados lares que requerem cuidados específicos. A Tabela 3 oferece resultados de três tipos de lares: casais menores de 65 anos sem outra pessoa no lar, casais que vivem com um avô/uma avó e casais que vivem com menores de 11 anos. Isso permite comparar lares formados por um casal e pessoas “dependentes” com lares formados por um casal e sem pessoas “dependentes”. Em ambos os casos, o tempo dedicado a tarefas do lar é maior nos lares com dependentes, particularmente, naqueles com menores. Mas, igualmente ao caso anterior, as diferenças, apesar de significativas, não explicam como se cobrem as necessidades de cuidados dos menores. No caso dos avôs/das avós, teria que haver mais informação do estado de saúde das referidas pessoas mais velhas.

TABELA 3

Tempo médio de dedicação ao trabalho mercantil (TM), ao trabalho familiar doméstico (TFD) e ao trabalho total social por tipo de lar, papel no lar e sexo (horas e minutos diários)						
TIPO DE LAR	PAPEL	TM SOCIAL	TFD SOCIAL	TOTAL SOCIAL	TM PART.	TFD PART.
Casais -65 anos	homens	4h59	1h37	6h36	8h21	2h02
	mulheres	3h08	3h46	6h54	7h18	3h56
Casais + avô/avó	homens	3h36	1h40	5h16	8h32	2h28
	mulheres	1h42	4h29	6h11	6h59	5h05
Casais + menor 11 anos	homens	4h59	1h37	6h36	8h21	2h02
	mulheres	3h08	3h46	6h54	7h18	3h56

Fonte: INE, Pesquisa de Emprego do Tempo, 2002/2003.

Além de observar o tempo dedicado ao trabalho familiar doméstico de forma agregada, é interessante considerar, especificamente, o tempo de cuidados que as pessoas “dependentes” requerem. Para isso, foram consideradas pessoas dependentes<sup>20</sup> e recolhidos todos os tempos de cuidados, tanto os que se assinalavam como atividade principal quanto os que figuravam como atividade secundária<sup>21</sup> (Tabela 4). Na Tabela 4, apenas figuram os resultados por participante, já que o significativo para nosso objeto é o tempo dedicado pelas pessoas que, realmente, exercem a função de cuidadoras. Os dados da Tabela 4 são bastante significativos para a hipótese que estamos sustentado: quando não se trata de atividades concretas, os cuidados tendem a “desaparecer”. Isso explica o fato de que, por um lado, o tempo de cuidados seja relativamente baixo e, por outro, quase não varie quando se

<sup>20</sup> Estão sendo consideradas pessoas “dependentes” as menores de 10 anos e as pessoas de 75 anos ou mais. O critério da idade é arbitrário. Nesse caso, escolheu-se esse critério porque são as situações mais críticas de necessidades de cuidados. Quanto aos menores, é a idade em que ainda requerem a presença constante de uma pessoa adulta, e, em relação à idade das pessoas mais velhas, optou-se por estabelecer o limite inferior em 75 anos porque se considera que, a partir dessa idade, agravam-se, notavelmente, os problemas de saúde.

<sup>21</sup> Recordamos que se uma pessoa realiza mais de uma atividade de forma simultânea (passar roupa e cuidar das crianças), pede-se que registre – segundo seu critério – uma atividade como principal e a outra como secundária.

inclui o tempo de cuidados como atividade secundária. Considerando-se que habitualmente, durante o fim de semana, as pessoas dependentes não buscam instituições, o tempo de cuidado deveria aumentar de forma importante, questão que, segundo os resultados da pesquisa, não ocorre. Por fim, para se ter uma ideia do

**TABELA 4**

Tempo de cuidados segundo sexo e presença de pessoas dependentes no lar (horas e minutos diários)		
	TEMPO DE CUIDADOS ATIVIDADE PRINCIPAL PARTICIPANTE	TEMPO DE CUIDADOS TOTAL PARTICIPANTE
Homens	1h31	1h44
Mulheres	2h22	2h49

Fonte: INE, Pesquisa de Emprego do Tempo, 2002/2003.

tempo de trabalho de cuidados que não fica coletado na pesquisa, considerou-se todo o tempo de diferentes atividades nas quais as pessoas manifestavam que os menores de 10 anos estavam presentes enquanto se realizava a atividade. Naturalmente, esse tempo inclui aquele que se refere a atividades específicas de cuidados de menores, porém também inclui todas as demais atividades não consideradas cuidados, mas nas quais os menores estavam presentes. De qualquer forma, quando os menores de 10 anos estão presentes, seja ativamente, seja passivamente, de alguma maneira, eles estão sendo cuidados.

Os resultados destacam que, nos dias trabalhistas, os homens participantes realizam atividades com a presença de menores durante 3 horas e 44 minutos, e as mulheres, durante 6 horas e 29 minutos; tempo que aumenta, notavelmente nos fins de semana, até 7 horas e 8 minutos para eles e até 8 horas e 20 minutos para elas. Naturalmente, essa informação não permite afirmar, simplesmente, que todo esse tempo seja de cuidados, embora permita realizar algum comentário a esse respeito. Em primeiro lugar, os dados se correspondem melhor com a realidade, tanto pela magnitude total do tempo de cuidados quanto pelo salto

importante entre dias laborais e fins de semana. Em segundo lugar, as diferenças entre mulheres e homens são significativas, uma vez que destacam a maior dedicação delas a essas atividades; contudo, além disso, precisamente por essa maior dedicação, pode-se afirmar que, muitas vezes, realizam a atividade sozinha. Situação que, com a informação disponível, não fica clara no caso dos homens. Seria importante contar com informação que permitisse saber, naquelas situações em que a presença de menores seja compartilhada com mais de uma pessoa adulta, quem, realmente, está sendo responsável pelas tarefas de cuidados dos menores, uma vez que não basta a presença quando esta é compartilhada.

Essa informação confirma a dificuldade de captar toda a problemática do tempo de cuidados, que se mostra escorregadia quando ultrapassa as fronteiras da mera atenção física aos demais. Contudo, apesar das dificuldades, há aspectos que podem ser recuperados. Para isso, é necessário revisar a metodologia de coleta de informação do diário de atividades, mas com uma vontade manifestada de querer recuperar todo o tempo dedicado a trabalho de cuidados.

## Recapitulação

Nestas páginas, recupera-se, primeiro, uma linha de base conceitual sobre o trabalho familiar doméstico, que, atualmente, está abordando, por um lado, as tarefas de cuidados como elemento crítico do trabalho não remunerado e, por outro, a necessidade de desenvolver novos marcos analíticos em economia, que integrem todas essas atividades realizadas, tradicionalmente, pelas mulheres no lar. Aborda-se, ainda, a urgência de que esses trabalhos sejam considerados no desenho das políticas públicas. Para isso, é necessário, primeiro, reconhecer que o trabalho de cuidados é indispensável para a sobrevivência e a qualidade de vida, tanto das pessoas quanto da sociedade. Em segundo lugar, entender que todas as pessoas necessitam de cuidados ao longo de sua vida, com diferente intensidade, de acordo com o momento do ciclo vital. E, por último, admitir que não existem “pessoas cuidadoras” e “pessoas cuidadas” como grupos diferentes de população, mas todos e todas temos, potencialmente, ambas as dimensões.

Paralelamente, recupera-se um debate sobre diferentes dimensões do “tempo”, que critica a visão estreita da economia por esta considerá-lo recurso escasso, homogêneo e quantificável. A partir dessa nova perspectiva, tornam-se visíveis dimensões do tempo que extrapolam a lógica mercantil e emergem em âmbitos estreitamente relacionados com as atividades de cuidados. Sugere-se a necessidade de considerar todos os tempos e todas as atividades em conjunto, já que a organização do tempo é fundamental para a qualidade de vida.

O desenvolvimento de metodologias desenhadas para captar o uso do tempo seguiu uma problemática análoga à desconstrução conceitual: essas metodologias apenas permitem coletar – e, como se viu, com sérios problemas práticos – o tempo “mensurável e quantificável”, tornando invisíveis os aspectos mais subjetivos do cuidado. Essa forma de “medir” o tempo e o cuidado apresenta um rumo de sexo/gênero importante: o tempo que desaparece é, basicamente, tempo de mulheres.

Como consequência, existe um estreito vínculo entre as dimensões não quantificáveis – subjetivas – das necessidades humanas e os aspectos não quantificáveis do tempo. Porém, para a economia, todos esses aspectos permanecem ocultos; o não quantificável é marginalizado. Por isso, a partir da economia feminista, sugere-se, em primeiro lugar, a necessidade de uma análise não dicotômica, que não polarize entre “trabalho/emprego” e “não trabalho”; aspectos objetivos e subjetivos; mercado e lar. Uma análise que transcenda a forma como os homens participam na economia capitalista e reconheça e categorize as atividades de cuidados desenvolvidas à margem do mercado. Uma leitura que considere que o bem-estar social não é determinado pelo “sucesso do mercado”, mas pela qualidade das relações humanas (HIMMELWEIT, 2002; MELLOR, 2000).

É necessário continuar indagando esse objeto, em nível teórico, nas dimensões do tempo e do cuidado. E, em termos mais aplicados, rejeitar, como única medida do tempo, a quantitativa, porque oculta as dimensões qualitativas ligadas, diretamente, às atividades de cuidados, e pesquisar metodologias que combinem qualitativos e quantitativos e permitam, posteriormente, incorporar os aspectos subjetivos do cuidado à análise econômica.

## Bibliografia

ADAM, Barbara. Cuando el tiempo es dinero. Racionalidades del tiempo y desafíos a la teoría y práctica del trabajo. *Sociología del trabajo*, Madrid, n. 37, p. 5-38, 1999.

AMOROSO, María Inés et al. *Malabaristas de la vida*. Mujeres, tiempos y trabajos. Barcelona: Icaria, 2003.

BAKKER, Isabella. *Unpaid work and macroeconomics: new discussions, new tools for action*. Ottawa: Status of Women Canada, 1998.

BECKER, Gary. A theory of the allocation of time. *Economic Journal*, v. 75, n. 299, p. 493-517, 1965.

\_\_\_\_\_. *Treatise on the family*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina. Introducción. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; ALEMANY, Carmen (Comp.). *Las mujeres y el trabajo*. Rupturas conceptuales. Barcelona: Fuhem; Icaria, 1994. p.17-109.

BOSCH, Anna; CARRASCO, Cristina; GRAU, Elena. Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo. In: TELLO, Enric. *La historia cuenta*. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible. España: El Viejo Topo, 2005. p. 321-346 (Epílogo).

BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda; KERRI, Allen. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. London: Commonwealth Secretariat, 1998.

CARRASCO, Cristina. *El trabajo doméstico*. Un análisis económico. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. (Colección Tesis Doctorales)

\_\_\_\_\_. Presente y futuro del trabajo. Apuntes para una discusión no androcéntrica. In: RODRÍGUEZ, Arantxa et al. *El futuro del trabajo: reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres*. Bilbao: Bakeaz; CDEM, 1996. p. 19-46.

\_\_\_\_\_. La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? *Mientras Tanto*, n. 82, p. 43-70, 2001.

\_\_\_\_\_ et al. *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*. Serie Estudios 51. Madrid: Instituto de la Mujer, 1997.

\_\_\_\_\_; MAYORDOMO, Maribel. Los modelos y estadísticas de empleo como construcción social: la encuesta de población activa y el sesgo de género. *Política y Sociedad*, n. 34, p. 101-112, 2000.

\_\_\_\_\_ et al. *Trabajo con mirada de mujer*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2004.

\_\_\_\_\_; DOMÍNGUEZ, Màrius; MAYORDOMO, Maribel. *El trabajo de las mujeres en Cataluña ¿hacia una creciente igualdad?* Informe realizado a partir de la información de la Encuesta de Empleo del Tiempo 2002/2003. Col.lecció Estudis 10. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, 2005.

DURÁN, María Ángeles. *Los costes invisibles de la enfermedad*. Madrid: Fundación BBV, 1999.

ELSON, Diane. *Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budget? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care*. London: Commonwealth Secretariat, 1997.

\_\_\_\_\_. Households structures and nutrition: some contradictions in provisioning norms. In: HIMMELWEIT, Susan (Ed.) *Inside the household: from labour to care*. Houndsmills: MacMillan Press, 2000.

FLORO, María Sagrario. Economic restructuring, gender and the allocation of time. *World Development*, v. 23, n. 11, p. 1913-1929, 1995.

FOLBRE, Nancy. *The invisible heart: economics and family values*. New York: The New Press, 2001.

\_\_\_\_\_; BITTMAN, Michael (Ed.). *Family time*. The social organization of care. London: Routledge, 2004.

HIMMELWEIT, Susan. The discovery of "unpaid work": the social consequences of the expansion of "work". *Feminist Economics*, v. 1, n. 2, p. 1-19, 1995.

\_\_\_\_\_. Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy. *Feminist Economics*, v. 8, n. 1, p. 49-70, 2002.

HUMPHRIES, Jane; RUBERY, Hill. The reconstitution of the supply side of the labour market: the relative autonomy of social reproduction. *Cambridge Journal of Economics*, v. 8, n. 4, p. 331-346, 1984.

IZQUIERDO, María Jesús. *El malestar en la desigualdad*. Madrid: Cátedra, 1998.

MELLOR, Mary. Challenging the new world (dis)order: feminist green socialism. In: HIMMELWEIT, Susan (Ed.). *Inside the household: from labour to care*. Houndsmills: MacMillan Press, 2000. p. 166-183.

MESSING, Karen (Dir.). *El trabajo de las mujeres*. Comprender para transformar. Madrid: Catarata, 2002.

PÉREZ OROSCO, Amaia. *Economía del género y economía feminista, ¿conciliación o ruptura?* Artículo presentado em Congreso de Economía Feminista del Estado Español. Bilbao, 14-15 abr. 2005.

PICCHIO, Antonella. *Social reproduction: the political economy of the labour market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral. In: BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina; ALEMANY, Carmen (Comp.). *Las mujeres y el trabajo*. Rupturas conceptuales. Barcelona: Fuhem; Icaria, 1994. p. 451-490.

\_\_\_\_\_. Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida. In: CARRASCO, Cristina (Ed.). *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001. p. 15-37.

\_\_\_\_\_. La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida: In: CAIRÓ i CÉSPEDES, Gemma; MAYORDOMO RICO, Maribel (Comp.). *Por una economía sobre la vida*. Aportaciones desde un enfoque feminista. Barcelona: Icaria, 2005. p. 17-34.

REID, Margaret. *Economics of household production*. New York: John Wiley, 1934.

TORNS, Teresa. El tiempo de las mujeres: entre la invisibilidad y la necesidad. In: CARRASCO, Cristina (Ed.). *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001. p. 133-147.

\_\_\_\_\_. Las políticas de tiempo: un reto para las políticas del estado del bienestar. *Trabajo*, Universidad de Huelva, n. 13, p. 145-164, 2004.

## Bem Viver: germinando alternativas para o desenvolvimento

O Bem Viver (ou Viver Bem) engloba um conjunto de ideias que estão sendo criadas como reação e alternativa aos conceitos convencionais sobre o desenvolvimento. Sob esses termos, estão sendo acumuladas diversas reflexões, que, com muita intensidade, exploram novas perspectivas criativas tanto no plano das ideias quanto no das práticas.

Diante da situação atual, é conveniente apresentar uma revisão das principais ideias em discussão. Esse é o objetivo do presente artigo. Não se pretende defender uma única definição do Bem Viver; pelo contrário, como se verá a seguir, considero que não se pode elaborar uma definição que seja aplicável a todos os casos. O propósito é oferecer um olhar panorâmico, mesmo correndo o risco de ser incompleto, porém que deixe claro que o Bem Viver, neste momento, está germinando em diversas posturas, em diferentes países e a partir de distintos atores sociais; que é um conceito em construção e, necessariamente, deve-se ajustar a cada circunstância social e ambiental.

No entanto, apesar dessa pluralidade, aqui se defende que é possível chegar a uma plataforma compartilhada sobre o Bem Viver a partir de diferentes tradições de pensamento. Portanto, a prioridade atual está em apoiar essas discussões, alentar uma diversificação ainda maior e promover medidas concretas.

---

Texto original: GUDYNAS, Eduardo. Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, Agencia Latinoamericana de Información, Quito, n. 462, feb. 2011.

## Pontos de partidas

É possível começar o presente percurso a partir dos testemunhos de pessoas-chave no debate sobre o Bem Viver nos países andinos. Alberto Acosta, que, como presidente da Assembleia Constituinte equatoriana, foi um dos mais ativos promotores da ideia, entende como uma “oportunidade” e uma “opção” construí-la. Em seu entendimento, o Bem Viver não pode ser reduzido ao “bem-estar ocidental”, mas deve ser apoiado na cosmovisão dos povos indígenas, a partir da qual o que poderia ser chamado de melhoramento social é “uma categoria em permanente construção e reprodução”. Seguindo uma postura holística, Acosta acrescenta que os bens materiais não são os únicos determinantes. Ao contrário, existem “outros valores em jogo: o conhecimento, o reconhecimento social e cultural, os códigos de condutas éticas e, inclusive, espirituais na relação com a sociedade e a natureza, os valores humanos, a visão do futuro, dentre outros”. Entretanto, também adverte que há outras fontes de inspiração, já que, até mesmo na cultura ocidental, “levantam-se cada vez mais vozes que poderiam estar, de alguma maneira, em sintonia com essa visão indígena” (ACOSTA, 2008).

O intelectual aymara David Choquehuanca, atual ministro das Relações Exteriores da Bolívia, sustenta que o Viver Bem é “recuperar a vivência de nossos povos, a Cultura da Vida e a nossa vida em completa harmonia e respeito mútuo com a mãe natureza, com a Pachamama, onde tudo é vida, onde todos somos uywas, criados da natureza e do cosmos”. Continua destacando que todos somos parte da natureza e não há nada separado; desde as plantas até as colinas, todos esses elementos são nossos irmãos (CHOQUEHUANCA, 2010).

Ambos entendem que o Bem Viver implica um questionamento substancial das ideias contemporâneas de desenvolvimento e, especialmente, de seu apego ao crescimento econômico e de sua incapacidade de resolver os problemas relacionados à pobreza, sem esquecer que suas práticas desembocam em severos impactos sociais e ambientais. Também destacam que essa ideia deve muito ao olhar dos povos indígenas, e uma revisão de outras definições mostra que, para ela, convergem tanto intelectuais quanto

militantes; tanto crioulos quanto indígenas. Como complemento, oferece-se um quadro com exemplos de outras conceituações.

Essas e outras contribuições permitem assinalar que existem, pelo menos, três planos para abordar a construção do conceito do Bem Viver: as ideias, os discursos e as práticas. No primeiro, encontram-se os questionamentos radicais nas bases conceituais do desenvolvimento, especialmente seu apego à ideologia do progresso. De alguma maneira, essas críticas vão além do desenvolvimento e alcançam outras questões essenciais, tais como as formas de entendermos a nós mesmos como pessoas e as formas sob as quais concebemos o mundo.

Um segundo plano se refere aos discursos e às legitimidades dessas ideias. O Bem Viver se afasta dos discursos que celebram o crescimento econômico ou consumo material como indicadores de bem-estar; também não elogia a obsessão pela rentabilidade ou pelo consumo. Seus apelos pela qualidade de vida discorrem por outros caminhos e, além disso, incluem tanto as pessoas quanto a Natureza. Abrem-se portas para outras formas de falar, escrever ou pensar nosso mundo.

No terceiro campo, encontram-se as ações concretas, tais como projetos políticos de mudança, planos governamentais, marcos normativos e formas de elaboração de alternativas para o desenvolvimento convencional. Aqui reside um dos grandes desafios das ideias do Bem Viver, no sentido de se converter em estratégias e ações concretas, que não repitam as posturas convencionais criticadas e, além disso, sejam viáveis.

## Para além da crítica ao desenvolvimento

Um aspecto central na formulação do Bem Viver está no campo da crítica ao desenvolvimento contemporâneo. Questionam-se, por exemplo, a racionalidade do desenvolvimento atual, sua ênfase nos aspectos econômicos e no mercado, sua obsessão pelo consumo, ou o mito de um progresso continuado.

A equatoriana Ana María Larrea (2010) oferece um exemplo dessa postura, a qual considera que o desenvolvimento é um conceito de crise (com claras implicações coloniais) e uma expressão da Modernidade. Sua crítica aborda, simultaneamente,

o desenvolvimento atual e o capitalismo, e apresenta o Bem Viver como uma via para superar essas limitações.

Essas críticas ao desenvolvimento convencional se desenvolvem a partir de várias frentes. Existe, por um lado, um conjunto de reações sobre seus efeitos negativos, seja devido a projetos específicos (como pode ser uma estrada ou uma hidroelétrica), seja por reformas setoriais de amplo espectro (é o caso da privatização da saúde ou da educação). Ao contrário do que proclama, o desenvolvimento convencional desemboca em um “mau desenvolvimento”, que leva a um “mal viver” – apelando para a caracterização popularizada por Tortosa (2011).

Outro conjunto de reações aponta para as diferentes ideias em jogo. Por exemplo, questiona-se, duramente, a ênfase convencional em entender o bem-estar unicamente como um assunto de rendimentos econômicos ou posse material, ou que apenas se pode resolver no mercado. O Bem Viver destaca a qualidade de vida, porém não a reduz ao consumo ou à propriedade. Questionou-se ainda, intensamente, o reducionismo segundo o qual se apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, e alertou-se que ele é impossível, já que os recursos naturais são limitados, e a capacidade dos ecossistemas de lidar com os impactos ambientais também delimitados.

É muito comum sustentar que um país se desenvolve se sua economia cresce e, em particular, se aumentam as exportações ou os investimentos. Em muitos casos, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou, e as exportações dispararam, porém pouco ou nada melhorou em relação às condições sociais e ambientais. Apesar disso, essa postura do desenvolvimento clássico permanece e, por sua vez, expressa uma firme crença no progresso e na evolução linear da História. Seus exemplos clássicos residem em considerar os países latino-americanos como “subdesenvolvidos”, que devem avançar por sucessivas etapas, imitando a trajetória das economias industrializadas. Dessa maneira, um amplo leque de reflexão sobre o Bem Viver foca sua análise nas falácias do economicismo convencional – por exemplo, Acosta (2008) ou Dávalos (2008).

Outros questionamentos abordam a base antropocêntrica do desenvolvimento atual, que faz com que tudo seja valorizado e apreciado em função da utilidade para os humanos. Também existe aquele que denuncia a perda dos aspectos afetivos. Nesses terrenos, são muito evidentes as contribuições dos saberes tradicionais, especialmente andinos, os quais se converteram em um ingrediente-chave e essencial para alimentar as reflexões sobre o Bem Viver. Expressões como *sumak kawsay*, do kichwua (do Equador), ou *suma qamaña*, do aymara (da Bolívia), revestem-se de enorme importância pelas ideias que explicitam, por serem formuladas em suas próprias línguas e por seu potencial descolonizador.

Finalmente, outro componente essencial do Bem Viver é uma mudança radical em como se interpreta e valoriza a Natureza. Em várias de suas formulações, converte-se o ambiente em sujeito de direitos, rompendo com a perspectiva antropocêntrica tradicional.

Dessa maneira, é possível concluir em um primeiro ponto de acordo: o Bem Viver implica mudanças profundas nas ideias sobre o desenvolvimento que vão além de correções ou ajustes. Não basta tentar “desenvolvimentos alternativos”, já que estes se mantêm alinhados à mesma racionalidade no modo de entender o progresso, o uso da Natureza e as relações entre os seres humanos. O alternativo tem, sem dúvida, sua importância, mas são necessárias mudanças mais profundas. Em lugar de insistir com os “desenvolvimentos alternativos”, deveriam ser construídas “alternativas para o desenvolvimento” (segundo as palavras do antropólogo colombiano Arturo Escobar). O Bem Viver aparece como a mais importante corrente de reflexão que a América Latina ofereceu nos últimos anos.

### As novas constituições da Bolívia e do Equador

Em suas primeiras expressões formais, o Bem Viver se cristalizou nas novas constituições do Equador (aprovada em 2008) e da Bolívia (2009). Esse passo substancial foi o resultado de novas condições políticas, da presença de ativos movimentos sociais e do crescente protagonismo indígena.

Na Constituição boliviana, é apresentado o Viver Bem, e este aparece na seção dedicada às bases fundamentais do Estado, entre seus princípios, valores e fins (artigo 8). Nele, indica-se que:

[...] assumem-se e promovem-se como princípios ético-morais da sociedade plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (não seja fraco, não seja mentiroso nem seja ladrão), suma qamaña (viver bem), ñandereko (vida harmoniosa), teko kavi (vida boa), ivi maraei (terra sem mal) e qhapaj ñan (caminho ou vida nobre).

Essa formalização boliviana é pluricultural, uma vez que oferece a ideia do Viver Bem com base nos vários povos indígenas, estando todos no mesmo nível de hierarquia.

Esse conjunto de referências ao Viver Bem é semelhante, inclusive em termos de hierarquia, aos outros princípios clássicos, tais como unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, equidade social e de gênero na participação, bem-estar comum, responsabilidade, justiça social, dentre outros (todos incluídos no artigo 8). Por outro lado, esses princípios ético-morais são vinculados, diretamente, à forma de organização econômica do Estado, na qual volta a aparecer o Viver Bem. A nova Constituição indica que o “modelo econômico boliviano é plural e está orientado para melhorar a qualidade de vida e o viver bem” (art. 306). Além disso, postula-se um ordenamento econômico vinculado a princípios como solidariedade e reciprocidade, segundo os quais o Estado se compromete com a distribuição igualitária dos excedentes para políticas sociais de diversos tipos. Também se insiste em que, para conseguir o “viver bem em suas múltiplas dimensões”, a organização econômica deve atender a propósitos como a geração de produto social, a redistribuição justa da riqueza, a industrialização dos recursos naturais etc. (art. 313).

O Bem Viver é tratado de diferente maneira na nova Constituição equatoriana. Com efeito, é apresentado como “direitos do Bem Viver”, e, dentro desses, incluem-se diversos direitos, tais como aqueles sobre alimentação, ambiente saudável, água, comunicação, educação, moradia, saúde etc. Nessa perspectiva, o

Bem Viver expressa-se, de forma plural, por um conjunto de direitos, o qual, por sua vez, está em um mesmo nível de hierarquia com outros conjuntos de direitos reconhecidos pela Constituição (os referidos a pessoas e grupos de atendimento prioritário, a comunidades, a povos e nacionalidades, à participação, à liberdade da Natureza e à proteção).

Por outro lado, a Constituição apresenta uma seção dedicada ao “regimento do Bem Viver”, na qual se indicam dois componentes principais: os referidos à inclusão e à equidade (tais como educação, saúde, seguridade social, moradia, comunicação social, transporte, ciência etc.); e os que têm seu foco na conservação da biodiversidade e manejo de recursos naturais (por exemplo, proteção da biodiversidade, de solos e águas, das energias alternativas, do ambiente urbano etc.).

Por sua vez, esse regimento do Bem Viver está articulado com o “regimento de desenvolvimento”. Aqui surge uma precisão importante, já que se indica, claramente, que o desenvolvimento deve servir ao Bem Viver. O “regimento de desenvolvimento” é definido como “o conjunto organizado, sustentável e dinâmico dos sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ambientais, que garantem a realização do Bem Viver, do *sumak kwsay*” (art. 275). Seus objetivos são amplos, tais como melhorar a qualidade de vida, construir um sistema econômico justo, democrático e solidário, fomentar a participação e o controle social, recuperar e conservar a Natureza, ou promover um ordenamento territorial equilibrado.

Postula-se uma direta vinculação entre as estratégias de desenvolvimento a seguir e os direitos:

[...] o Bem Viver requererá que pessoas, comunidades, povos e nacionalidades gozem, efetivamente, de seus direitos e exerçam responsabilidades no marco da interculturalidade, do respeito a suas diversidades e da convivência harmônica com a natureza. (art. 275).

Esse regimento de desenvolvimento deve atender a um planejamento participativo e se expressa nas áreas do trabalho e das soberanias alimentar e econômica.

Estabelecidas as principais expressões constitucionais do Bem Viver, é necessário examinar tanto as semelhanças quanto as diferenças. Pode-se observar que, nos dois casos, essa ideia está diretamente vinculada a saberes e tradições indígenas. No texto equatoriano, está delimitada nas expressões em castelhano e kichwa, enquanto que, no caso boliviano, as referências são ainda mais amplas. A inclusão das denominações em línguas diferentes do castelhano não é um atributo menor e obriga a pensar essas ideias no marco da referência cultural que as originou. Igualmente nos dois casos, o Bem Viver é um elemento-chave para reformular o desenvolvimento; busca-se e ensaia-se um novo marco conceitual, e presta-se especial atenção a condicionar, por exemplo, a reforma econômica.

Contudo, também há diferenças importantes. No caso da Bolívia, o *suma qamaña* e os demais conceitos associados são fundamentos ético-morais e aparecem no marco de sua definição de plurinacionalidade. No caso equatoriano, ao contrário, o *sumak kawsay* é apresentado em dois níveis: como marco para um conjunto de direitos e como expressão de boa parte da organização e execução desses direitos, não apenas no Estado, mas em toda a sociedade. É uma formalização de maior amplitude e profundidade, uma vez que o *sumak kawsay* é mais do que um princípio ético-moral e aparece inserido no conjunto de direitos.

Contrariamente, no texto constitucional boliviano, esse vínculo entre *suma qamaña* e os direitos não é explícito. Por exemplo, não há uma referência a esse conceito na seção dos direitos fundamentais. Por sua vez, no caso boliviano, o Viver Bem é claramente apresentado como uma das finalidades do Estado, enquanto que o texto equatoriano é mais amplo. A versão boliviana se apoia um pouco mais no Estado que o texto equatoriano, porém avança mais sobre a pluralidade que no Equador. Por outro lado, o *sumak kawsay* equatoriano é plural no sentido de abrigar um amplo conjunto de direitos e articula-se, de forma simultânea, com outros direitos que não se encontram em seu interior.

Outras diferenças importantes giram em torno das abordagens do ambiente. Nesse campo, a nova Constituição do Equador formalizou o reconhecimento dos direitos da Natureza, o que im-

plica reconhecê-la como um sujeito (art. 72). E se mantém, em paralelo, a postura clássica dos direitos a um ambiente saudável (aqueles que são parte dos chamados direitos de terceira geração e têm seu enfoque nas pessoas).

A formulação dos direitos da Natureza oferece várias particularidades notáveis. Por um lado, utilizam-se, como sinônimos e em um mesmo nível, as categorias de Natureza e Pachamama, com as quais se reforça a importância que é outorgada ao saber indígena. Por outro lado, seus direitos estão enfocados em respeitar, integralmente, sua existência, sua estrutura e todos os processos vitais e evolutivos. Essa postura se reforça com outra inovação, a qual consiste em considerar que a restauração integral da Natureza também é um direito (art. 73). Observe-se que, dessa maneira, o componente ambiental do Bem Viver equatoriano descansa tanto nos direitos dos humanos quanto nos da Natureza.

Na Constituição boliviana, há diferenças substanciais. Mantém-se a figura clássica dos direitos dos cidadãos de terceira geração, nos quais se incluem a qualidade e a proteção ambientais. Porém, não existe um reconhecimento explícito dos direitos da Natureza, e só é possível se mover no marco dos direitos clássicos como mais um dentro dos direitos econômicos, sociais e culturais.

As tensões com as visões clássicas do desenvolvimento foram abordadas no texto constitucional boliviano, nos artigos em que se postula que uma das metas do Estado é industrializar os recursos naturais. Embora essa meta possa ser entendida no marco das demandas históricas de romper com a dependência exportadora de matérias-primas, o problema é que acarreta uma tensão com as metas de proteção à Natureza. Quando se indica que a “industrialização e comercialização dos recursos naturais serão prioridades do Estado” (art. 355), abrem-se as portas para todo tipo de contradições daqueles que reclamam a proteção e integridade da Natureza. Por exemplo, seria possível argumentar a inconstitucionalidade de medidas de proteção ambiental em lugares naturais, onde se localizam reservas de minério ou petróleo, os quais serão extraídos para serem industrializados, podendo-se promover um Viver Bem que degrada o ambiente.

### Testemunhos de olhares

#### CONCEITO DE PROGRESSO A PARTIR DA CULTURA AYMARA

Como se alcança o Bem Viver ou *suma jakaña*? Por meio da satisfação da alimentação, e isso mediante o controle da produção. O *ayllu* regula, com rigor, o sistema de produção agropecuário e de outros recursos; as decisões tomadas pelas autoridades, depois da consulta a seu povo, são revestidas de agilidade; se contrariar é castigado. Com a conquista de uma boa produção, consegue-se, por sua vez, um dos objetivos fundamentais como é *suma manq'aña*, ou seja, o comer bem.

O *suma qamaña* (viver e conviver bem) é o ideal buscado pelo homem e pela mulher andinos, traduzido como a plenitude da vida, o bem-estar social, econômico e político que os povos anseiam. É entendido como o desenvolvimento pleno dos povos.

MARÍA E. CHOQUE QUISPE integra o Centro de Estudos Multidisciplinar Ayamara, Bolívia. Baseado em Choque (2006).

.....

#### SUMAK KAWSAY E BEM VIVER

Enquanto a teoria econômica vigente considera o paradigma cartesiano do homem como “amo e senhor da natureza” e compreende a natureza a partir de um âmbito externo à história humana (um conceito que, inclusive, é subjacente ao marxismo), o *sumak kawsay* (Bem Viver) incorpora a natureza na história. Trata-se de uma mudança fundamental na epistemologia moderna, porque, se o pensamento moderno se orgulhava de algo, é, precisamente, de ter conseguido expulsar a natureza da história. De toda epistemologia produzida ao longo da história, a moderna é a única que produziu tal evento, e as consequências tornam-se desastrosas. O *sumak kawsay* (Bem Viver) propõe a incorporação da natureza à história, não como fator produtivo nem como força produtiva, mas como parte inerente ao ser social.

PABLO DÁVOLOS é um economista e docente equatoriano.  
Baseado em Dávalos (2008).

### A diversificação das ideias

Simultaneamente aos avanços constitucionais, diversificou-se a discussão a respeito das implicações do Bem Viver. É apropriado começar uma revisão a partir das contribuições bolivianas sobre o *suma qamaña*.

Alguns de seus mais entusiastas defensores, como Xavier Albó, sustentam que sua melhor interpretação deveria ser a vida boa em comunidade ou “bom conviver”. É um conceito complexo, dado que resulta das contribuições de analistas como Simón Yampara, Mario Torrez ou Javier Medina. Está vinculado, diretamente, à vivência plena, austera, porém diversa, que inclui tanto componentes materiais quanto afetivos, da qual ninguém é excluído, tal como comenta Javier Medina. No mesmo sentido, aponta o filósofo aymara Simón Yampara (2001), ao sustentar que, mais que o bem-estar material, busca-se a “harmonia entre o material e o espiritual”, como um “bem-estar integral/holístico e harmônico da vida”. É uma postura que tem um toque de austeridade, já que a meta é viver bem, e isso não deve significar viver melhor à custa de outros ou do ambiente (ALBÓ, 2009).

O *suma qamaña* se desenvolve em um específico contexto social, ambiental e territorial, representado pelo *ayllu* andino, tal como analisa, em detalhe, Torrez (2001). É um espaço de bem-estar em convivência com as pessoas, os animais e os cultivos. Nele, não existe uma dualidade que separa a sociedade da Natureza, porque uma está inserida na outra, sendo as duas complementares e inseparáveis.

Ao mesmo tempo em que estão em relevo as particulares ênfases que diferentes atores sociais outorgam ao *suma qamaña*, também está em movimento um debate sobre a suficiência do conceito. Por exemplo, o intelectual aymara Pablo Mamani Ramírez (2010) acredita que é uma abordagem insuficiente e deveriam ser somadas, pelo menos, outras duas palavras: *qamiri* e *qapha*. Com isso, busca-se explicitar, ainda mais, algumas ênfases, como a “riqueza da vida” (tanto em aspectos materiais quanto espirituais), a dignidade e bem-estar da pessoa, e o bom coração. Por essas razões, Mamani começa a postular o *qamir qamaña* como a doçura de “ser sendo”, segundo o qual se reivindica um modelo de vida frente à imposição colonial de estilos de desenvolvimento ocidentais.

## O BEM VIVER É UM CONCEITO VIVO

O Bem Viver (ou *sumak kawsay*) é a satisfação das necessidades, a consequência de uma qualidade de vida e morte dignas, o amar e ser amado, e o florescimento saudável de todos, em paz e harmonia com a Natureza, para o prolongamento das culturas humanas e da biodiversidade.

O Bem Viver (ou *sumak kawsay*) supõe o tempo livre para a contemplação e a emancipação, e que as liberdades, as oportunidades, as capacidades e as potencialidades reais dos indivíduos/coletivos se ampliem e floresçam de modo que permitam conseguir, simultaneamente, aquilo que a sociedade, os territórios, as diversas identidades coletivas e cada um – visto como um ser humano/coletivo, universal e particular ao mesmo tempo – valoriza como objetivo de vida desejável (tanto material quanto subjetivamente, sem produzir nenhum tipo de dominação do outro).

RENE RAMÍREZ é economista equatoriano, ministro do Planejamento.  
Baseado em Ramirez (2010).

.....

## PARADIGMA INDÍGENA ORIGINÁRIO

O Viver Bem não pode ser equiparado com o [modelo tradicional de] desenvolvimento, posto que [este] não é apropriado, além de altamente perigoso de ser aplicado nas sociedades indígenas, tal como é o concebido no mundo ocidental. A introdução do desenvolvimento entre os povos indígenas aniquila, lentamente, nossa filosofia própria do Viver Bem, pois desintegra a vida comunal e cultural de nossas comunidades, ao liquidar as bases tanto da subsistência quanto de nossas capacidades e nossos conhecimentos para satisfizermos nós mesmos as nossas necessidades.

FERNANDO H. MAMANI é um intelectual aymara, funcionário da chancelaria da Bolívia. Reproduzido de Huanacuni (2010).

O apelo dos guaranis ao *ñande reko* (que pode ser traduzido como “modo de ser”) é, frequentemente, incluído no Bem Viver. Expressa uma série de virtudes, tais como a liberdade, a felicidade, o festejo na comunidade, a reciprocidade e a união, dentre outras. Todas elas estão articuladas em uma constante busca pela “terra sem mal”, que se apoia tanto no passado quanto no futuro – ver, por exemplo, as contribuições de Bartolomeu Meliá em Medina (2002).

Não só existem várias contribuições ao Bem Viver e variações em cada uma dessas, como também algumas de suas origens estão em discussão. Por tudo isso, Uzeda (2009) se pergunta “se o *suma qamaña* pode ser considerado um referente indígena legítimo, genuíno ou uma invenção pós-moderna dos intelectuais aymaras do século 21 (que não deixam de ser indígenas)”. Sua resposta reconhece que esse conceito, na formulação que foi comentada anteriormente, não é parte da linguagem cotidiana ou das representações locais das comunidades aymaras, porém, em seguida, adverte que essa ideia, por ser “parte de uma recriação ou inovação cultural, não deixa de ser indígena e pode, por outro lado, ser apropriada, ‘lavrada’ ” na identidade indígena.

Precisamente, essa é uma das particularidades positivas da ideia de Bem Viver, uma vez que vertentes como o *suma qamaña* não seriam um regresso ao passado, mas a construção de um futuro diferente do que determina o desenvolvimento convencional. Suas diferentes expressões, sejam antigas ou recentes, originais ou produto de diferentes hibridismos, abrem as portas para se transitar por outro caminho.

Entretanto, como já ficou claro, quaisquer dessas manifestações do Bem Viver são específicas a uma cultura, língua, história e a um contexto social, político e ecológico particular. Não se pode tomar, por exemplo, a ideia de *sumak kawsay* dos kichwas do Equador para transportá-la como uma receita do Bem Viver que pode ser aplicada em toda a América Latina. Da mesma maneira, também não pode ser reconvertida ou reformatada a Modernidade em pós-modernismo do Bem Viver. Tal como alerta Medina (2011), aqui não há lugar para simplificações, como pensar o *ayllu* como uma granja coletiva, ou o indígena como um proletário.

Também é necessário estar alerta para a outra simplificação: o Bem Viver não está restrito ao *sumak kawsay* ou ao *suma qamaña* andino. Ideias similares se encontram em outros povos, e somente à maneira de exemplo, podemos citar o *shiir waras*, o Bem Viver dos ashuar equatorianos, entendido como uma paz doméstica e uma vida harmoniosa, incluindo um estado de equilíbrio com a Natureza (DESCOLA, 1996). Ou o *küme mongen*, o viver bem em harmonia dos mapuches do sul do Chile. Além dos povos indígenas, também podem ser citados casos para agrupamentos multiétnicos ou não indígenas. Por exemplo, nos chamados “cambas do bosque”<sup>1</sup> amazônico do norte da Bolívia, resultado de mais de 150 anos de encontros e cruzamentos culturais, defende-se a “vida em tranquilidade”, com um acento na segurança, no bem-estar e na felicidade a partir de uma identidade fortemente vinculada à selva (HENKEMANS, 2003).

### A crítica interna

No amplo campo dos saberes ocidentais, também existem posturas críticas sobre o desenvolvimento, as quais, em muitos casos, foram marginalizadas ou excluídas, mas que um exame atento mostra que também são buscas pelo BemViver. Nessa crítica que se originou no âmbito das posturas ocidentais, encontram-se, por exemplo, os estudos críticos sobre o desenvolvimento, o ambientalismo biocêntrico, o feminismo radical ou a descolonialidade do saber, tão somente para nomear alguns dos mais recentes.

Por exemplo, a ecologia profunda (baseada no filósofo norueguês Arne Naess, 1989) rejeita o antropocentrismo da Modernidade, defende uma postura biocêntrica que resulta nos direitos da Natureza e explora uma identificação expandida com o ambiente. É uma posição que, embora critique pressupostos básicos do pensamento ocidental, nasce de seu próprio contexto, mas que, devido a seus conteúdos, é, sem dúvida, uma expressão do Bem Viver.

<sup>1</sup> *Camba* (palavra de etimologia incerta) é um termo com o qual se designam os povos da Bolívia oriental, um território que cobre dois terços do país. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Camba>. Acesso em: 15 mar. 2012.(N.E.)

Esses e outros exemplos servem para destacar que, inclusive no pensamento ocidental, existem correntes críticas que buscam alternativas para o desenvolvimento e que, em quase todos os casos, estiveram marginalizadas ou subordinadas. Por isso mesmo, ficam sob a cobertura do conceito de BemViver. Não apenas isso, mas posturas como essas são muito necessárias para fortalecer a atual etapa de construção do BemViver, enquanto se complementam com outras posições, e cada uma delas proporciona especificidades que, em alguns casos, faltam ou são mais frágeis em outras correntes. Um exemplo bem claro de contribuições necessárias como essas é oferecido pela crítica feminista contemporânea.

Finalmente, outro campo de contribuições provém das reformulações ou da crítica aos conceitos convencionais na política e na justiça. Por exemplo, René Ramírez, ministro-secretário de Planejamento do Equador, concebe o Bem Viver além do utilitarismo e da justiça clássica. Segundo seu ponto de vista, esse é um conceito que, embora esteja em ressignificação, deve-se orientar para gerar uma justiça que seja, ao mesmo tempo, pós-utilitarista e pós-distribucional. Sua concepção de Bem Viver engloba um amplo leque de atributos (ver Quadro), tais como satisfazer as necessidades, assegurar a paz e harmonia com a Natureza, poder desenvolver as capacidades pessoais, reconhecendo-nos como diversos, porém iguais.

Ramírez prossegue em sua reflexão para afirmar que o Bem Viver é um “bioigualitarismo republicano”. Expliquemos, resumidamente, sua ideia: é “bio” por reconhecer os direitos da Natureza, é “socioigualitário” porque defende as gerações futuras e amplia a democracia (por exemplo, com a plurinacionalidade e a justiça socioeconômica); e é “republicano” por se apoiar em uma institucionalidade, requerendo tanto a participação do Estado quanto a responsabilidade dos cidadãos. Como se pode ver, essa exploração do Bem Viver é um diálogo crítico diante de posturas políticas contemporâneas.

Vários analistas que seguem esse percurso chegam a considerar que o Bem Viver poderia ser parte da tradição socialista. O próprio Ramírez fala de um “socialismo do *sumak kawsay*”

ou um “biossocialismo republicano”. Essa analogia tem várias justificativas e, em especial, fundamenta-se em preocupações compartilhadas pela justiça social e pela igualdade social. Contudo, também há muitas dificuldades. Alguns postulados do Bem Viver, sem dúvida, implicam uma ruptura com as ideias clássicas do progresso ou da Natureza como objeto (seja abordada a partir dos valores de mudança, seja, inclusive, a partir dos valores de uso) e, portanto, distanciam-se do socialismo de cunho marxista clássico. O Bem Viver também não pode ser entendido como um materialismo e, em particular, pelas contribuições que vêm desde as cosmovisões indígenas. Como se não bastasse, o socialismo é uma das grandes tradições próprias da Modernidade europeia, e o Bem Viver justamente deseja romper a subordinação a essa perspectiva. Isso explica, por exemplo, que o boliviano Simón Yampara defenda que o “homem aymara não é nem socialista nem capitalista”, destacando a importância das complementaridades.<sup>2</sup>

Porém, também não se pode esquecer que, como o Bem Viver defende a justiça social e a igualdade, suas contrapartes mais próximas estão em muitas expressões da esquerda clássica que se originou na Europa. Isso explica por que, para alguns, o Bem Viver iria manter-se, todavia, no interior do ideário socialista. Por isso, tais pessoas sentem-se confortáveis com rótulos como “socialismo do *sumak kawsay*. Entretanto, para outros, o que hoje se observa é algo novo, e sua denominação é, simplesmente, Bem Viver, sem outros adjetivos ou condicionamentos.

Finalmente, esclareçamos que os dois componentes vistos nas últimas seções (um que trata dos saberes indígenas, e outro que recupera as críticas internas à tradição ocidental) são superpostos em muitos casos, tanto nos conceitos quanto pelas mesmas circunstâncias das histórias pessoais de militantes e intelectuais. De todo modo, existem ênfases diferentes, e está bem que assim seja, uma vez que são, por si mesmas, o reflexo de sociedades diversas e multiculturais, onde todas essas posturas existem, e cada uma delas é necessária para que sejam alcançadas transformações substantivas.

<sup>2</sup> Entrevista em La Razón, La Paz, 27 de março de 2010.

## Vertentes para ir além da Modernidade

Sem dúvidas, o Bem Viver outorga um papel muito importante para os saberes indígenas, e, mais que isso, poderia ser dito que foram eles os “disparadores” desse novo olhar. Porém, uma vez que se reconhece isso, aparecem diversas possibilidades que devem ser ponderadas, já que cada uma delas encerra diferentes opções de encontros e desencontros.

Sustentou-se, repetidamente, que um dos eixos centrais nesse olhar é a rejeição a vários conceitos próprios da Modernidade de origem europeia. Em seu interior, encontra-se uma grande quantidade de conceitos por todos conhecidos, que vão desde o mito do progresso até a defesa do capitalismo, do colonialismo à atual concepção do Estado-nação. O desenvolvimento atual nutriu-se dessas ideias de modernidade, de sua pretensão de racionalização e da exclusão do que considera primitivo ou selvagem.

Está claro, por tudo o que foi indicado nas seções anteriores, que o Bem Viver impõe uma crítica substancial para o desenvolvimento, o que suporta um questionamento a essas ideias centrais da Modernidade. Sua reclamação vai além de um “ajuste” ou de uma “reforma”, uma vez que implica gerar novas ideias, novos discursos e novas práticas. Nesse esforço, várias expressões do saber indígena são fundamentais, dado que elas mesmas estão fora da Modernidade e, portanto, são um componente-chave para que outros comecem seus próprios percursos de saída. Contudo, como acabamos de ver, também é certo que existem tradições críticas e alternativas no âmbito do pensamento ocidental, as quais estão possibilitando contribuições críticas fundamentais e que, portanto, somam-se nesse esforço.

É oportuno examinar, mais detalhadamente, a confluência de contribuições a partir dessas duas vertentes. Alguns podem conduzir o debate para o extremo segundo o qual o Bem Viver só pode ser uma conceituação indígena. Se fosse assim, a postura de determinado povo indígena deveria ser privilegiada? Qual delas? Como se pode escolhê-la? Como vimos anteriormente, existem diversas posturas sobre a boa vida, e, inclusive, em cada cultura, há diferentes opiniões quanto à sua definição. Também

é necessário advertir que boa parte das reflexões atuais gira em torno do *suma qamaña* aymara, porém essa ideia do Bem Viver não pode ser transplantada, por exemplo, aos shuar da selva amazônica. Da mesma maneira, é muito difícil sustentar que o Bem Viver possa ser expresso em um saber indígena “puro”, já que essa mesma pureza será motivo de questionamentos.

Outras interrogações são pertinentes, tais como: qual seria o papel de outras tradições culturais? Por exemplo, há um Bem Viver também nas comunidades de afrodescendentes do Pacífico da Colômbia ou nos seringueiros ou castanheiros da Amazônia. Esses grupos vivem na selva, porém não são indígenas nem afrodescendentes, mas expressam uma intensa mistura que desemboca em uma originalidade própria, na qual seu próprio estilo de vida depende da integridade de certos ecossistemas.

E mais ainda: é necessário promover o debate sobre o Bem Viver em outras circunstâncias e com outros atores. Nesse sentido, é possível indagar: qual seria o Bem Viver ao qual aspiram os vizinhos de uma favela no Brasil?

Essa breve discussão fundamenta a importância de estabelecer encontros e diálogos, aprendizagens mútuas entre todas essas posturas, tanto entre as diferentes expressões indígenas quanto naquelas desenvolvidas pelos crioulos em todo o continente, sem esquecer as expressões alternativas e subalternas marginalizadas no âmbito do próprio pensamento ocidental. Vários analistas mostram essa sensibilidade por meio do encontro entre mundos alternativos, como, por exemplo, Alberto Acosta, no Equador, ou Javier Medina, na Bolívia.

Finalmente, também é necessário resguardar-se frente a outro perigo: o de “modernizar” o Bem Viver, convertendo-o em uma forma aceitável dentro do repertório moderno ocidental (por exemplo, como uma variedade sul-americana do “desenvolvimento humano”). O Bem Viver não pode ser “ingerido” e cooptado pelas visões convencionais – tal como adverte Walsh (2010).

## Encontros entre culturas

Tanto as opções contrárias ocidentais quanto os saberes tradicionais devem lidar com a cultura dominante atual. É nela

que se produzem e reproduzem as ideias que sustentam o desenvolvimento convencional. Dito de outra forma, o Bem Viver é um conceito que serve para agrupar diversas posturas (cada uma com sua especificidade), mas que coincidem em questionar o desenvolvimento atual e buscar mudanças substanciais, apelando para outras relações entre as pessoas e o ambiente. Dessa maneira, o Bem Viver deve ser reconhecido como um conceito plural, segundo o qual, por exemplo, alguns defendem o *sumak kawsay*, e outros se identificam com biossocialistas e se situam tanto na crítica do desenvolvimento atual quanto na defesa de outra ética, no compromisso com certos atores sociais e na perseguição de uma transformação que tem horizontes utópicos.

A forma sob a qual se encontram essas posturas diversas deve ser analisada. Começamos esse percurso dizendo que, para alguns, o Bem Viver expressaria novas “hibridizações” entre diferentes posturas culturais críticas do desenvolvimento. Ao usar essa expressão, imediatamente vêm à nossa mente as análises das “culturas híbridas” realizadas pelo antropólogo Néstor García Canclini. Em seu entendimento, as mesclas e criações fazem com que a distinção entre o tradicional e o moderno possa ser diminuída, e o local e o global se mesquem.

Entretanto, as propostas do Bem Viver se afastam, em aspectos importantes, dessa perspectiva de Canclini, já que se constituem, especificamente, como uma ruptura frente ao moderno, e muitas delas o fazem a partir da reivindicação de um saber tradicional. Igualmente, a desterritorialização dos processos simbólicos, que Canclini defende em alguns momentos, também não se ajusta facilmente à situação atual. Isso se deve ao fato de que várias manifestações do Bem Viver são movidas por tentativas expressas de voltar a outorgar significados e controlar os territórios; é uma ressignificação de espaços geográficos frente ao que se considera como invasão ou usurpação, não apenas de recursos naturais, mas dos estilos de vida.

O Bem Viver também é diferente de outros usos dados à palavra hibridização e, em especial, quando considera aquilo que carece de identidade ou que está na “fronteira” entre culturas. Pelo contrário, o Bem Viver permite o reforço de identidades, e,

para muitas culturas, colocam-se em jogo suas essências e não suas margens.

Finalmente, García Canclini também se refere às culturas híbridas como uma via para “entrar e sair” da Modernidade. Apesar do fato de que esse possa ser o caso de algumas manifestações artísticas, o Bem Viver, claramente, quer “sair” do projeto moderno europeu.

Outros analistas apelam para a imagem de um “mosaico” cultural. Mas essa também não é uma descrição adequada, uma vez que o Bem Viver não se constitui de pequenas peças individuais, que se colocam lado a lado em um grande quadro, em um mesmo plano. Estão em jogo “planos” diferentes, e há muito mais que alinhar diferentes elementos.

Essa ideia poderia ser ajustada, apelando para uma justaposição na qual não existem mesclas, já que as diferentes culturas não se fundem, mas interagem entre elas, seja em complementações, seja em antagonismos. É a imagem que usa Silvia Rivera Cusicanqui (uma intelectual boliviana que se autodefine como aymara-europeia), recorrendo à palavra aymara *ch'ixi* (que se refere a uma cor que resulta da justaposição de duas cores opostas, quer dizer, algo é e não é ao mesmo tempo). O Bem Viver poderia ser descrito como *ch'ixi*. Em outras palavras, uma justaposição entre as críticas indígenas, crioulas e ocidentais à Modernidade, para as quais cada uma mantém seu questionamento sobre o desenvolvimento. Em parte, é assim, porém, além dos complementos, também ocorrem mesclas e fusões (como as reconceituações sobre o ambiente ou a contribuição do feminismo). Portanto, essa figura não descreve, adequadamente, a situação, posto que o Bem Viver, como conceito plural em construção, aproveita-se de muitas contribuições.

Para lidar com esses encontros e desencontros, também é muito comum recorrer às ideias de multiculturalismo, pluriculturalidade e interculturalidade. Em nosso caso, embora o Bem Viver seja um conceito plural, possivelmente, não encontre o melhor lugar para crescer sob o multiculturalismo ou a pluriculturalidade. Por exemplo, o multiculturalismo pode chegar a ser um Bem Viver simplesmente reduzido para manter o estilo

de desenvolvimento dominante, enquanto se toleram algumas estratégias alternativas no uso de recursos naturais em lugares muito específicos, como também pode ser uma defesa indígena. Nesse ponto, é útil recorrer ao intelectual quéchua, Victor Hugo Quintanilla, para deixar claro que, além das boas intenções, sob o multiculturalismo, persiste um saber dominante que estrutura o desenvolvimento, e se aceitam, e inclusive protegem-se, outras culturas como expressões minoritárias, como se fossem uma espécie em extinção, sem que se renuncie à própria convicção de superioridade.

O pluriculturalismo pressupõe que todas as culturas estariam em um mesmo plano de igualdade, algo que poucos poderiam defender para o caso latino-americano, sendo, portanto, de escassa utilidade. Nesse caso e no anterior, podem ficar enclaves culturais, confinados e, possivelmente, revestidos de valor testemunhal (por exemplo, agroecologia camponesa, ecoturismo etc.), porém de escasso poder político.

É necessário que o Bem Viver se construa sob um processo duplo: por um lado, descolonizar os saberes para abandonar a superioridade ocidental e, por outro, respeitar a diversidade das demais culturas, sem hierarquizá-las. É uma posição que está mais cômoda com uma interculturalidade, que inclui desmontar os “fundamentos que justificam a superioridade de um sujeito ou uma cultura frente a outros sujeitos e culturas” (por exemplo, no sentido de Quintanilla), mas também que se expresse a partir da crítica e em função da liberação – uma postura exemplificada, dentre outros, por Estermann (2009).

Também é importante deixar bem claro que esse olhar cultural mostra que não existe um Bem Viver “indígena”, uma vez que essa categoria é um artifício e apenas serve para homogeneizar povos e nacionalidades muito diferentes. Cada uma das quais tem ou poderá ter sua própria concepção do Bem Viver.

Isso nos permite abordar outra questão-chave do Bem Viver. O *suma qamaña* é Bem Viver e também o é o *ñande reko*, mas isso não os torna iguais. Da mesma maneira, o *sumak kawsay* é Bem Viver, e o mesmo pode ser dito sobre algumas manifestações da ecologia profunda, porém um e outro não podem ser convertidos

em sinônimos. Todos eles (o *suma qamaña*, o *ñanade reko*, o *sumak kawsay*, a ecologia profunda e tantos outros) complementam-se entre si, mostram algumas equivalências, sensibilidades convergentes. É justamente esse complemento que permite delimitar o espaço de construção do Bem Viver.

### Uma plataforma para ver o mundo de outra maneira

Como vimos, o Bem Viver expressa diferentes ideias, inclusive no âmbito cultural, que pretendem afastar-se da Modernidade. Isso faz com que, ao questionar o desenvolvimento, haja um avanço rumo a questões de enorme complexidade, tanto que alguns consideram que se deve ir além do campo da cultura. Embora o uso da palavra “cultura” possa ser entendida de modos muito amplos, quase sempre tem evocações que fazem as interações entre os humanos, segundo as quais as diferentes maneiras de conceber a Natureza tornam-se meros atributos de uma relação fora delas. Recordemos que o Bem Viver questiona o dualismo da Modernidade, que separa a sociedade da Natureza e converte a última em um objeto (ou conjunto de objetos) que pode ser dominado, manipulado e apropriado. Além disso, o Bem Viver busca destacar outras formas de relacionamento com o entorno.

Isso explica por que, em muitas análises sobre o Bem Viver, aparecem referências a termos como “cosmovisões”, o “ser no mundo”, as “ontologias” ou a “casa cósmica andina” (nas palavras de YAMPARA, 2002). Além de aos termos ou palavras que se usem, alude-se a questões como: as concepções sobre nós mesmos como pessoas, a forma mediante a qual interagimos com tudo o que nos rodeia, os marcos éticos e os valores que se outorgam e as concepções do devir histórico.

Nos últimos tempos, esses temas foram considerados utilizando-se o conceito de ontologia, e, embora esta seja uma palavra que pode gerar o temor de nos levar a um insondável debate filosófico, é possível oferecer uma definição de trabalho para transmitir a ideia que aqui se apresenta. Recorremos a um

recente resumo do antropólogo argentino Mario Blaser (2010).

Uma ontologia é o modo por meio do qual se entende e se interpreta o mundo. Ela se baseia em uma série de pressupostos sobre o que existe ou não, suas relações etc. Uma ontologia, apesar de não ser uma predeterminação, constrói-se a partir das práticas e interações tanto com os humanos quanto com nosso entorno não humano. Sob estas se geram histórias, práticas, mitos e crenças, que podem ser entendidos como “relatos” que tornam acessíveis nossas experiências e ações. As ontologias, conclui Blaser, podem ser entendidas como os determinantes das representações totais, discursivas ou não, de nosso mundo.

O fato de ter recorrido a Blaser não é caprichoso, já que seu trabalho está focado em grupos indígenas do Chaco do Paraguai, com profusas comparações com outras culturas. Em seus estudos, adverte-se sobre conflitos ontológicos, em que estão em jogo questões como a objetividade ou validade de um conhecimento, ou quais são as práticas aceitáveis. Justamente assuntos como esses também aparecem nas diferentes expressões do Bem Viver. Por exemplo, em alguns casos, ataca-se a “objetividade” que separa a Natureza da sociedade, enquanto que, em outros, considera-se válido que as árvores ou espíritos integrem uma “comunidade política” junto aos humanos. As determinações de questões como o verdadeiro/falso, correto/incorreto ou sujeito de valor/objeto de valor estão definidas por cada ontologia, e, a partir delas, são criados e reproduzidos os entrecruzamentos culturais que se discutiram nas seções anteriores.

O desenvolvimento convencional corresponde à ontologia própria da Modernidade europeia. Dentre suas principais características, para efeito da presente revisão, podem ser citadas a separação da sociedade da Natureza (dualidade), um devir histórico que se considera linear, a pretensão de controle e manipulação, a fé no progresso, a insistência em separar o “civilizado” do “selvagem” etc. Tal ideia de desenvolvimento apela para um conhecimento especializado que determina as melhores estratégias e impõe uma noção de qualidade de vida similar para todas as nações. As demandas de grupos locais ou comunidades indí-

genas devem ser “traduzidas” para um saber tecnocrático ou demonstrar relevância econômica para poder afetar a marcha desse desenvolvimento. Consideremos o caso de um grupo local que pensa que a mineração “matará” uma colina, que é parte de sua “comunidade” de vida; tudo isso deverá ser “traduzido” pelos modernos para uma lista de impactos no ambiente físico, com a esperança de poder incidir nas decisões de um empreendimento, que, por sua vez, é legitimado como uma amostra de “desenvolvimento”.

Nesses casos, estão sendo postos em questão os discursos, as práticas e a institucionalidade do desenvolvimento herdeiro da Modernidade, sob a forma de conflitos culturais. Porém, ao mesmo tempo, ocorre algo mais profundo, uma vez que o Bem Viver também deixa claro que há “outras” ontologias, as quais são construídas de maneira distinta e com seus próprios mecanismos para gerar validade e certeza, e que entendem, valoram e apreciam seus mundos de forma diferente. Portanto, estariam sendo expressos “conflitos ontológicos”. Nesse plano, aparecem as ontologias dos diferentes povos indígenas, enquanto que alguns dos que viemos da herança ocidental “compreendemos” ou “sentimos” que o projeto da Modernidade se esgotou e alcançamos um ponto crítico que nos permite “ver” essas outras ontologias, não necessariamente entendê-las em toda a sua complexidade, mas, ao menos, observar suas manifestações, reconhecê-las como alternativas válidas e respeitáveis, para nos inspirarmos nelas e reapropriarmos-se delas para transformar nossas próprias cosmovisões.

Dentre todas as novas e diferentes ontologias que agora são visualizadas, são particularmente interessantes aquelas que são “relações”, no sentido que estabelecem relações ampliadas além do conjunto humano. Enquanto a ontologia moderna é dualista, separando a sociedade da Natureza, nas ontologias de vários povos indígenas, essa distinção não existe. São relações nas quais a comunidade humana está integrada, também, por outros seres (vivos e não vivos) e, inclusive, espíritos; a mesma sensibilidade se encontra em alguns defensores da ecologia profunda.

As complementaridades e articulações destacadas anteriormente estão, dessa maneira, limitadas por uma incomensurabilidade. As ontologias ameríndias do altiplano não podem ser reduzidas às da selva tropical amazônica, nem às das selvas modernas. Expressam-se em idiomas, culturas, geografias e histórias diferentes. Medina (2011) tem razão quando enfatiza, algumas vezes, que o *suma qamaña*, enclave aymara, implica uma cosmovisão ameríndia de complementaridades e reciprocidades que não podem ser reduzidas ou ajustadas ao cartesianismo próprio dos europeus.

Reconhecendo essas especificidades, é possível que o Bem Viver possa ser entendido como uma plataforma na qual se encontram múltiplas ontologias. Os pontos de chegada a esse espaço comum se originam em diferentes ontologias e culturas. Essa plataforma comum deveria ser construída a partir da prática de uma interculturalidade que olha para o futuro, com vistas a construir alternativas para o desenvolvimento.

Essa plataforma para “ver o mundo” de diferentes maneiras se articula ao redor de uns eixos que são compartilhados, seja por essas críticas culturais, seja em um plano mais profundo, também pelas diferentes ontologias; são os componentes comuns a cada expressão particular do Bem Viver. Dentre os mais importantes, destacam-se os que seguem nos próximos parágrafos.

### Outra ética para reconhecer e distribuir valores

Quando se diz que a Natureza passa a ser sujeito de valor, ocorre uma mudança radical frente à ética ocidental prevalecente, para a qual tudo o que nos rodeia é objeto de valor, e unicamente as pessoas, como seres conscientes, podem articular valorizações. Também nos afastamos das formas de valorização atual ao postular o abandono da insistência em converter tudo o que nos rodeia em mercadorias com valor de uso ou de troca. E assim sucessivamente, pode-se ver que se compartilha outra ética diante do mundo.

## SUPERAR AS RESISTÊNCIAS E OS FREIOS

A construção do Bem Viver está enfrentando alguns problemas, e é apropriado repassar alguns deles. Um primeiro conjunto de problemas reside em banalizá-lo. Em alguns casos, isso se faz a partir das posturas conservadoras, às vezes neoliberais, desacreditando-o como uma reivindicação meramente indígena que levaria à preguiça e ao atraso econômico. Em outros casos, no meio acadêmico e especialmente na economia, muitos consideram todas essas questões irrelevantes, quase fantasiosas e distanciadas de suas pesquisas. Finalmente, não faltam companheiros progressistas que pensam que o Bem Viver é apenas outorgar ajuda econômica aos mais pobres.

Outro conjunto de problemas se expressa nas relações entre a sociedade civil e o Estado. Em alguns casos, destaca-se que o governo assume a liderança de promover o Bem Viver, mas à custa de controlar todos os processos e limitar uma real e livre participação das organizações cidadãs. Em outras situações, é quase o oposto, e se assinala que foi a sociedade civil que abandonou o debate, em parte devido a suas discrepâncias com o governo. Seguramente, há muitas culpas nesse estado de coisas. É certo que não faltam atores governamentais que, possivelmente, já sabem de tudo e não toleram a crítica e, desse modo, reduzem o diálogo com a cidadania, sem oferecer oportunidades para avançar coletivamente na construção do Bem Viver. Mas também é certo que a sociedade civil deve exercer um papel proativo para promover o debate sobre o Bem Viver, aceitando que existem diversas posturas e que esse continua sendo um processo de construção. Como tal, nunca avançará se essa tarefa for abandonada.

Mais uma vez, encontramos extremos que impedem o avanço rumo à construção das ideias sobre o Bem Viver. Por um lado, quer queira, quer não, o Estado é um espaço fundamental para a construção desse conceito; por isso, é necessário incidir em seu âmbito, interagir com responsáveis por programas e participar ativamente. Por outro lado, os funcionários governamentais deveriam reconhecer que marginalizar a sociedade civil só geraria ideias empobrecidas e sem muita legitimação social.

É necessário reagir contra esse tipo de problema, seja ele a banalização do Bem Viver, seja a dissolução dos espaços coletivos de construção. É tempo de reapropriar-se das discussões sobre o Bem Viver e voltar a lançá-las. É uma tarefa necessária tanto no âmbito da sociedade civil quanto na sociedade política, e uns necessitam dos outros mutuamente. Essa é uma ideia que não tem dono e para a qual todos têm algo com o que contribuir. Em vários casos, essa tarefa está se tornando urgente.

## Descolonização de saberes

Consiste em reconhecer, respeitar e, inclusive, aproveitar a diversidade de saberes. Rompe-se (ou tenta-se romper) com as relações de poder dominantes, abandonando a pretensão de um saber privilegiado que deve dominar e conduzir o encontro das culturas e saberes. Isso é mais que um relativismo epistemológico, uma vez que se apoia em uma descolonização do conhecimento. Os demais saberes se tornam legítimos, e, conseqüentemente, deve-se reconfigurar a dinâmica política para lidar com eles.

## Deixa-se para trás a racionalidade de manipulação e instrumentalização

O Bem Viver é um espaço onde se abandona a pretensão moderna de dominar e manipular tudo o que nos rodeia (sejam pessoas, seja a Natureza), para convertê-lo em meios que servem para nossos fins.

## Uma vocação oriental para o encontro, diálogo ou as interações entre diferentes saberes

Os próprios pontos destacados anteriormente impedem que o Bem Viver se torne, por si mesmo, uma postura reducionista, mediante a qual uma de suas versões pretenda ser hegemônica e desloque todas as demais. Por sua vez, essa interação deve-se dar tanto em um plano intelectual quanto no resgate de posturas críticas dentro da própria Modernidade ocidental.

## Concepções alternativas da Natureza

Esse não é um tema menor nem um colorido folclórico, uma vez que o desenvolvimento convencional encerra, em si mesmo, certa concepção da Natureza, e, por sua vez, essas ideias em torno do assunto permitem certos tipos de desenvolvimento. Dessa forma, qualquer alternativa para o desenvolvimento exige reconceituar a ideia ocidental de uma Natureza externa para nós, desarticulada em objetos que podem ser manipulados e apropriados como recursos. O Bem Viver abriga diferentes formas de dissolver a dualidade que separa a sociedade da Natureza e reposiciona o ser humano como integrante da trama da vida.

## Comunidades ampliadas

As comunidades políticas (no sentido de abrigar atores com expressividade política) não estão restritas às pessoas, e há um lugar nelas para o não humano (em alguns casos, serão outros seres ou elementos do ambiente, ou, inclusive, espíritos).

## Um lugar para as vivências e os afetos

O Bem Viver poderá ter sua base material, porém não está restrito a ela, dado que, em suas expressões, há papéis de destaque para os afetos, as vivências de alegria ou tristeza, rebeldia ou compaixão. O materialismo não é suficiente para o Bem Viver.

## Transições para o Bem Viver

À medida que avança a discussão sobre o Bem Viver, aumentam as reclamações por ações concretas de mudança baseadas nos consensos atuais. Muitos críticos do Bem Viver denunciam que essas medidas implicariam uma imposição obscurantista de sociedades de caçadores-coletores vivendo na selva. Isso é totalmente infundado, e o Bem Viver nem sequer é uma postura antitecnológica.

Pelo contrário, seguirão sendo aproveitados os desenvolvimentos técnico-científicos, mas, sem dúvida, de outra maneira e sem excluir outras fontes de conhecimento, e todo esse conhecimento está sujeito ao princípio da prevenção. Para oferecer um exemplo claro,

sob o Bem Viver, deveriam ser construídas pontes ou estradas, embora estas com outro desenho, localizadas em outros lugares e servindo a outros propósitos diferentes dos atuais.

Por efeito dessas mudanças, certamente se espera que o Estado desempenhe papéis importantes. Isso é muito necessário naqueles países que seguem estancados nas reformas de mercado, como o Peru e a Colômbia. No caso dos países administrados por governos progressistas, avançou-se nesse caminho, o que outorga melhores condições para promover sucessivas mudanças rumo ao Bem Viver. Inclusive, há analistas, como Raúl Prada (2010), que assinalam seu papel determinante para “conformar uma economia social e comunitária”. É compreensível essa postura como relação à longa e profunda reforma neoliberal de décadas passadas, segundo a qual prevaleceu o mercado, mas também se deve admitir que a situação, nos países administrados por governos progressistas, já é diferente. Nesses contextos, é necessária uma cota de precaução frente à tentação de decretar o Bem Viver nas repartições públicas, assumindo que o Estado sabe tudo e que, por si só, representa as demandas da sociedade. Isso é particularmente complicado quando o mesmo Estado regressa a um estilo de desenvolvimento convencional, de alto impacto social e ambiental e, portanto, distancia-se das concepções do Bem Viver.

Alguns poderiam sugerir que as novas estratégias de desenvolvimento que ensaiam alguns governos progressistas constituem exemplos do Bem Viver. As bases conceituais dessa ideia merecem ser analisadas. Geralmente, essa postura se baseia no fortalecimento do Estado, na reorientação do desenvolvimento para certas demandas populares e, em particular, nos planos de luta contra a pobreza (que, em especial, encaminham-se como transferências em dinheiro). Está fora de questão que esses programas de assistência social foram muito importantes para reduzir a indigência e a pobreza.

Contudo, o problema atual é que o financiamento de todos esses programas está baseado em um desenvolvimento convencional, de apropriação da Natureza, mantendo o padrão subordinado de exportações de recursos naturais. E mais, em alguns países, o aumento de gasto social e a obra pública fazem com que os governos sejam

ainda mais dependentes da exportação de minerais, hidrocarbonetos e da promoção dos monocultivos. É assim que se poderia dizer que esse progresso se aproxima do Bem Viver por seu combate à pobreza e pelo apoio a algumas demandas populares. Essas contradições sofrem, em particular, as comunidades indígenas, especialmente em zonas tropicais, por se localizarem ali, na nova fronteira de avanço de empresas mineradoras e petrolíferas. Os impactos e destruições que esse extrativismo gera explicam muitas das demandas em muitos protestos sociais experimentados em vários países.

É possível que se tomem algumas posturas da economia heterodoxa como a melhor expressão prática do Bem Viver. Sem dúvida, algumas contribuições, por exemplo, da economia ecológica ou da agroecologia seriam indispensáveis, mas, por si mesmas, não geram uma alternativa para o desenvolvimento. Igualmente, entre as práticas atuais em andamento na América do Sul, posições como o neodesenvolvimentismo do Brasil poderiam apresentar-se como a melhor via para o Bem Viver, por seu maior protagonismo estatal, sua defesa de empresas nacionais, autonomia frente ao FMI, dentre outras. É certo que pode haver alguns elementos positivos, porém, por eles mesmos, também não completam os conteúdos esperados das alternativas do Bem Viver.

Tanto na Bolívia quanto no Equador, tentou-se aplicar, embora de diferente maneira, o mandato constitucional do Bem Viver. No caso boliviano, há vários questionamentos nesse aspecto frente ao Plano Nacional de Desenvolvimento (MEDINA, 2011), enquanto que, no Equador, o Plano Nacional do Bem Viver tenta fazê-lo de diferentes formas. Esses casos servem para deixar claro que um dos terrenos concretos de disputa atual do Bem Viver frente às posturas de desenvolvimento convencional envolve o extrativismo.

É necessário evidenciar que uma postura comprometida com o Bem Viver implica sair do extrativismo. Esse é um tipo de atividade que, por seus impactos sociais e ambientais, é, sem dúvida, incompatível com o Bem Viver em qualquer de suas expressões concretas. O plano equatoriano reconhece isso, ao propor como meta chegar ao pós-extrativismo, a partir do qual a tarefa imediata é dotar esse propósito de ações concretas.

Também se deve indicar que as metas imediatas de um programa rumo ao Bem Viver deveriam estar centradas em dois objetivos que guardam a mesma relevância: zero pobreza e zero extinção de espécies nativas. Erradicar a pobreza e deter o desastre ambiental aparecem como medidas urgentes em que uma e outra andam de mãos dadas e são igualmente urgentes.

Não faltará quem reclame medidas de transformação concretas, radicais, estendidas e em uma rápida sucessão. É possível sugerir uma mudança revolucionária ou radical, mediante a qual, em pouco tempo, possa-se implantar certa forma de Bem Viver? Parece difícil defender essa postura. Como ficou explícito, o Bem Viver é plural e, além disso, um conceito em construção. Portanto, é difícil contar com um receituário de medidas específicas de algo que está sendo gestado neste momento. Porém, sem dúvidas, o Bem Viver, em sua própria concepção, implica ruptura e transformação substanciais com a ordem atual. Entretanto, está na própria essência do Bem Viver uma relatividade que permite ajustar-se a cada contexto cultural e ambiental. Por isso, não existe “uma receita” para empregá-lo. O Bem Viver, sendo plural, não pode ser essencialista.

Seja por uma via, seja por outra, as demandas atuais de mudança devem ser encaminhadas em um programa de “transições”, no qual se equilibram momentos de rupturas e transformações com permanências. Esse procedimento oferece oportunidades de aprofundamento do Bem Viver, gera maior base de apoio social e fornece exemplos concretos de viabilidade. O fundamental está em que o balanço entre as permanências e as transformações gere um movimento de mudança real. Cada nova transformação deve abrir as portas para um novo passo, evitando a estagnação e imprimindo um ritmo de mudança sustentada.

Iniciativas de transição, em especial as que visam à passagem daquelas orientadas para o pós-extrativismo, estão em discussão entre várias organizações sul-americanas. Por exemplo, a Rede Peruana por uma Globalização com Equidade está explorando transições para deixar de depender do extrativismo em setores como energia, mineração, pesca e agropecuária.

## Conclusões: depois do desenvolvimento, Bem Viver

Um balanço final desse breve percurso permite assinalar que o Bem Viver emerge como um termo de encontro dos questionamentos frente ao desenvolvimento convencional e, ao mesmo tempo, como uma alternativa para este. Incorporam-se as perspectivas e, inclusive, o afã de saberes indígenas, e também outras correntes alternativas ocidentais. Nesse contexto, deve ficar claro que o Bem Viver não deveria ser entendido como uma reinterpretação ocidental de um modo de vida indígena em particular. Também não é uma tentativa de regressar ou implantar uma cosmovisão indígena que suplante o desenvolvimento convencional.

Na realidade, o Bem Viver se delimita como uma plataforma onde se compartilham diversos elementos com um olhar lançado sobre o futuro, pois possui um horizonte utópico de mudança. Esse aspecto está presente na perspectiva andina contemporânea. Por exemplo, Sánchez Parga (2009) indica que, no Equador, o *sumak kawsay* “não é alheio a um passado recente, que nada tem a ver com a tradição”, mas, pelo contrário, com pessoas que desejam “poder fazer sua vida”, sem deixá-la à mercê de fatores que lhes são alheios e hostis. Em um contexto onde o “moderno” significa abolir culturas, tradições e passados coletivos, essa postura tem mais de projeto futuro que de reivindicação tradicional.

Essa plataforma de encontro, por um lado, expressa-se no plano das culturas e, além delas, nas ontologias que as sustentam. Por essa razão, na pluralidade do Bem Viver, estão presentes múltiplas ontologias. Consequentemente, não se pode gerar uma proposta essencialista que seja idêntica para todas as culturas e todos os lugares. Como conceito plural, poderia ser dito que, em sentido estrito, estamos nos referindo a “bons viveres” que adotam diferentes formulações em cada circunstância social e ambiental.

Ainda que cada uma das manifestações concretas não possa ser reduzida entre si, de toda forma, é possível identificar elementos comuns que permitem referir-nos a essa plataforma múltipla. Além do acordo para rejeitar o desenvolvimento convencional e denunciar seus efeitos negativos, o Bem Viver mostra outras concordâncias. Repassemos algumas delas: em primeiro lugar, abandona-

se a pretensão do desenvolvimento como um processo linear, de sequências históricas que devem ser repetidas. O Bem Viver, ao contrário, não tem uma postura linear nem única da historicidade. Como segundo ponto, defende-se outra relação com a Natureza, segundo a qual ela é reconhecida como sujeito de direitos e são postuladas diversas formas de continuidade relacional com o ambiente. Em terceiro lugar, não se subsumem as relações sociais, nem se reduzem todas as coisas a bens ou serviços mercantilizáveis.

As afirmações acima permitem destacar um quarto elemento, para o qual o Bem Viver reconceitua a qualidade de vida ou o bem-estar em formas que não dependem somente da posse de bens materiais ou dos níveis de rendimento. Isso explica a importância outorgada para explorar a felicidade e o Bem Viver espiritual. Seguidamente, um quinto elemento faz com que o Bem Viver não possa ser reduzido a uma postura materialista, já que, em seu bojo, convivem outras espiritualidades e sensibilidades.

Em seguida, deve-se destacar uma série de elementos que possibilitam tecer vinculações entre os diferentes olhares culturais e ontologias. Dentre os que foram examinados neste artigo, é necessário voltar a sublinhar a importância da ética: o Bem Viver se expressa em outra forma de conceber e atribuir valores. O identificar valores intrínsecos no não humano é um dos elementos mais importantes que diferenciam essa postura da Modernidade ocidental. A partir desse novo olhar, imediatamente as comunidades se redefinem, ampliando-se ao não humano, e geram concepções alternativas da Natureza. A esses componentes são somados outros, como a descolonização de saberes ou o abandono das racionalidades que buscam a manipulação e a dominação.

Pode-se observar que, embora se chegue à plataforma do Bem Viver a partir de diferentes pontos de partida, compartilha-se uma série de posturas que significa alternativas para o desenvolvimento contemporâneo em praticamente todos os seus aspectos.

Sem dúvida, aqui está em jogo uma diversidade de novo tipo, e a tomada de decisões deverá estar sujeita a processos democráticos para lidar com ela (apesar de o detalhe sobre esses mecanismos já ser assunto para um futuro artigo). Muitas tensões

não desaparecerão por arte de magia, nem todas as reclamações dos cidadãos serão atendidas. No entanto, o que acontecerá com o Bem Viver é uma mudança radical na conformação de cenários e no desdobramento de mecanismos para discutir diferentes opções, a atribuição de valores, as formas sob as quais se chega a acordos e se desenham projetos políticos. Até agora, certos saberes foram negados ou rejeitados, mas, no âmbito do Bem Viver, tornam-se legítimos. Igualmente, a defesa da pluralidade cultural do Bem Viver faz com que tenha uma decidida vocação orientada para o encontro, o diálogo e outras formas de interações entre distintos saberes.

Por todas essas razões, o Bem Viver é, atualmente, um conceito vivo, segundo o qual, como é comum escutar em muitos vales andinos, estão germinando novas alternativas de vida.

---

## Bibliografia

ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, Quito, v. 75, p. 33-47, dic. 2008.

\_\_\_\_\_; MARTÍNEZ, Esperanza (Comp.). *El Buen Vivir*. Una vía para el desarrollo. Quito: AbyaYala, 2009.

ALBÓ, Xavier. Suma qamaña = el buen convivir. *Revista OBETS*, n. 4, p. 25-40, 2009.

BLASER, Mario. *Storytelling globalization from the Chaco and beyond*. Durham: Duke University Press, 2010.

CHOQUE Q., Maria Eugenia. *La historia del movimiento indígena en la búsqueda del Suma Qamaña (Vivir Bien)*. International Expert Group Meeting on the millennium development goals, indigenous participation and good governance. New York: United Nations, 2006.

CHOQUEHUANCA C., David. Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. *América Latina en Movimiento*, ALAI, Quito, n. 452, p. 6-13, feb. 2010.

DESCOLA, Philippe. *La selva culta*. Simbolismo y praxis en la ecología de los achuar. Colección Pueblos del Ecuador 3. Quito: AbyaYala, 1996.

DÁVALOS, Pablo. Reflexiones sobre el sumak akwsay (buen vivir) y las teorías del desarrollo. *América Latina en Movimiento*, ALAI, Quito, 5 ago. 2008. Disponível em: <http://alainet.org/active/25617>. Acesso em: 4 jun. 2012.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo*. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma, 1996.

ESTERMANN, Josef. Colonialidad, descolonización e interculturalidad. Apuntes desde la filosofía intercultural. In: \_\_\_\_\_ et al. *Interculturalidad crítica y descolonización*. Fundamentos para el debate. La paz: Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Integración, 2009.

GARCÍA CANCLINI, Nestor. *Culturas híbridas*. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo, 1989.

GUDYNAS, Eduardo. Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir. In: FARAH, Ivonne; VASAPOLLO, Luciano (Coord.). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*. La Paz: CIDES-UMSA; Plural, 2010. p. 231-246.

\_\_\_\_\_. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. In: WANDERLEY, Fernanda (Coord.). *El desarrollo en cuestión*. La Paz: CIDES; Plural, 2011.

\_\_\_\_\_; ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir más allá del desarrollo. *Qué Hacer*, DESCO, Lima, n. 181, p. 70-81, feb./marzo 2011.

HENKEMANS, Ariëne. *Tranquilidad y sufrimiento en el bosque: los medios de vida y percepciones de los Cambas en el bosque de la Amazonia boliviana*. Serie Científica 7. Riberalta: PROMAB, 2003.

HUANACUNI MAMANI, Fernando. *Vivir Bien / Buen Vivir*. La Paz: Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Integración; CAOI, 2010.

LARREA, Ana Maria. La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico. In: SENPLADES. *Los nuevos retos de América Latina*. Socialismo y sumak kawsay. Quito, 2010. p. 15-27.

MEDINA, Javier (Comp.). *La comprensión indígena de la Buena Vida*. La Paz: GTZ; Federación Asociaciones Municipales de Bolivia, 2001.

\_\_\_\_\_. (Ed.) *Ñande Reko*. La comprensión guaraní de la Vida Buena. Serie Gestión Pública Intercultural 7. La Paz: GTZ; Federación Asociaciones Municipales de Bolivia, 2002.

\_\_\_\_\_. La Buena Vida occidental y la Vida Dulce amerindia. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Suma Qamaña*. La comprensión indígena de la Vida Buena. Serie Gestión Pública Intercultural 8. La Paz: PADEP/GTZ, 2008. p. 31-36.

\_\_\_\_\_. Suma qamaña, vivir bien y de vita beata. Una cartografía boliviana. *La Reciprocidad*, 20 enero 2011. Disponible em: <http://lareciprocidad.blogspot.com/2011/01/suma-qamana-vivir-bien-y-de-vitabeata.html>. Acceso em: 04 jun. 2012.

NAESS, Arne. *Ecology, community and lifestyle*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

PRADA A., Raúl. Transición al Buen Vivir. 25 ago. 2010.

QUINTANILLA C., Victor Hugo. La descolonización de la “subalternidad” indígena, como efecto de las “relaciones sociales”. *América Latina en Movimiento*, ALAI, Quito, 18 oct. 2010. Disponible em: <http://alainet.org/active/41714&lang=es>. Acceso em: 03 jun. 2012.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax utxiwa*. Una reflexión sobre las prácticas y discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

RAMÍREZ G., René. Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano. In: SENPLADES. *Los nuevos retos de América Latina*. Socialismo y sumak kawsay. Quito, 2010. p. 55-74.

SÁNCHEZ PARGA, José. *Qué significa ser indígena para el indígena*. Más allá de la comunidad y la lengua. Quito: Universidad Politécnica Salesiana; AbyaYala, 2009.

SENPLADES. *Plan nacional para el Buen Vivir*. 2009-2013. Quito, 2009.

TORREZ E., Mario. Estructura y proceso de desarrollo del Qamaña/ Espacio de bienestar. In: YAMPARA, Simon et al. (Coord.). *Aymar ayllunakasan qamawipa*. Los aymara: búsqueda de la qamaña del aully andino. La Paz: Qamañpacha; CADA, 2001. p. 45-67.

TORTOSA, José Maria. *El juego global*. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global. Barcelona: Icaria, 2001.

UZEDA V., Andrés. Suma qamaña. Visiones indígenas y desarrollo. *Traspatios*, CISO- UMSS, Cochabamba, n. 1, p. 33-51, 2009.

WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements. *Development*, v. 53, n. 1, p. 15-21, 2010.

WRAY, N. Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir en la Constitución. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Comp.). *El Buen Vivir*. Una vía para el desarrollo. Quito: AbyaYala, 2009. p. 51-62.

YAMPARA, Simon. Viaje del Jaqi a la Qamaña, el hombre en el Vivir Bien. In: MEDINA, Javier (Comp.). *La comprensión indígena de la Buena Vida*. La Paz: GTZ; Federación Asociaciones Municipales de Bolivia, 2001. p. 45-50.

## Siglas e acrônimos

- BPfA** | Plataforma de Ação de Beijing (Beijing Platform for Action)
- CAPP** | Centro de Análise de Políticas Públicas (Centro Analisi Politiche Pubbliche)
- CEDAW** | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
- CGE** | Comissão para Igualdade de Gênero (Commission for Gender Equality)
- DAWN** | Fundação para o Desenvolvimento através da Rede de Mulheres Ativistas (Development Through Active Women Networking Foundation, Inc.)
- EET** | Pesquisa de Emprego do Tempo (Encuesta del Empleo del Tiempo)
- ERP** | Estratégia de Redução da Pobreza
- FemAct** | Coalizão de Ativismo Feminista (The Feminism Activism Coalition)
- FMI** | Fundo Monetário Internacional
- FOWODE** | Fórum para Mulheres na Democracia (Forum for Women in Democracy)
- GEAR** | Crescimento, Emprego e Redistribuição (Growth, Employment and Redistribution)
- GBI** | Iniciativa de Orçamento de Gênero (Gender Budget Initiative)
- GAD** | Gênero e Desenvolvimento (Gender and Development)
- GTZ** | Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ)
- IAFFE** | Associação Internacional para a Economia Feminista (International Association for Feminist Economics)
- IDRC** | Centro Internacional de Pesquisa sobre Desenvolvimento (International Development Research Centre)
- IFI** | Instituição Financeira Internacional
- INDEC** | Instituto Nacional de Estatística e Censos (Argentina)
- INE** | Instituto Nacional de Estatística (Espanha)
- INEGI** | Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (México)
- MTEF** | Modelo de Gastos de Médio Prazo (Medium-term Expenditure Frameworks)
- NAWL** | Associação Nacional de Mulheres e Legislação (National Association of Women and the Law)
- NCRFW** | Comissão Nacional sobre o Papel da Mulher Filipina (National Commission on the Role of Filipino Women)
- ODM** | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- ONG** | Organização Não Governamental

**OSG** | Orçamento Sensível a Gênero  
**PAC** | Programa de Ampliação de Cobertura  
**PJJHD** | Plano de Chefes e Chefas de Lar Desocupados (Plan de Jefes y Jefas del Hogar Desocupados)  
**PEF** | Orçamento de Despesas da Federação (Presupuestos Egresos de la Federación)  
**PER** | Resumo dos Gastos Públicos (Public Expenditure Review)  
**PF** | Programa Famílias pela Inclusão Social  
**PIB** | Produto Interno Bruto  
**PICTs** | Países e Territórios das Ilhas do Pacífico (Pacific Island Countries and Territories)  
**PIDESC** | Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
**PNB** | Produto Nacional Bruto  
**PND** | Plano Nacional de Desenvolvimento  
**PNUD** | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**POAs** | Planos Operativos Anuais  
**PROGRESA** | Programa de Educação, Saúde e Alimentação  
**PRONAM** | Programa Nacional da Mulher (México)  
**PRSPs** | Planos Estratégicos para Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers)  
**RMI** | República das Ilhas Marshall (Republic of the Marshall Islands)  
**SNA** | Sistema de Contas Nacionais (System of National Accounts)  
**TAF** | Fundação Ásia (The Asia Foundation)  
**TFD** | Trabalho Familiar Doméstico  
**TGNP** | Programa da Tanzânia para Articulação de Gênero (Tanzania Gender Networking Programme)  
**TM** | Trabalho mercantil  
**TTPI** | Território Fiduciário das Ilhas do Pacífico (Trust Territory of Pacific Islands)  
**UNIFEM** | Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
**UNRISD** | Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (United Nations Research Institute for Social Development)  
**USAID** | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency International Development)  
**WBI** | Iniciativa das Mulheres pelo Orçamento (Women's Budget Initiative)  
**WNC** | Coalizão Nacional de Mulheres (Women's National Coalition)  
**ZWRCN** | Rede Central de Recursos das Mulheres do Zimbábue (Zimbabwe Women's Resource Centre Network)  
**WUTMI** | Mulheres Unidas nas Ilhas Marshall (Women United in the Marshall Islands)

## Autoras e autor

### Antonella Picchio

Mestre em Economia pela Universidade do Estado de Utah (EUA); bacharel em Ciências Políticas pela Universidade de Pádua (Itália); mestre em Filosofia da Economia pela Universidade de York (GB) e doutora pela Faculdade de Economia e Política, Cambridge (GB). Aposentou-se da cátedra de Economia da Universidade de Módena e Reggio Emilia, onde lecionou História do Pensamento Econômico, Macroeconomia, Economia, Gênero e Desenvolvimento Humano. Também lecionou nas universidades de Roma 3, Ferrara, Trento e na New School of Social Research, em Nova York. É membro da Associação de Human Development and Capability Association (HDCA), foi vice-presidente de Associação Internacional para a Economia Feminista (IAFFE) e do conselho editorial da Feminist Economics. Nos últimos anos, Antonella vem trabalhando em Orçamentos para o Bem-Estar de Gênero. Autora de *Social Reproduction: the political economy of the labour market* (Cambridge University Press 1992, 2012), e editora de *Unpaid work and the Economy: standard of living in a gender perspective* (Routledge, 2003, 2006).

### Claudia Vinay

Especialista em Políticas de Proteção Social em Situações de Pobreza do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU). Anteriormente, trabalhou, principalmente, em questões de gênero e desenvolvimento no Banco Interamericano de Desenvolvimento e no Banco Mundial e, de forma mais específica, em orçamentos sensíveis a gênero para Fundar - Centro de Análise e Pesquisa, localizado na Cidade do México.

### Corina Rodríguez Enríquez

Economista e doutora em Ciências Sociais. É pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (Conicet) e do Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas (Ciepp), em Buenos Aires. É integrante do Grupo de Gênero e Macroeconomia de América Latina (GEM-LAC) e do diretório da Associação Internacional para a Economia Feminista (IAFFE). Trabalha com temas ligados a políticas fiscais e sociais, mercado de trabalho, economia do cuidado, pobreza e distribuição de recursos.

### **Cristina Carrasco**

Professora de Teoria Econômica da Universidade de Barcelona. Seus temas de pesquisa (e sobre os quais tem diversas publicações) são: trabalho das mulheres, economia feminista e indicadores não androcêntricos. Integra o Instituto de Estudos das Mulheres e Gênero das Universidades Catalãs, a equipe de redação das revistas *Feminist Economics* e *Revista de Economía Crítica*, além de participar, ativamente, de *Ca la Dona*, movimento feminista de Barcelona.

### **Eduardo Gudynas**

Eduardo Gudynas, mestre em Ecologia Social, diretor do Centro Latino-Americano de Ecologia Social (CLAES), em Montevidéu. Analista em temas de ambiente e desenvolvimento, acompanhando distintas organizações cidadãs na América Latina. É autor do manual *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, publicado na Costa Rica, no Equador, na Bolívia, Argentina e no Uruguai, e integra a equipe coordenadora da Aliança Latino-Americana de Estudos Críticos sobre o Desenvolvimento.

### **Helena Hofbauer**

Bacharel em Relações Internacionais em El Colegio de México e mestre em Estudos Internacionais da Paz da Universidade de Notre Dame. Em janeiro de 2007, uniu-se à International Budget Partnership (IBP) como Gerente de Desenvolvimento de Parcerias, passando a trabalhar com grupos na África, Ásia e América Latina, no desenvolvimento de capacidades da sociedade civil para o trabalho com orçamento público, bem como na interlocução Sul-Sul para o intercâmbio de conhecimentos nesse campo. Diretora fundadora do Fundar - Centro de Análises e Pesquisa, no México, foi pioneira em construir vias de acesso à participação da sociedade civil na política fiscal e nas questões orçamentárias, no acesso à informação e na participação nos processos decisórios. Helena trabalha, diretamente, com orçamentos sensíveis a gênero e à transparência, ao mesmo tempo que se engaja no desenvolvimento de estratégias abrangentes de defesa de orçamento em todo o México e na América Latina.

### **Rhonda Sharp**

Professora adjunta no Hawke Research Institute, Universidade do Sul da Austrália. Seus trabalhos sobre gênero e políticas de governo e orçamentos incluíram pesquisas e trabalhos com governos e ONGs, tendo desenvolvido a estrutura para a primeira iniciativa de orçamento sensível a gênero em nível estadual, no Sul da Austrália. É coautora, com Ray Broomhill, do livro *Short changed: women and economic policies*, publicado pela editora Allen and Unwin. Foi fundadora e, depois, presidente da Associação Internacional para a Economia Feminista (IAFFE) e atuou como integrante do Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre Financiamento da Igualdade de Gênero e Empoderamento da Mulher. Em 2012, Rhonda Sharp foi agraciada com o título de Membro da Ordem da Austrália (AM), por seus serviços prestados à educação como acadêmica e pesquisadora no campo dos estudos sobre economia e mulheres.

### **Valeria Esquivel**

Licenciada em Economia pela Universidade de Buenos Aires, mestre e doutora em Economia pela Universidade de Londres. É pesquisadora docente no Instituto de Ciências da Universidade Nacional de General Sarmiento e pesquisadora associada no Levy Economics Institute of Bard College, além de membro do Grupo de Gênero e Macroeconomia de América Latina (GEM-LAC), que se dedica à educação e pesquisa. Publicou em revistas, nacionais e internacionais, e em livros sobre temas relacionados ao mercado de trabalho e à inserção diferenciada das mulheres, além de trabalhar sobre temáticas relacionadas à pobreza, distribuição de renda e informalidade na Argentina. Suas pesquisas atuais giram em torno da “economia do cuidado”, tendo contribuído para o desenho, levantamento e as análises de pesquisas sobre o uso do tempo, com publicações sobre o tema em revistas internacionais. Recentemente, publicou o livro *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, da série *Atando Cabos/Deshaciendo Nudos*, da Área de Prática de Gênero, do Centro Regional de América Latina y el Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

