

Mercado de trabalho, assimetrias de gênero e políticas públicas: considerações teóricas*

Anita Kon¹

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fornecer subsídios para o conhecimento teórico da situação consideravelmente precária na esfera do mercado de trabalho no que se refere às assimetrias entre as condições dos gêneros, diante das situações desvantajosas das trabalhadoras, particularmente em países em desenvolvimento, que podem ser exacerbadas no contexto de crise econômico-financeira mundial na atualidade. São tratadas inicialmente as relações entre gênero e desenvolvimento econômico, iniciando o cenário teórico em que será observada a segmentação socioeconômica do trabalho entre gêneros como barreiras ao desenvolvimento, o que é analisado na Seção 3. A última seção aborda as questões de informalização e exclusão resultantes das condições destas disparidades no mercado de trabalho de países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Mercado de trabalho. Assimetrias de gênero. Políticas públicas.

Abstract

This study has the purpose to support theoretical knowledge of the rather precarious situation of gender asymmetry that female workers face, particularly in developing countries, and which can be worsened in the current international economic and financial crisis. Initially, relations between gender and economic development were addressed, being the starting point of the theoretical scenario in which socioeconomic segmentation of work between genders was observed as a barrier to development, as analyzed in section 3. The last section approached issues of informal employment and exclusion resulting from the conditions of these disparities in the labor markets of developing nations.

Keywords: Job market. Gender asymmetries. Public policy.

1. Considerações iniciais

Uma das questões que têm merecido historicamente uma observação particular dos planejadores diz respeito à divisão do trabalho em uma sociedade e suas implicações sobre a produção e a distribuição econômicas, seja como resultado ou como determinante do processo econômico. O cenário econômico mundial descrito pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, em seu discurso de abertura da 98ª Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2009, chama a atenção para uma série de desafios no mundo do trabalho, como o aumento do desemprego, o incremento da pobreza e as dificuldades das empresas. *“Quando vemos todas estas coisas em conjunto podemos afirmar que o mundo está enfrentando uma crise de emprego e da proteção social que poderia durar de seis a oito anos”* (SOMAVIA, 2009).

* A autora agradece ao CNPq pelo apoio à pesquisa.

1. Doutorado em Teoria Econômica pela FEA/USP. Vinculação acadêmica: PUC/SP. Professora Titular. Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC/SP. E-mail: anitakon@puccsp.br

A crise atual apresenta uma conotação sistêmica, expressando a falência do modelo financeiro mundial em distintas esferas e as respostas de mercado que vêm ocorrendo significam mais concentração de riqueza, exploração do trabalho de homens e mulheres e reacomodação das desigualdades. Entre estas, as desigualdades entre gêneros no mercado de trabalho mostram um aspecto contundente, que requer a avaliação de quais transformações e quais respostas são necessárias para que nas crises não se busque acentuar ou criar novas formas de assimetria.

No Brasil, especificamente, a ênfase do planejamento governamental e da determinação de políticas públicas nas duas últimas décadas tem sido dirigida para as questões de consecução e manutenção da estabilização econômica. Desde a crise financeira internacional de setembro de 2008, associada a estas questões, a preocupação prioritária consiste na consecução de medidas de contenção dos impactos desfavoráveis da crise sobre o sistema econômico brasileiro. Às questões de disparidades entre gêneros no contexto do trabalho ficam atribuídas medidas posteriores, da mesma forma que vem sendo postergada a formação de capacidades gerenciais de agentes do setor público, comprometidos com objetivos de igualdade entre gêneros e capazes de dialogar constantemente com outros agentes sociais e com os beneficiários destes programas.

Neste contexto, observa-se no país que a desigualdade de gênero no mundo do trabalho, assim como em outros países latino-americanos, é um problema estrutural que vem se prolongando há muito tempo, mas é provável que se acentue como consequência da crise. Em tempos de crise econômica, verificou-se com frequência que as consequências negativas atingem com maior rapidez as mulheres e, por outro lado, a recuperação acontece mais lentamente. É preciso salientar que as desigualdades entre gêneros no mercado de trabalho brasileiro acabam por dificultar o próprio desenvolvimento econômico como um todo, pois ainda que estas desigualdades tenham impactos mais diretos sobre a população feminina, os custos totais implicados refletem-se nos dados de produção, consumo e investimentos do país. Isto acarreta elevação dos custos para o bem-estar populacional, diminuindo a capacidade de gerenciamento eficaz para a redução da pobreza e conseqüentemente do crescimento sustentável, além de não colocar em ação toda a potencialidade dos recursos humanos capacitados para o aumento da produção e produtividade econômica.

Dessa forma, este trabalho tem por objetivo fornecer subsídios para o conhecimento teórico da situação consideravelmente precária, na esfera do mercado de trabalho, no que diz respeito às condições desvantajosas das trabalhadoras e que podem ser exacerbadas no contexto de crise econômico-financeira mundial na atualidade, particularmente em países em desenvolvimento. A próxima seção trata das relações entre gênero e desenvolvimento econômico, estabelecendo o cenário teórico em que será observada a segmentação socioeconômica do

trabalho como barreira ao desenvolvimento, o que é analisado na seção 3. A última seção aborda as questões de informalização e exclusão resultantes das condições de disparidades entre gêneros no mercado de trabalho de países em desenvolvimento.

2. Gênero e desenvolvimento econômico

Como salienta o Banco Mundial (2001), as grandes desigualdades devido a disparidades entre gêneros, no que se refere a direitos humanos básicos, a recursos e oportunidades econômicas e à participação política estão presentes em todo o mundo, apesar dos recentes avanços. Estas desigualdades estão intrinsecamente unidas à pobreza. Do ponto de vista econômico, o controle dos recursos produtivos, como terras ou créditos, ou ainda do ponto de vista do poder de influir no processo de desenvolvimento, existe uma hierarquização na possibilidade de deter estes recursos, em que os homens estão sempre em nível superior às mulheres, sejam homens pobres ou não.

O citado relatório do Banco Mundial sobre a integração da questão do gênero no progresso econômico de países de vários níveis de desenvolvimento conclui que, se estas desigualdades por um lado prejudicam as mulheres, por outro limitam sua capacidade de participar no progresso econômico e dele se beneficiarem. Em termos globais, as desigualdades acabam por dificultar o próprio desenvolvimento como um todo, pois ainda que as desigualdades em direitos básicos, de educação, crédito e emprego ou na capacidade de participação na vida pública produzam efeitos mais diretos sobre a população feminina, os custos totais das disparidades entre sexos refletem-se nos macrodados de produção, consumo e investimentos. A mensagem final do informe é clara: ignorar as desigualdades que surgem por motivo de disparidades entre gêneros acarreta custos elevados para o bem-estar da população e para a capacidade de os países crescerem de modo sustentável, serem eficazmente governados e assim reduzirem a pobreza.

Para as sociedades preocupadas com o desenvolvimento econômico, esta conclusão apresenta desafios importantes na determinação de que tipos de políticas estratégicas promoverão a igualdade entre gêneros e estimularão um desenvolvimento mais eficaz. As reformas institucionais, as políticas econômicas globais e as medidas de política ativa para promover maior igualdade de condições e de oportunidades entre os gêneros estão associadas às condições específicas de cada sociedade e às características próprias da população e da força de trabalho ligadas a aspectos culturais, sociais e econômicos de uma forma abrangente.

Os responsáveis pelas políticas dispõem de um número considerável de instrumentos de políticas para promover esta igualdade entre sexos e para a integração destas questões aos

programas que visam à eficácia do desenvolvimento. Uma ação eficaz requer ainda que os responsáveis pelas políticas tenham consciência das realidades locais diferenciadas ao planejarem e implementarem as medidas e programas. Não pode haver uma fórmula única, adaptável a todas as situações de disparidades. O relatório do Banco Mundial aponta ainda que a identificação dos caminhos mais eficientes para encontrar a estratégia que funcione para cada caso específico requer pesquisas específicas para a correta integração das questões sobre gênero no contexto global do desenvolvimento econômico. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se implementam as políticas globais integradas, é necessária a complementação com políticas locais específicas de desenvolvimento de acordo com as possibilidades de resposta de cada região.

A eficácia das políticas de desenvolvimento ligadas à diminuição das disparidades de condições entre gêneros é bloqueada inicialmente pela frequência com que este tema é situado à margem da tomada de decisões, tanto em termos nacionais quanto internacionais. Na maior parte das vezes, os responsáveis por estas políticas consideram que estas questões, por estarem relacionadas a normas sociais ou tradições culturais, deveriam ser abordadas e resolvidas pelas instituições sociais que se dedicam ao tema e não por políticas econômicas, que trazem outras prioridades. Porém, a eficácia de ações esbarra também na falta de conhecimento sobre a natureza das desigualdades e dos ônus que causam sobre o bem-estar e o desenvolvimento aos países.

A natureza e o alcance da diferenciação de oportunidades entre gêneros variam consideravelmente entre os diversos países e regiões, afetando de modo distinto a consecução de um nível satisfatório de desenvolvimento socioeconômico. Entre os aspectos institucionais que diferenciam as condições femininas e masculinas destacam-se os direitos jurídicos, sociais e econômicos, que se estendem ao acesso e controle dos recursos disponíveis, ao poder, à participação política, que afetam as oportunidades econômicas. Embora as mulheres suportem os maiores e mais diretos custos destas desigualdades, estes custos acabam por extravasar mais amplamente para toda a sociedade, prejudicando a sociedade como um todo (BANCO MUNDIAL, 2001).

A partir disto, o conhecimento mais detalhado sobre as implicações das diferenças de oportunidades entre gêneros será beneficiado pelo estudo dos determinantes da absorção de mão de obra pelas empresas, segundo a condição de sexo, o que constituirá a primeira seção deste capítulo. Em sequência, serão examinadas as implicações sobre o desenvolvimento originadas da informalidade do trabalho resultante das diferenças entre as situações de gênero. Finalmente, a observação da relevância da construção do capital social para o estímulo ao desenvolvimento de uma economia conduziu o tema apresentado na última seção do capítulo, enfocando especificamente o papel das condições de gênero neste contexto.

3. Segmentação socioeconômica do trabalho: barreiras ao desenvolvimento

No que se refere especificamente à questão da segmentação do trabalho nas empresas, também é ainda observado na atualidade que a distribuição do trabalho entre os sexos ainda resulta das visões arraigadas durante séculos sobre o papel da mulher na sociedade, na família e na própria manutenção da força de trabalho, como discutida na seção anterior. As escolhas dos agentes econômicos sobre a incorporação dos trabalhadores segundo o gênero nos processos produtivos das empresas, tanto da parte dos empregadores que oferecem os postos de trabalho quanto dos trabalhadores à procura do emprego, refletem a mentalidade dominante de segregação e discriminação, que desfavorece as mulheres.

Nas sociedades ocidentais e orientais, as relações entre os sexos ainda são predominantemente assimétricas e hierárquicas e são desiguais as posições ocupadas pelos indivíduos dos dois sexos, seja na esfera da produção ou das relações familiares. As oportunidades de trabalho oferecidas para cada sexo decorrem em grande parte da consideração sobre o papel da mulher na sociedade, no âmbito familiar e doméstico, e sua capacidade de conjugar o trabalho profissional com o doméstico, bem como da qualificação ou capacitação (que recebe uma conotação diferenciada de escolaridade) para exercer ocupações de maior responsabilidade.

Os impactos das transformações recentes do perfil ocupacional dos trabalhadores, em economias de diferentes níveis de desenvolvimento, particularmente no que se refere à representatividade segundo o gênero, originam-se dos novos requisitos demandados pelos atuais processos produtivos e organizacionais, dentro e fora das empresas. Por outro lado, refletem as políticas econômicas conjunturais voltadas para a estabilização, que limitam as oportunidades de abertura de novos postos de trabalho formalizados, aumentando o volume de trabalho em atividades informais.

De maneira geral, a teoria econômica tenta explicar as mudanças na oferta e demanda individual de trabalho observando as mudanças nos salários oferecidos e na renda dos indivíduos. No entanto, é possível verificar-se muito claramente a influência de outros fatores. A literatura econômica apresenta algumas análises que tentam explicar o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho e os fatores que influenciam na sua segmentação internamente às empresas. (JACOBSEN, 1998; WALTERS, 1995). Como salientam Gúzman e Todaro (2000, p. 13), as transformações socioculturais importantes que ocorreram com a crescente incorporação da mulher no mercado de trabalho têm apresentado efeitos contraditórios. Se por um lado favorecem as mulheres, ampliando seu grau de liberdade; por outro lado aumentam a precariedade, principalmente para as que possuem níveis inferiores de rendimentos, através de remunerações insuficientes, instabilidade no emprego. Resumindo

alguns dos fatores determinantes desta maior participação feminina encontrados em vários autores (GÚZMAN e TODARO, 2000; KON, 1999 e 2012; JACOBSEN, 1998), observam-se causas originadas tanto da demanda quanto da oferta de trabalho. Entre os fatores de demanda por trabalho, salientam-se três aspectos principais:

a) O aumento global da demanda por trabalho de cada período. Embora sujeita às flutuações dos ciclos econômicos, observou-se que no século XX esta demanda foi crescente até os anos 1980, desde que a demanda por bens e serviços (interna e internacional) aumentou, apesar da inovação tecnológica do período, que contribuiu para o aumento da produtividade por trabalhador;

b) Aumento setorial na demanda por trabalho, resultante da evolução das economias que levam à necessidade de diferentes formas de trabalho, que refletem o *mix* de bens e serviços. Novas especializações e novos tipos de ocupações definem a elevação de uma demanda adicional em setores específicos;

c) A elevação na escolaridade feminina, que transformou grande parte de trabalho não qualificado em qualificado, possibilitando maior absorção de mulheres aos processos industriais mais complexos. Os fatores de demanda influenciam as decisões individuais das mulheres de oferecer seu potencial de trabalho no mercado, tendo em vista o aumento do valor dos salários pagos.

No que se refere aos fatores que influenciam a participação feminina via oferta de trabalhadores, são considerados alguns determinantes que resultam em mudanças na curva de oferta:

a) Mudança tecnológica que apresenta dois aspectos. Por um lado, a maior disponibilidade de substitutos de produtos não mercantilizados ou domésticos por produtos de mercado a preços baixos, o que aumenta a curva de preferências do consumidor, induzindo à procura de maiores ganhos para consumo; por outro lado, a maior eficiência na produção não mercantilizada doméstica e a disponibilidade de maior tempo a ser dedicado ao trabalho no mercado;

b) Mudanças na composição da família, que podem afetar a decisão de oferecer trabalho no mercado, particularmente as tendências no número de casamentos e idade de casamento, divórcios, tamanho da família;

c) Queda dos salários reais médios familiares, que estimula a ida da mulher ao mercado de trabalho.

Estes estudos sobre a participação feminina na força de trabalho para economias desenvolvidas relacionam ainda uma série de outros fatores, que são válidos para explicar algumas tendências mais recentes, tais como mudanças na mentalidade das sociedades, transforma-

ções nas diferenças das classes sociais, mudanças nas condições de trabalho e na intensidade do esforço de trabalho requerida (com a mudança tecnológica), aumentos nos benefícios extra-salários (*fringebenefits*), mudanças no movimento sindical, aumento da dependência da vida social em relação ao trabalho, mudanças na distribuição de renda, nos encargos das dívidas, na riqueza, nos ativos líquidos e nas atividades de lazer.

O conceito de segmentação por gênero, aqui relacionado à concentração de trabalhadores em determinados setores ou ocupações, não deve ser confundido com a conotação de discriminação, embora se observe que parte dos efeitos de segmentação tem como causa a discriminação em relação às funções que devem ser desempenhadas pelos sexos, originada por valores sociais. Tem sido observado em alguns setores que estes fenômenos de segmentação e de segregação têm raízes profundas na própria divisão de trabalho familiar segundo o gênero, tanto historicamente nas sociedades mais antigas quanto nas modernas. Estas situações ocorrem entre firmas e também internamente a elas, mas também entre setores e ocupações. À medida que a mulher tem aumentado sua participação na força de trabalho, a ampliação da segmentação tem se verificado tanto em ocupações tradicionalmente femininas como também nas tradicionalmente masculinas, seja em ocupações da produção direta de bens e serviços, nas administrativas ou nas gerenciais.

Nas economias industrializadas, as ocupações diretamente ligadas a trabalhos braçais têm mostrado tradicionalmente maior representatividade de ocupações exercidas por homens, nas áreas de linha de produção, de carpintaria, eletricidade, transportes, coleta de lixo, construção, entre outras. São áreas em que as mulheres obtêm os menores ganhos, quando são participantes. Em uma pesquisa para a indústria de países europeus como França, Inglaterra e Alemanha, Kucera e Milberg (1999, p. 4) verificam que a participação das mulheres nestas ocupações é mais estável, não alterando sua estabilidade no emprego quando ocorrem mudanças, como deterioração no comércio exterior. Esse comportamento representa uma exceção entre os demais países da OCDE, onde a instabilidade feminina na indústria ainda é encontrada.

As ocupações em que a participação das mulheres é mais intensa são as de escritório ou burocráticas e ligadas a trabalhos de serviço doméstico em domicílios ou em empresas (hotéis, restaurantes). Nestas, o processo de feminização tem aumentado de intensidade desde os anos 1980 nos países mais avançados e nos menos desenvolvidos, e os homens se dirigem menos a estes postos. Entre os profissionais liberais, a tendência ao crescimento do trabalho feminino é considerável, particularmente de jovens. No entanto, no que diz respeito aos gerentes e administradores, ou seja, a denominada “classe dirigente”, a participação feminina, embora crescente, ainda não é significativa, especialmente em cargos de direção mais elevados (KON, 2012).

Algumas teorias desenvolvidas para explicar a segmentação por gênero, nas atividades de trabalho, que persiste mesmo em sociedades mais desenvolvidas, procuram explicar porque em determinadas condições a segregação poderá levar a sociedade a uma maior eficiência alocativa. Ela é definida pela distribuição de homens e mulheres na força de trabalho de modo a maximizar a produção final de bens e serviços da sociedade e o resultado total na melhora do bem-estar da sociedade. Como salientam Abramo e Todaro, em um contexto de informação imperfeita e de racionalidade limitada, como o desenvolvido por economistas evolucionistas e institucionalistas:

Las decisiones que afectan el trabajo femenino y masculino en la empresa no se toman sólo a partir de criterios técnicos y de racionalidad sustantiva, sino que también están influidas por la(s) cultura(s) empresarial(es) y laboral(es), fuertemente marcadas por criterios de género. Abramo e Todaro (1998, p. 10)

Alguns determinantes mais relevantes encontrados na literatura acerca destas decisões, tanto da parte da oferta quanto da demanda por trabalho nas empresas, podem ser resumidos como (ABRAMO e TODARO, 1998 e 2002; GARDNER, 1993; KON, 2004 e 2012):

- a) Diferenças entre os gêneros com relação aos gostos pelas atividades de trabalho, que são influenciados por valores sociais e dessa forma apresentam diferenciações entre as sociedades em um período e em uma mesma sociedade com a evolução do tempo;
- b) Diferenças entre gêneros nas capacidades para o trabalho, que conduzem exploração das vantagens comparativas através da divisão de trabalho do mercado. Se na realidade cada gênero tem realmente predisposição para executar melhor algum tipo de tarefa, então a sociedade conseguiria maior eficiência com a segregação. Deve ser ressaltado o fato de que essas capacidades se transformam com a possibilidade de qualificação da mão de obra;
- c) Eficiência na separação dos gêneros de modo a reduzir os conflitos no trabalho relacionados a tensões entre os sexos;
- d) Necessidade de equilibrar o trabalho de mercado com o doméstico e outros afazeres familiares. Em algumas sociedades mais avançadas da atualidade, algumas atividades antes de mercado são estimuladas a serem desempenhadas no ambiente doméstico, como forma de redução de custos para a sociedade e maior eficiência (tais como cuidado dos velhos, de grupos de crianças, ou de doentes convalescentes);
- e) Informação imperfeita acerca das capacidades relativas entre os gêneros, da parte dos empregadores;
- f) Exploração de parte das mulheres por homens ou por outro subsetor da sociedade;

- g) A atividade deve ser compatível com a reprodução e, mais precisamente, com o cuidado dos filhos;
- h) As atividades da mulher são frequentemente uma extensão de seu trabalho doméstico. Assim ocorre com as tarefas consideradas tipicamente de trabalho feminino, não masculino;
- i) Cada gênero apresenta uma combinação e estoques diferenciados de capital humano geral e específico, que acarretam diferentes taxas de retorno quando comparados no mercado de trabalho;
- j) As diferenças no planejamento sobre o tempo de vida útil no trabalho do homem e da mulher levam à consideração, pelos empregadores, de que os maiores retornos ao treinamento oferecido ao trabalhador serão conseguidos por uma vida útil maior na empresa, o que privilegia o trabalho masculino.

Dessa forma, homens e mulheres, empregadores e trabalhadores, expressariam diferentes preferências por condições de trabalho e classificariam as oportunidades de emprego a partir destas condições. Algumas características dos empregos acarretam escolhas diferenciadas entre os gêneros, tais como variedade no número de tarefas, autonomia de funções, clareza sobre o tipo de trabalho, esforço, grau de desafio, relações com companheiros na empresa, grau de controle, tempo de locomoção ao local, liberdade de dispensas, uso das capacidades de trabalho e condições de saúde, entre outras.

Porém, as evidências empíricas revelam a tendência de que a segmentação vem favorecendo o gênero masculino. As ocupações desempenhadas principalmente por mulheres têm recebido ganhos inferiores do que as desempenhadas por homens e apresentam maior rotatividade e piores condições de proteção trabalhista. Jacobsen (1998) discute se a segmentação é basicamente um estado imutável ou se são possíveis mudanças nesta condição. Se existirem forças significativas que impelem a sociedade à segregação, existe grande probabilidade de que as políticas designadas a diminuí-la serão adaptadas de forma a preservá-la, de modo a que talvez ressurgam em formas menos notáveis. Porém, em algumas sociedades, algumas políticas públicas colocadas em prática ocasionaram mudanças consideráveis em outras áreas com a intervenção, enquanto as diferenças entre gêneros com relação a salários e absorção de trabalho têm sido mais resistentes à mudança. Esta autora salienta que os diferenciais de segmentação entre os sexos têm diminuído desde 1960, porém a taxa de mudança tem sido muito menor do que os índices de segregação por raça e conseqüentemente o nível de segregação entre os sexos é consideravelmente superior.

A flexibilização do mercado de trabalho tem sido apontada como uma dimensão crucial do processo de diminuição de desigualdades entre gêneros, como meio de permitir que as em-

presas se adaptassem às mudanças nas condições de mercado. As políticas públicas também foram redirecionadas, tanto em países desenvolvidos quanto nos menos avançados, para eliminar pontos de rigidez que poderiam bloquear as operações dos mercados de produtos e de trabalho. O caminho para a flexibilidade toma três formas básicas:

a) Flexibilidade salarial, que reafirma o papel central das forças de oferta e demanda nos mercados externos de trabalho, sinalizando para o retorno das noções clássicas de equilíbrio do livre mercado. É buscada através da desregulação do mercado de trabalho, diminuindo implícita ou explicitamente os padrões do salário mínimo e permitindo a negociação entre as partes envolvidas;

b) Flexibilidade de emprego ou numérica, que tem a mesma conotação da anterior e diz respeito às formas de contratação diferenciadas, como em tempo parcial, temporária, subcontratação, trabalho em domicílio e outras que funcionam como meio de aumentar as taxas de emprego;

c) Flexibilidade funcional que funciona nos mercados internos de trabalho (dentro das empresas) e que reduz o poder tradicional dos trabalhadores dos setores principais, sindicalizados, através da flexibilização das características e dos requisitos para a escolha dos candidatos aos postos de trabalho, o que vem acompanhado frequentemente da redução da política de carreiras e da mobilidade interna do trabalhador em direção à ascensão dentro das empresas (DOMBOIS, 1999; KON, 1999; YAÑEZ, 2003).

A questão de gênero acrescenta uma nova perspectiva a esta análise da flexibilidade, pois cada uma dessas formas de flexibilidade recebe forte influência do gênero do trabalhador. A flexibilidade salarial afeta o salário familiar do trabalhador masculino, pois cada vez mais os trabalhos são pagos em consonância com os salários femininos (quando possível a substituição da função por trabalhadora feminina), que são inferiores. A flexibilidade no emprego é obtida frequentemente através do uso de trabalhadores em tempo parcial ou temporário, a que particularmente se adapta um grande número de mulheres. A flexibilidade interna, por sua vez, transforma as condições de trabalho nas indústrias em que predomina o trabalho masculino, para substituição por um emprego semelhante “secundário” (com poucas perspectivas de promoção e condições vagas de definição do posto de trabalho) exercido por uma mulher.

Grande parte desta flexibilização no mercado de trabalho foi conseguida devido à falta de equidade no pagamento do trabalho entre os gêneros e a falta de equidade é defendida por muitos analistas, como uma forma de possibilitar às forças de mercado se adaptarem e responderem às condições de mudança econômica. Assim, salários mais altos são utilizados para diminuir a escassez de oferta de trabalhadores em determinada ocupação ou posto de

trabalho e salários mais baixos são utilizados quando há excesso de oferta de trabalhadores. Valores comparáveis ou equitativos não permitiriam essa flexibilidade. A partir disso, a feminização é considerada parte de uma estratégia direta do empregador para diminuir salários e aumentar o controle sobre mercados de trabalho internos (às empresas) e externos (DOMBOIS, 1999; YAÑEZ, 2003). A defesa desses mecanismos de mercado está entre as suposições explícitas da teoria do valor da economia neoclássica. Nesse caso, a regulação governamental dos salários, a equidade nos valores pagos para os gêneros e outras formas de regulação introduzem uma rigidez e barreiras à competitividade (MUTARI, BOUSHEY e FRAHERT, 1997, p. 122).

Na atualidade, ainda se observa no mundo a tendência constante ao aumento das taxas de representatividade da mulher no mercado de trabalho. No entanto, diferentemente do que acontece em países mais avançados, nos países em desenvolvimento como na América Latina este aumento deve-se apenas em parte às mudanças culturais, demográficas e econômicas voltadas à modernização social e ao desenvolvimento econômico, porém observa-se que em períodos de crises socioeconômicas conjunturais a participação da mulher no mercado de trabalho tem aumentado como consequência da necessidade de complementação (ou como única fonte) da remuneração familiar. Por outro lado, observa-se que os processos recentes de “feminização” das ocupações industriais, particularmente em países mais avançados, têm se desenvolvido paralelamente ao processo de desindustrialização, como reflexo do ajustamento do custo das empresas, desde que seja possível a contratação de mulheres a salários inferiores, para um mesmo posto de trabalho.

De qualquer forma, as condições diferenciadas por gênero com relação a responsabilidades familiares e profissionais, horários de trabalho rígidos, exigências mais estritas de qualificação em relação ao homem, entre outras, tornam patente que o trabalho da mulher não depende apenas da demanda do mercado, mas também de uma série de outros fatores sociais a serem articulados (BRUSCHINI, 2006). Estes fatores conduzem frequentemente à alocação de trabalhadoras em atividades informalizadas, que permitam mais facilmente esta articulação, porém que se revestem de um caráter instável, de menor remuneração e sem proteção legal.

O marco analítico mais atual da economia política do gênero considera que as transformações nas relações de gênero que visem a diminuir as desigualdades socioeconômicas não são apenas produto da vontade e da ação dos atores de movimentos feministas, mas também e principalmente da ação governamental e privada da sociedade em direção à criação de instituições que apresentem como função particular o estímulo à inclusão protegida da mulher no mercado de trabalho. As políticas públicas e a institucionalidade de gênero regulam estas transformações. Portanto, o papel do Estado e do governo não é neutro, mas pelo contrário

é presente na construção das desigualdades ou das simetrias entre oportunidades de cada gênero na sociedade e também no mercado de trabalho, através das mensagens que emite sobre as concepções que sustentam suas políticas, bem como sobre o grau de reconhecimento de que a ação do Estado é exercida sobre uma realidade configurada por relações de gênero, que constituem um dos eixos relevantes de diferenciação e disparidade social e econômica (BARCOS; VIRRERA, 2012).

Neste contexto, observa-se na América Latina que a desigualdade de gênero no mundo do trabalho é um problema estrutural que vem se prolongando há muito tempo, mas é provável que se acentue como consequência da crise. Verificou-se em tempos de crise econômica que, se com frequência as consequências negativas atingem com maior rapidez as mulheres no mercado de trabalho, por sua vez a recuperação acontece mais lentamente. Como salienta Lafer (2013), esta região apresenta-se fragmentada e heterogênea no que se refere às suas visões de economia e de política, e nos processos de integração ocorrem conflitos de interesse. No entanto, apesar da diversidade cultural, econômica e política e das desigualdades nos níveis de crescimento, a região tem apresentado características e dificuldades comuns no histórico do desenvolvimento social, que permitem a consideração de uma análise agregada em relação a problemas na diminuição das assimetrias entre gêneros no mercado laboral (CEPAL, 2012; ILO, 2012).

Pesquisas do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe (OIG), da CEPAL (2011 e 2012), mostram que a inserção laboral das mulheres apresenta dificuldades comuns nesses países e a redistribuição de modo igualitário e favorável do trabalho total (produtivo e reprodutivo, remunerado e não remunerado) é uma meta ainda distante. Observam que ainda persiste em países específicos uma deterioração dos direitos trabalhistas das mulheres e permanece ainda carência de proteção para a maioria das trabalhadoras dos setores informal, agrícola e do trabalho doméstico remunerado. Além das desigualdades de renda características dessa região, as desigualdades de oportunidades de trabalho entre homens e mulheres também persistem no tempo, embora a região tenha alcançado melhora considerável no crescimento do emprego e na inserção econômica internacional.

O OIG chama a atenção para as dificuldades dessas nações para avançar em mecanismos que permitam redistribuir o trabalho, como um passo imprescindível para melhorar a inserção das mulheres no mercado de trabalho e, com isso, seu acesso a recursos econômicos e ao controle desses recursos. Mostra a existência de raízes profundas que ainda devem ser afetadas a fim de garantir uma transformação. Neste campo, é preciso conceber estratégias criativas sustentadas no convencimento dos benefícios que uma melhor posição econômica das mulheres gera para a economia e a sociedade (CEPAL, 2011; ILO, 2012). Nesse sentido, o trabalho da OIT, da Cepal e de outras instituições, atuando através da organização de de-

bates e recomendações de ações políticas através de convenções anuais e outros encontros, resulta em determinar caminhos necessários de ação política para a diminuição dessas dificuldades, com propostas de institucionalização do tratamento da questão.

Na América Latina, assim como em outros países menos desenvolvidos, ainda predomina grandemente a visão tradicional a ser superada, que atribui ao homem o papel de provedor exclusivo da família e à mulher o papel dos cuidados para a criação e manutenção da força de trabalho, ou de força de trabalho secundária. No entanto, como visto, recentemente a participação das mulheres no mercado de trabalho está aumentando, não tanto em virtude da superação deste pensamento tradicional, porém muito mais intensamente devido à necessidade de complementação da renda familiar, pelo fato de que vem aumentando consideravelmente a necessidade de a mulher assumir o papel de chefe de família, mesmo quando a família é composta pelo casal completo. Nesse sentido, isso implica superar a visão de que as mulheres, devido ao papel a elas socialmente atribuído na esfera doméstica e familiar, não estão em condições de ser inseridas adequadamente no mercado de trabalho de forma permanente e assim devem ser consideradas uma fração não essencial e secundária do mercado de trabalho (OIT, 2005).

Os efeitos negativos desse tipo de visão tradicional sobre o desenvolvimento econômico começaram a ganhar maior ênfase no início da década de 1990, com as discussões coordenadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ressaltava os danos à eficiência das políticas públicas de emprego e melhoria da renda e a necessidade de promoção da equidade de gênero. Verifica-se que, na formulação das políticas públicas de gêneros nos países latino-americanos, ainda não são abordadas algumas questões que restringem o acesso efetivo das mulheres às oportunidades iguais de direitos. Por exemplo, essa visão muitas vezes acontece com a suposição de que os chefes de família são apenas homens e assim as políticas são neutras em relação a gênero, tendo como reflexo o fato de evitar ou retardar a entrada das mulheres no mercado de trabalho, devido à visão tradicional arraigada.

Ao mesmo tempo em que a condição da mulher como chefe de família nas economias está aumentando, esta situação mostra-se ligada à dimensão da pobreza dos países e relaciona-se diretamente às dificuldades da busca do desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a criação e implementação das políticas de inclusão social e de combate à pobreza pressupõem a compreensão de que uma de suas causas, com as respectivas consequências associadas, reside nas dificuldades de oportunidades deste grupo feminino vulnerável, seja entre os pobres, seja no que se refere à situação como chefe de família, ou mesmo entre a população mais escolarizada e de classes de rendimentos mais elevados. A condição desses grupos deve

merecer um tratamento diverso do proposto pela consideração de “neutralidade” em relação a gênero (OIT, 2006).

No que se refere especificamente à condição das classes de menores rendimentos, como salienta Bandeira (2005), a pobreza enfraquece a cidadania feminina e impede as mulheres de assumirem ações políticas para reivindicar interferências institucionais e legais para modificar sua condição. Além do mais, também tornam precárias as possibilidades de romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Nos países latino-americanos, o aumento da capacidade produtiva das mulheres seria um fator importante para quebrar o ciclo da pobreza, considerando o fato de que, segundo várias pesquisas, quando as mulheres assumem a renda familiar, os efeitos no bem-estar da família são significativamente amplos, uma vez que uma proporção considerável da renda é revertida para gastos com comida, educação e saúde dos filhos.

Outra causa de consideráveis assimetrias entre gêneros refere-se aos efeitos da discriminação sobre o gênero, conceito diferenciado de segmentação. Do ponto de vista econômico, esta discriminação é conceituada quando duas pessoas que possuem igual produtividade e gostos para o trabalho naquelas condições, mas que são membros de diferentes grupos (definidos de acordo com alguma característica, seja de gênero, raça, classe, orientação sexual, crença religiosa, etc.), recebem diferentes resultados no local de trabalho, em termos de salários pagos e/ou acesso ao posto de trabalho. (KON, 1999, p. 36 e 2012).

A discussão dentro do campo econômico tende a se limitar à discriminação na forma de remuneração, nas condições de contratação e nas práticas de promoção. Por outro lado, a comprovação destas evidências de discriminação torna-se difícil, tomando a forma de depoimentos diretos, pesquisas de auditoria e evidências indiretas através de informações estatísticas. No entanto muitas vezes perdem o poder de explicação devido à interferência de outros fatores que influenciam as variáveis, embora se encontrem na literatura alguns modelos neoclássicos que tentam explicar, através da maximização da utilidade ou dos lucros, os mecanismos de equilíbrio que consideram discriminação (JACOBSEN, 1998, p. 304).

Essas teorias basearam-se seja no preconceito, seja em divergências do modelo de competição perfeita. As fontes de preconceito nestes modelos podem ser tanto os empregadores quanto os trabalhadores ou os consumidores. As divergências da competição perfeita por empregos entre gêneros apontam para o poder de mercado da parte de grupos da sociedade ou informação imperfeita sobre a produtividade do trabalhador, como visto. Esses modelos tentam justificar a discriminação para a consecução do equilíbrio a longo prazo.

4. As especificidades brasileiras: as políticas públicas necessárias

Como é notório, nas décadas mais recentes as mulheres aumentaram sua participação no mercado de trabalho brasileiro, como historicamente já vinha ocorrendo com os países mais desenvolvidos. No entanto, as dificuldades econômicas que se instalaram nas décadas de 1980 e 1990 tiveram um efeito particular no emprego e na ocupação feminina. O aumento da participação feminina nos momentos de crise explica-se pela necessidade de complementação da renda familiar, mais do que uma tendência histórica para a modernização socioeconômica. As taxas de desemprego feminino são superiores às masculinas e o trabalho das mulheres concentra-se mais intensamente em ocupações informais, com forte segmentação no setor de serviços para as atividades de comércio, educação, saúde e serviços pessoais (KON, 2012). Verifica-se que existem padrões de segregação, discriminação e informalidade com relação a gênero no mercado de trabalho, que podem ser influenciados por uma série de questões culturais de um lado e pela carência de políticas públicas específicas, destinadas a melhorar as condições de absorção da mulher, através de programas de treinamento ou políticas antidiscriminatórias.

Os resultados da pesquisa empírica empreendida o Brasil (KON, 2012b, p. 19) mostram primeiramente que nos anos mais recentes as disparidades entre gêneros no mercado de trabalho apresentam dimensões significativas desfavoráveis às condições femininas. Ainda predomina no país grandemente a visão tradicional superada que atribui ao homem o papel de provedor exclusivo da família e à mulher o papel de criadora e mantenedora da força de trabalho, ou ainda de força de trabalho secundária. No entanto, recentemente a participação das mulheres no mercado de trabalho está aumentando, não tanto em virtude da superação deste pensamento tradicional, porém muito mais intensamente devido à necessidade de complementação da renda familiar, ou como visto pelo fato de que vem aumentando consideravelmente a necessidade de a mulher assumir o papel de chefe de família, mesmo quando a família é composta pelo casal completo.

Tanto no setor formal quanto no informal, a situação feminina no mercado de trabalho brasileiro apresenta desvantagens em relação à masculina, no que se refere à distribuição por categoria de emprego e rendimentos médios. A distribuição ocupacional segundo idade e anos de estudo mostra que o nível de escolaridade não pode ser considerado uma das causas das desvantagens das mulheres para a obtenção de oportunidades melhores no mercado formal e informal. Outras diversidades consideráveis entre gênero ocorrem em relação ao tempo de permanência no emprego, jornada de trabalho, motivo de entrada no setor informal, distribuição setorial e introdução de progresso tecnológico, representado pelo uso de informática.

Dessa forma, se as desigualdades de gênero vêm atuando no país como obstáculos para um desenvolvimento equilibrado, a integração da dimensão de gênero nas políticas públicas deveria se dar no sentido de formular novas articulações entre os espaços formais e informais da região (de trabalho e lazer), entre a economia produtiva e a reprodutiva, entre a esfera doméstica e a pública. As políticas públicas voltadas para a diminuição das disparidades e integração mais efetiva da mulher no mercado de trabalho vêm sendo discutidas desde a década de 1990 e a institucionalidade de gênero no país vem gradativamente, ocupando a pauta de debates governamental, embora de forma ainda incipiente.

As recomendações da OIT e as Metas do Milênio têm sido debatidas visando a elaborar instrumentos públicos legais e outros estímulos à iniciativa privada, para apoiar a execução dessas políticas. A análise dos Planos Plurianuais e de outros dispositivos institucionais mostra que já existem alguns instrumentos específicos nesse sentido, porém os resultados conseguidos ainda são poucos, como é evidenciado pela análise empírica efetuada. Na quase totalidade dos enfoques empíricos efetuados, ou seja, examinando as taxas de atividade, de desocupação, a posição na ocupação, a situação da escolaridade, das horas trabalhadas, dos rendimentos auferidos, da informalidade e dos aspectos regionais, entre outros, a desvantagem feminina é notória e considerável.

Se, por um lado, cabe ressaltar o papel relevante das Conferências Internacionais e Regionais convocadas pelas Nações Unidas e pela OIT, que discutiram a questão do gênero no mercado de trabalho e sua institucionalização, e embora os textos constitucionais brasileiros tenham introduzido os princípios de igualdade entre os gêneros, eles não foram acompanhados por instrumentos efetivos de aplicação direta ou de controle da implementação e, portanto, esses textos continuam a ter pouco efeito na realidade. Por outro lado, determinados mecanismos de proteção foram instituídos legalmente (como no caso da proteção à maternidade e do cuidado dos filhos através do estabelecimento de creches pelas empresas); mas, no entanto, em grande parte dos casos, os impactos foram negativos sobre a absorção de mulheres, tendo em vista a perspectiva de maiores custos aos empregadores.

Os instrumentos institucionais existentes não levam em conta a integração macro, meso e microeconômica e entre as esferas de governo, isto é, a transversalização das dimensões de gênero na política de emprego, conforme denominada na literatura brasileira sobre gênero. Como salienta a OIT, um elemento decisivo para transversalizar as dimensões de gênero nas políticas de emprego é reconhecer as mulheres como sujeitos fundamentais dessas políticas. No Brasil, ainda predomina grandemente a visão tradicional superada que atribui ao homem o papel de provedor exclusivo da família e à mulher o papel de cuidadora no domicílio ou força de trabalho secundária. No entanto, recentemente a participação das mulheres no mercado de trabalho está aumentando, não tanto em virtude da superação deste pensamento

tradicional, porém muito mais intensamente devido à necessidade de complementação da renda familiar, ou, como visto, pelo fato de que vem aumentando consideravelmente a necessidade de a mulher assumir o papel de chefe de família, mesmo quando a família é composta pelo casal completo. Nesse sentido, implica superar a visão de que as mulheres, devido ao papel a elas socialmente atribuído, na esfera doméstica e familiar, não estão em condições de ser inseridas adequadamente no mercado de trabalho em forma permanente e, por isso, continuam sendo consideradas uma fração não essencial e secundária do mercado de trabalho (OIT, 2005).

Os efeitos negativos desse tipo de visão tradicional começaram a ganhar maior ênfase no início da década de 1990, com as discussões coordenadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ressaltava os danos à eficiência das políticas públicas de emprego e melhoria da renda, e a necessidade de promoção da equidade de gênero. Verifica-se que, na formulação das políticas públicas de gêneros no país, ainda não são abordadas algumas questões que restringem o acesso efetivo das mulheres às oportunidades iguais de direitos. Por exemplo, essa visão muitas vezes acontece com as políticas focalizadas unicamente nos chefes de família (as quais partem do pressuposto de que são somente homens) e que buscam evitar ou retardar a entrada das mulheres (e dos jovens) no mercado de trabalho. Como salientado anteriormente, a condição da mulher de chefe de família no Brasil está aumentando e está ligada à dimensão da pobreza do país, o que se relaciona diretamente às dificuldades da busca do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a criação e a implementação das políticas de inclusão social e de combate à pobreza pressupõem a compreensão de que uma de suas causas, com as respectivas consequências associadas, reside nas dificuldades de oportunidades deste grupo feminino vulnerável entre os pobres que se refere à situação como chefe de família, que deve merecer um tratamento diverso do proposto pela “neutralidade” em relação a gênero. Da mesma forma, outras desvantagens mencionadas constatadas na análise empírica devem receber o mesmo tipo de tratamento.

Como salienta Bandeira (2005), a pobreza enfraquece a cidadania feminina e impede as mulheres de assumir ações políticas, interferências institucionais e legais para modificar sua condição, o que bloqueia as possibilidades de romper o ciclo intergeracional da pobreza. No Brasil, como em países do terceiro mundo, o aumento da capacidade produtiva das mulheres seria um fator importante para quebrar o ciclo da pobreza, considerando o fato de que, segundo várias pesquisas, quando as mulheres assumem a renda familiar, os efeitos no bem-estar da família são significativamente amplos, uma vez que uma proporção considerável da renda é revertida para gastos com comida, educação e saúde dos filhos.

Em um ambiente de discussões sobre negociações coletivas que começam a ser mais aceitas, os problemas específicos das trabalhadoras permanecem marginalizados, verificando-se de

forma generalizada que as mulheres não participam no processo de negociação. Além do mais, os mecanismos administrativos e legais de supervisão da implementação dos instrumentos de proteção à mulher no mercado de trabalho são insuficientes e, quando existem, são ineficientes. A participação feminina em sindicatos patronais e de trabalhadores e em comitês governamentais que tratam desta questão tem sido baixa e desestimulada.

Como visualizado na seção teórica, alguns elementos sociais relevantes acabam por pesar mais intensamente sobre a condição da mulher no trabalho fora de casa, tais como a carga das responsabilidades familiares, as restrições culturais ao exercício do trabalho remunerado, a dificuldade de acesso a redes de informações ou outras que lhes permitam encontrar emprego e a qualificação profissional tradicional específica em determinados ofícios. Como salientado por especialistas no tema, para que as políticas e programas promovam a igualdade de oportunidades, essa realidade deve ser incorporada no seu processo de formulação e execução, de uma forma transversal, em todas as fases do planejamento, de modo que os programas não sejam alheios às questões de gênero e considerem as características e condições específicas pelas quais vivem as mulheres no mercado de trabalho.

No Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 já foi estabelecida a proposta de que o recorte transversal de gênero esteja presente na formulação e implementação de políticas públicas no país, através da articulação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em convênio com a Cepal, sob o tema da “Transversalização da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas e nas Políticas de Superação da Pobreza”. No entanto, é necessário que essas medidas não se resumam à efetivação da pesquisa a respeito e passem a elaborar e implementar medidas legais e organizacionais para que essa articulação transversal se efetive a curto prazo. As questões de articulação entre ministérios, secretarias e outras instituições públicas e privadas requerem a criação de uma infraestrutura organizacional para a efetividade das medidas de política pública, através do monitoramento, avaliação e aprimoramento constante dos programas de ação. Além disso, a dificuldade de uma linguagem comum que facilite a integração micro, meso e macroeconômica é um dos principais obstáculos encontrados, que até mesmo excede a insuficiência da dotação de recursos financeiros.

A ênfase do planejamento governamental na atualidade volta-se para as questões de manutenção da estabilização econômica e de embasamento para a aceleração do crescimento e consumo produtivo, e às questões de gênero ficam estabelecidas prioridades posteriores, da mesma forma que é postergada a formação de capacidades gerenciais no setor público comprometido com esses objetivos de igualdade entre gêneros, capazes de dialogar constantemente com outros agentes sociais e com os beneficiários desses programas.

Um modelo a ser estudado e adaptado às condições específicas brasileiras refere-se à forma pela qual a União Europeia tem avançado no enfrentamento dessa questão, adotando como estratégias tanto a transversalização do enfoque de gênero como a implementação de ações específicas dirigidas às mulheres. Como complementação a essas ações, os gestores têm destacado a importância de promover a articulação entre as políticas de emprego e as demais áreas de políticas públicas, tais como educação, formação profissional, cuidado infantil, saúde, proteção social, fomento produtivo, etc. Algumas medidas relevantes da estratégia da União Europeia para aumentar das taxas de participação e ocupação das mulheres de modo efetivo e não precário dizem respeito a: a) garantir o acesso feminino às políticas ativas de mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens em uma proporção equivalente à sua participação na PEA e/ou na taxa de desemprego; b) revisar os sistemas tributários para facilitar a incorporação das mulheres no mercado de trabalho, reduzindo os fatores desestimulantes; c) possibilitar o acesso das mulheres a áreas e postos de trabalho relacionados às tecnologias de informação, através da educação e formação profissional; d) incluir serviços de cuidado infantil e de outras pessoas dependentes (idosos e doentes); e) não restringir as políticas dirigidas à promoção da igualdade de gênero a programas-piloto de curta duração e alcance limitado, mas objetivar um maior alcance a médio e longo prazo (OCDE, 2007).

Entre as propostas de ações e programas verificados recentemente em outros países capitalistas, de uma série de políticas públicas voltada para o mercado de trabalho, destinada a melhorar as condições de absorção da mulher, programas de treinamento ou políticas anti-discriminatórias, que influenciaram os padrões de segregação, foram resumidos os exemplo abaixo, de acordo com seu objetivo primordial (KON, 2002):

- a) Voltadas para influenciar os salários, das quais as mais comumente adotadas visam a elevar os salários em setores em que predomina a mão de obra feminina, para se compararem aos setores em que a masculina é predominante, comparando o valor de trabalhos que são comparáveis;
- b) As que tentam modificar o comportamento do empregador com relação à contratação e promoção;
- c) As voltadas mais a trabalhadores do que a empregadores e que visam ao treinamento e outros programas educacionais;
- d) Programas como subsídios para o cuidado das crianças, que afetam a decisão familiar de entrada ou não da mulher na força de trabalho;
- e) As que visam especificamente à integração entre os gêneros como o resultado desejado.

As políticas que influenciam os salários são principalmente adotadas em funções governamentais locais ou estaduais, porém não se verificaram constatações efetivas de que tiveram o efeito de diminuir a segregação em todos os setores. Os defensores destas políticas argumentam que salários mais elevados em ocupações onde predominam mulheres levam os homens a se dirigir a esses postos e, portanto, reduzir a concentração ou segregação nesses setores. Os oponentes consideram que a segregação aumentaria, pois salários mais elevados desencorajariam as mulheres a deixar esses postos. Essas duas óticas são justificáveis, considerando o lado da oferta de trabalhadores, porém não consideram mudanças na demanda por trabalho. A elevação (diminuição) de salários em um determinado posto de trabalho torna o trabalho mais (menos) procurado tanto por homens quanto por mulheres, no entanto o efeito líquido sobre a segregação não é passível de previsão sem a consideração de outras forças que determinam a oferta de trabalho.

Outras políticas destinadas a influenciar o padrão de contratação e promoção dos empregadores podem atuar através de restrições legais, que determinam uma taxa obrigatória mínima de contratação de determinado gênero (geralmente feminino), que atuam assim como as metas voltadas para discriminação de raça ou outras minorias. Em alguns setores, poderia verificar-se a ocorrência de vagas em postos, quando não fosse possível competir por um número insatisfatório de pessoas qualificadas ou que se oferecem para exercê-los. Os resultados, portanto, dependem da oferta relativa de trabalhadores de cada gênero para aqueles postos específicos. As políticas de treinamento e educacionais visam a proporcionar à força de trabalho (na maior parte das vezes do gênero feminino) as condições de assumir os tipos de colocações oferecidos, o que não significa necessariamente a garantia de obtenção de trabalho, tendo em vista outros requisitos demandados pelos empregadores para contratação e promoção. Um caminho adicional de política seria a concessão de subsídios ou isenções a empregadores que apresentem esforços comprovados para a integração da mulher e equalização de salários.

Algumas políticas que influenciam a decisão feminina sobre a intensidade de participação na força de trabalho e que, portanto, afetam a segregação referem-se à disponibilidade de condições de cuidados às crianças, seja através de creches no local de trabalho ou de disponibilidade desses serviços baratos e de boa qualidade fora da empresa. As licenças-maternidade e a flexibilidade na jornada de trabalho também são políticas influentes, embora as mudanças no grau de segregação tenham se mostrado não significativas, com estas medidas, desde que a tendência das mulheres é de se dirigirem principalmente aos postos de trabalho predominantemente femininos, o que aumentaria a segregação (KON, 1999, p. 49).

Com relação específica à questão espacial, alguns analistas chamam a atenção para o lugar central que a cidade ocupa no que se refere ao planejamento e políticas de desenvolvimento

e relacionam as iniquidades e desigualdades entre gêneros—especificamente no que se refere ao acesso às oportunidades de emprego—como uma variável crucial do desenvolvimento (KON, 2012). Reconhecem que as relações de gênero se constroem e se modificam dentro de determinados espaços físicos e sociais, que variam no tempo segundo os diferentes locais. As mulheres são vistas como agentes ativos das mudanças, não apenas pela integração na força de trabalho formal nas empresas, mas também através da participação na geração de emprego informal, em comunidades de bairro e em domicílio. Neste sentido as políticas públicas devem ampliar seu campo de ação, incorporando medidas que eliminem barreiras ou facilitem a incorporação feminina também em situações de emprego sem vínculos empregatícios oficializados, como ainda ocorre na maior parte da população ocupada latino-americana.

A incorporação das mulheres no trabalho remunerado no Brasil, na maior parte das vezes, não significou o abandono de suas tarefas domésticas, mas a extensão de sua jornada de trabalho, somando-se às atividades produtivas as responsabilidades no campo da reprodução da força de trabalho e do desenvolvimento do ambiente comunitário. Nesse sentido as políticas voltadas para a institucionalização do cuidado dos filhos através da provisão adequada de creches estão também afeitas à responsabilidade do planejamento do espaço urbano e ao direcionamento das normas urbanas e de uso do solo e apoio à facilitação destas funções outorgadas à mulher ainda na atualidade, ou seja, disponibilidade e localização da habitação, dos serviços complementares, equipamentos e fontes de emprego que respeitem estas necessidades de acesso feminino à esfera pública da sociedade (diferenciando-a da esfera apenas doméstica). Da mesma forma, esta institucionalização poderia ser repensada no sentido de permitir a maior participação masculina na responsabilidade do cuidado infantil, ampliando os instrumentos trabalhistas legais que atinjam também a força de trabalho masculina.

Por outro lado a segregação espacial tem sido uma forma de demarcar limites culturais, sociais e raciais na cidade, estabelecendo também fronteiras (ainda que sutis) entre espaços diferenciados a homens e mulheres, tais como a existência de equipamentos urbanos representados por tipos de ruas, praças e parques, ou serviços públicos mais acessíveis à utilização feminina ou masculina. Nos países latino-americanos, os espaços ainda são fortemente marcados pela segregação entre os gêneros, apesar da flexibilização crescente dos papéis entre os gêneros. À mulher é reservada a casa, o colégio, os parques vicinais à sua residência apropriados para o cuidado dos filhos; ao homem são atribuídos os espaços da rua, estádios e outros de lazer público.

Outra questão relevante refere-se ao fato de que, apesar dos níveis educacionais equivalentes e muitas vezes mais elevados das mulheres em relação aos masculinos, esta condição não melhorou sua situação de desvantagem no emprego e no trabalho em geral e a segmentação verifica-se em ocupações reservadas para as mulheres e onde os níveis salariais são inferior-

res. Não existem no Brasil programas públicos “vocacionais” destinados a permitir a diversificação das opções ocupacionais das mulheres em trabalhos em que tradicionalmente têm sido pouco representadas. Os diferenciais de remunerações entre os gêneros permanecem elevados, mesmo para “trabalhos de igual valor”, e ampliaram-se nos momentos de crise na estabilização das economias.

Dessa forma, se as desigualdades de gênero vêm atuando no país como obstáculos para um desenvolvimento equilibrado, como salienta Jasmine (1999), a integração da dimensão de gênero nas políticas públicas deveria se dar no sentido de formular novas articulações entre os espaços formais e informais da região (de trabalho e lazer), entre a economia produtiva e a reprodutiva, entre a esfera doméstica e a pública.

Em suma, em vista destes fatores, deve ser observado que o direcionamento da participação efetiva em condições igualitárias da mulher no mercado de trabalho no país não depende exclusivamente do reconhecimento da necessidade de incorporação positiva da força de trabalho feminina expresso em documentos oficiais, mas depende também da mudança de padrões sociais e de mentalidade da população, no sentido de reivindicar a implementação efetiva de instrumentos de apoio. Paralelamente o papel do Estado é relevante no sentido da promulgação de normas, de uma legislação e de mecanismos de controle da implementação efetiva das medidas protecionistas que favoreçam maior igualdade de oportunidades no mercado do trabalho. A política econômica destinada a melhorar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho, à qualidade de empregos e às condições de remuneração não pode deixar de incluir também a busca de maior igualdade entre os gêneros nessas questões. Além disso, como recomenda Beneria(1995, p. 51), as políticas macro, meso e microeconômicas não são neutras em relação a gênero e podem ser viesadas, requerendo medidas compensatórias.

Neste sentido, o direcionamento dos instrumentos sociais e trabalhistas, através de legislação dirigida ao trabalho feminino, deve se orientar de forma complementar também ao trabalho masculino, tendo em vista o apoio às situações que permitam à mulher condições de absorção mais vantajosa no mercado de trabalho. Como observado, o capital social do Brasil é ainda insuficiente, não estruturado e incapaz de proporcionar o apoio necessário para o deslanche do Brasil nos caminhos do desenvolvimento econômico que beneficie igualmente camadas diferenciadas da sociedade. Promover a igualdade entre gêneros é uma parte relevante da estratégia de criação do capital social que proporcione condições para que o desenvolvimento siga a direção da diminuição da pobreza e do aumento do bem-estar social. Como resposta, a longo prazo, o desenvolvimento econômico abre caminhos para o aumento da igualdade, porém o crescimento por si só não produzirá estes resultados esperados sem um ambiente institucional e medidas políticas que dirijam as alternativas para a consecução

desse fim. Reformar as instituições jurídicas, econômicas e outras sociais também é parte da estratégia da procura de maior equalização das oportunidades entre gêneros. Parafraseando o Banco Mundial, *a igualdade de oportunidades entre gêneros no mercado de trabalho é um tema central do desenvolvimento e, mais do que isso, é um objetivo em si mesmo do desenvolvimento.*

Finalmente, é preciso salientar que as desigualdades entre gêneros no mercado de trabalho brasileiro acabam por dificultar o próprio desenvolvimento como um todo, pois, ainda que essas desigualdades tenham impactos mais diretos sobre a população feminina, os custos totais implicados refletem-se nos dados de produção, consumo e investimentos do país como um todo, o que acarreta elevação dos custos para o bem-estar populacional, diminuindo a capacidade de gerenciamento eficaz para a redução da pobreza e conseqüentemente para o crescimento sustentável.

Importantes desafios estão estabelecidos para a condução de estratégias políticas que levem ao desenvolvimento econômico, através da promoção da igualdade entre gêneros. Para tanto, as medidas institucionais, sociais, econômicas e políticas globais devem assumir uma complementação para a criação de instrumentos e medidas locais diferenciadas e específicas para promover maior igualdade de condições e de oportunidades entre os gêneros, que estejam ligadas às condições específicas de cada região do país e às características próprias da população e da força de trabalho ligadas a aspectos culturais, sociais e econômicos de uma forma abrangente.

5. Considerações finais

A observação da realidade, que embasa as transformações teóricas, mostra como as relações de gênero impactam grandemente a segmentação do mercado de trabalho; e assim a consideração da perspectiva de gênero nas políticas públicas na área do trabalho têm a função de influenciar e direcionar a inclusão feminina de modo menos desvantajoso, ao impactar a dinâmica e características gerais de configuração desse mercado. A atualização ou modernização de programas governamentais destinados à resolução de questões referentes a oferta e procura, emprego, desemprego, precarização, hierarquização e segmentação, na atualidade, requer o abandono da concepção tradicional da mulher como força de trabalho secundária, que se estruturava a partir da separação e hierarquização entre as esferas do público e do privado e da produção e da reprodução. Por outro lado, a atualização implica revisão da ideia de uma concepção de família nuclear na qual o homem é o principal ou o único provedor e a mulher é a responsável principal ou exclusiva pela esfera privada (o cuidado doméstico e familiar), ou uma “provedora secundária”.

Grande parte das iniciativas governamentais que incorporam a questão de gênero, particularmente em economias em desenvolvimento, tem se verificado pela inclusão da dimensão de gênero em programas de diversos setores, que não têm a mulher como foco específico e, nesse sentido, apresentam uma “neutralidade” de tratamento na questão de gênero. Trata-se de programas que, embora focalizem também as mulheres, acabam por perpetuar ou mesmo ampliar as desigualdades de gênero, reafirmando uma posição subordinada ou secundária da mulher tanto no espaço público quanto no privado.

Nos países da OCDE já se verifica que, superada a resistência inicial às propostas no campo das políticas públicas que emanam das discussões acima, a ideia da articulação de ações governamentais e não governamentais para a própria formulação dessas políticas voltadas para a diminuição das assimetrias de gênero no mercado de trabalho, passaram a integrar as medidas como um de seus componentes fundamentais. A equalização das condições da mulher é visualizada não só como agente relevante do mercado de trabalho com vistas ao desenvolvimento econômico, mas também como foco em sua inclusão como participante na formulação e implementação do controle dessas políticas públicas.

Em suma, programas de geração de emprego e renda no Brasil, que visam ao combate à pobreza e à intensificação do processo de desenvolvimento econômico, envolvem medidas não neutras em relação a gênero; mas, ao contrário, que tenham como objetivo tornar acessíveis às mulheres os benefícios das políticas ativas de mercado de trabalho, de uma maneira proporcional à sua participação no desemprego ou em situações de segmentação desvantajosa, que é consideravelmente maior do que a masculina no país.

Promover a igualdade entre gêneros é uma parte relevante da estratégia de criação do capital social de um país, que proporcione condições para que o desenvolvimento siga a direção da diminuição da pobreza e do aumento do bem-estar social. Como resposta, a longo prazo, o desenvolvimento econômico abre caminhos para o aumento da igualdade, porém o crescimento por si só não produzirá esses resultados esperados sem um ambiente institucional e medidas políticas que dirijam as alternativas para a consecução deste fim. Reformar as instituições jurídicas, econômicas e outras sociais também é parte da estratégia da procura de maior equalização das oportunidades entre gêneros. Como salienta relatório do Banco Mundial (2001): *“La igualdad de sexos es un tema central del desarrollo—un objetivo en sí mismo del desarrollo”*.

6. Referências

ABRAMO, Laís; TODARO, Rosalba. Género y Trabajo en las decisiones empresariales. **In Inserción laboral de las mujeres en Chile: el punto de vista empresarial.** Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 1998.

_____.; _____. Costos Laborales y reproducción social: análisis comparativo de cinco países latinoamericanos. **In Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina.** Chile: OIT, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Hacia la integración de sexos en el desarrollo económico.** Madrid, Espanha: Ediciones Mundi-Prensa, 2001.

BANDEIRA, Lourdes. **Transversalidade na perspectiva de género nas políticas públicas.** Brasília: Cepal, SPM, 2005.

BARCOS, Virginia Gúzman; VIRRERA, Sonia Montaña. **Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010).** Santiago, Chile: Cepal, 2012.

BENERIA, Lourdes Toward a greater integration of Gender in Economics. **In World Development.** Documento Prigepp, v. 23, n. 11, 1995/2005.

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado? **In Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais.** Caxambu: 2006.

CEPAL. **El salto de la autonomía de los márgenes al centro.** Informe 2011 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Cepal, 2011.

_____. **Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres.** Informe 2012 del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Cepal, 2012.

DOMBOIS, Rainer. **La pérdida de la época dorada?** La terciarización y el trabajo en las sociedades de industrialización temprana. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 1999.

GARDNER, Jean. **El trabajo doméstico revisitado: una crítica feminista de las economías neoclásica y marxista.** Amsterdam, Holanda: Conferência Internacional OutOf TheMargin. 1993.

GUZMÁN, Virginia; TODARO, Rosalía. **Apuntes sobre género y economía global.** Santiago, Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 2000.

ILO. **Global Employment Trends for Women**. Geneva: ILO, 2012.

JACOBSEN, J. P. **The Economics of Gender**. Massachusetts, EUA: Blackwell, 1998.

KON, Anita. **Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro**. In Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia. João Pessoa: Anpec, 2004.

_____. **A divisão do trabalho no Brasil segundo gênero: repercussões sobre o desenvolvimento econômico**. Brasília: Relatório de Pesquisa CNPq, 2012.

_____. **A distribuição do trabalho informal no Brasil em uma perspectiva de gênero**. In Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. V. XVIII, n. 1, jan-jul, 2012b.

_____. **Transformações recentes na estrutura ocupacional brasileira: impactos sobre o gênero**. São Paulo: NPP-Eaesp/FGV, Relatório n. 19, 1999.

KUCERA, David; MILBERG, William. **Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the “Wood Asymmetry”**. In **Cepa Working Papers**, Nova Iorque, EUA: Center for Economic Policy Analysis (Cepa), New School University, 1999.

MUTARI, Ellen; BOUSHEY, Heater; FRAHER IV, William. **Gender and Political Economy**. Armonk, Nova Iorque, EUA: M.E. Sharpe, 1997.

OCDE. **Gender and Economic Empowerment of Women**. Genebra, Suíça: Paper n. 3, 2007.

OIT. **La paridad de género en la Conferencia Internacional del Trabajo**. Genebra, Suíça: OIT/Oficina para la Igualdad de Género, 2005.

_____. **Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego**. Brasília: OIT/Secretaria Internacional do Trabalho do Brasil, 2006.

SOMAVIA, Juan. **Report of the Director-General: Tackling the global jobs crisis recovery through decent work policies**. Genebra, Suíça: OIT. Disponível em <www.ilo.org>. Acesso em: 3 jun. 2009.

WALTERS, Bernard. **Engendering Macroeconomics: Reconsideration of Growth Theory**. Manchester, Reino Unido: University of Manchester, 1995.

YAÑEZ, Sonia. **La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y reproducción**. In TODARO; YAÑEZ (ed.) **El trabajo se transforma: producción y relaciones de género**. Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 2003.