Desafios da natalidade, políticas públicas e relações de género: por uma economia do cuidado

ANA SOFIA FERNANDES*

Vivemos em tempos turbulentos, nos quais os valores fundamentais do projeto europeu estão sob pressão, designadamente o da igualdade entre as mulheres e os homens que, para além de valor fundamental previsto nos Tratados e na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, é um objetivo a atingir, numa abordagem dual:

- *mainstreaming* de género “uma política ativa e visível de integração da perspetiva de género em todas as políticas e programas a fim de, antes de serem tomadas as decisões, serem analisados os seus efeitos sobre mulheres e homens”
e
- ações específicas (ações positivas, também designadas por medidas especiais temporárias dirigidas ao sexo sub-representado seja em que domínio for). Enfim, medidas destinadas a combater a discriminação histórica e estrutural contra as mulheres presente na organização social e nos papéis sociais estereotipados em função do sexo, e que visam acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre as mulheres e os homens.

Verifica-se uma reação em vários países contra os direitos das mulheres, e o espaço e a voz do movimento de mulheres têm vindo a ser restringidos.

* Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres.

Vários países, designadamente da Europa central e de leste fomentam a ancoragem ou o regresso aos papéis tradicionais de género atribuídos a mulheres e a homens, reforçando o estereótipo da associação das mulheres ao espaço do privado, do lar, do trabalho doméstico, da natalidade, do cuidado às crianças, pessoas mais velhas, e outros dependentes, enfim à economia reprodutiva; e o dos homens ao espaço público, da tomada de decisão e da economia produtiva.

Não é o caso em Portugal na atualidade, felizmente e, por isso, esta conferência é da maior importância para centralizar algumas ideias que nos parecem fundamentais para um debate sobre os desafios demográficos no que às políticas públicas sobre a natalidade respeita, na medida em que têm uma íntima relação com os papéis sociais de género, ou seja, com *os papéis, comportamentos, atividades e atributos socialmente construídos que uma determinada sociedade considera serem adequados para mulheres e para homens.*

1ª Ideia chave: o tempo

O Índice Europeu para a Igualdade de Género do Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) evidencia ainda existir um longo caminho a percorrer antes de alcançarmos a igualdade de facto entre as mulheres e os homens na UE. Numa escala de 1 a 100 situamo-nos em 66.2 (2015), o que significa apenas cerca de 4 pontos percentuais de avanço em 10 anos (62 em 2005).

Para o nosso debate aqui e agora, é interessante notar que o domínio do tempo foi o que obteve piores resultados naquele índice. O tempo cobre as atividades despendidas no cuidado, trabalho doméstico e atividades sociais. É aqui que está a maior disparidade de género de entre todas. Surpreendentemente, ou não, um homem em cada três envolve-se em tarefas domésticas/cozinhar durante, pelo menos, uma hora por dia, o que significa que dois terços dos homens nem sequer o fazem uma hora por dia. Em Portugal, as mulheres continuam a dedicar diariamente mais 1 hora e 45 minutos do que os homens às tarefas domésticas e do cuidado (2015)¹.

Um estudo a nível internacional² (2016) evidenciou que a desigualdade na distribuição do tempo relativo às tarefas domésticas e sobretudo no

¹ Fonte: CIG

² Matthias Doepke & Fabian Kindermann, 2016. "Bargaining over Babies: Theory, Evidence, and Policy Implications," NBER Working Papers 22072, National Bureau of Economic Research, Inc. <<https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/22072.html>>.

tratamento das crianças está intimamente relacionada com a baixa natalidade, sendo esta uma das razões do desacordo em casal para ter ou não uma ou mais crianças e preponderando a decisão das mulheres nos países desenvolvidos³.

Num país como Portugal que, tradicionalmente, tem uma elevada taxa de participação das mulheres a tempo inteiro no mercado de trabalho, e em que o Inquérito Nacional aos Usos do Tempo (2015) evidencia que as mulheres despendem em média mais 92 minutos por dia do que os homens na prestação de cuidados a crianças, esta dimensão é preponderante sendo, por isso, necessárias políticas públicas para equalizar o tempo das mulheres e dos homens.

Um estudo de 2015 que fez uma análise de 21 países⁴ revelou a existência de uma norma social no uso das licenças com reduzida variabilidade entre países: as mulheres usam a totalidade dos tempos de licença que lhes são concedidos, quer como direitos individuais, quer como direitos partilháveis. (...) Os homens, por outro lado, são mais propensos a gozar licenças se não forem transferíveis e simultaneamente pagas em percentagens próximas dos 100% de salário (...). Nenhum país evidencia um uso significativo de licenças pelos homens, se forem mal pagas ou transferíveis.

- São, portanto, necessárias licenças parentais de igual duração, não transferíveis e pagas

São necessárias políticas públicas robustas e calendarizadas, através de ações positivas destinadas aos homens, para a paridade efetiva na repartição entre mulheres e homens do tempo de trabalho pago e não pago de apoio à vida familiar, visando a “neutralização do paradigma de que o cuidado com a família constitui uma obrigação tendencialmente exclusiva, mas sempre subsidiária das mulheres” como refere Maria do Céu da Cunha Rêgo.

Boas práticas como a do Estado Canadiano do Québec ou da Suécia evidenciam a adesão dos homens à licença exclusiva, e conduzem, a longo prazo, a uma redução da desigualdade na divisão das tarefas domésticas. Por outro lado, a existência de uma licença só para os pais, ao estabele-

³ Decorrente, designadamente, das mulheres terem acesso à contraceção.

⁴ Carmen Castro-García & Maria Pazos-Moran (2016) Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe, *Feminist Economics*, 22:3, 51-73, DOI: 10.1080/13545701.2015.1082033

cer o direito individual a passar tempo com a/o filha/o, elimina a necessidade de negociar com a mãe e melhora a capacidade de imposição junto de empregadores e colegas. Além disso envia uma mensagem pública no sentido da promoção do envolvimento dos homens no cuidado dos filhos.

2ª Ideia chave: a organização social

Já no ano de 2002 o Conselho Europeu de Barcelona reconhecia a importância da disponibilidade e acessibilidade de estruturas de acolhimento de crianças com elevada qualidade e a preços módicos como essenciais para que as mulheres, e os homens, com responsabilidades familiares possam participar no mercado de trabalho, tendo estabelecido metas relativas a estas estruturas de acolhimento de qualidade e a preços acessíveis para as crianças em idade pré-escolar, por meio da definição de dois objetivos: acolhimento de 90 % das crianças a partir dos três anos até à idade de ingresso na escolaridade obrigatória e de 33% das crianças com menos de três anos.

Portugal tem vindo a fazer um caminho positivo a este nível havendo, no entanto, que reforçar o investimento nesta infraestrutura social. Por outro lado, e num país como Portugal em que o envelhecimento populacional prepondera, para além do reforço de uma infraestrutura de creches acessível e de boa qualidade, é necessário o reforço da infraestrutura para outras pessoas dependentes, designadamente idosas. De contrário o papel social de género na esfera do cuidado associado às mulheres pode reforçar-se também com os cuidados às pessoas idosas.

- Seria importante a existência de metas a nível europeu para infraestruturas de apoio às pessoas idosas, num continente que caminha rapidamente para o envelhecimento

3ª Ideia chave: o valor económico do cuidado

De acordo com um Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas⁵, estima-se⁶ que o valor total das atividades cuidadoras e domésticas não remuneradas em todo o mundo se situe entre 10% e 39% do PIB. Isto significa que o trabalho na esfera do cuidado e das atividades domésticas

⁵ Women's economic empowerment in the changing world of work, Report of the Secretary General. <http://undocs.org/E/CN.6/2017/3>

⁶ Uma vez que não é incorporado nas contas nacionais.

representa, de facto, uma transferência de recursos das mulheres para outros agentes na economia – apenas há trabalho produtivo pago, porque há trabalho não pago a sustentá-lo. Esta questão tornar-se-á cada vez mais urgente nas próximas décadas à medida que a população idosa aumenta e que os cuidados com a mesma se tornam também mais prementes, exigindo cada vez mais respostas ao nível das políticas públicas.

O pensamento económico convencional assenta no conceito de *homo economicus*, ou “Homem Económico”, agentes racionais, guiados unicamente pelo interesse próprio, e independentes de todas as necessidades naturais e influências sociais, sendo uma visão que ainda prevalece no campo da macroeconomia, apesar de ter sido objeto de várias críticas.

Várias críticas mostraram, efetivamente, que a focalização no mercado, em detrimento das atividades domésticas/ e nas escolhas individuais, em detrimento das condicionantes sociais destas escolhas, resulta de um ponto de vista masculino que distorceu a definição e os limites da disciplina económica. Em consequência, preocupando-se, de forma desproporcionada, com a parte da atividade económica que é remunerada, mediada pelo mercado e, pelo menos de acordo com a conceção do *homo economicus*, produtiva.

Para a crítica feminista, no entanto, o trabalho não inclui apenas o trabalho produtivo mas também o trabalho reprodutivo, nomeadamente o trabalho associado às atividades cuidadoras na esfera doméstica.

O trabalho reprodutivo, também designado como reprodução social, envolve todas as tarefas relacionadas com o apoio e manutenção da força de trabalho passada, atual e futura. Inclui a maternidade e os cuidados infantis, mas vai muito para além destas atividades. A maior parte deste trabalho é realizado principalmente por mulheres e é não remunerado, não sendo, portanto, registado nas contas nacionais.

Desde há anos, com a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, as necessidades cuidadoras têm sido crescentemente asseguradas – pelo menos pela minoria com possibilidades financeiras para o fazer – através do recurso ao trabalho remunerado de outras pessoas. Mas a maioria das pessoas que trabalham nas atividades do cuidado continuam a ser mulheres e estas atividades, por seu turno, tendem a ser caracterizadas por baixos salários, elevados níveis de trabalho a tempo parcial e condições de trabalho precárias. Esta situação assenta, ainda, numa clivagem racial e étnica entre mulheres, pois estas atividades são muitas vezes realizadas por

trabalhadoras migrantes, frequentemente oriundas da Europa de leste ou do sul global, criando-se uma cadeia transnacional de trabalho do cuidado.

Isto tem sido um problema porque na prática significa considerar que os recursos necessários para a reprodução social são um dado adquirido. Parte-se do princípio de que existe uma fonte infinita de mão-de-obra de mulheres não remunerada dedicada à esfera do cuidado e passível de desempenhar o papel de “rede de segurança de último recurso”⁷. Mas quando uma sociedade submete as pessoas que asseguram o essencial da reprodução social a longas e cansativas jornadas de trabalho remunerado e, simultaneamente, não disponibiliza ou restringe os apoios públicos à reprodução social (serviços públicos acessíveis, de qualidade de apoio a idosos e outros dependentes, por exemplo), está a esgotar as capacidades sociais das quais a sua própria existência depende.

É tempo de reconhecer a crise sistémica do cuidado e de lançar os fundamentos de uma economia do cuidado.

Isto foi particularmente evidente quando olhamos para a crise económica e financeira mundial de 2008 e a relacionamos com a crise do cuidado. A defesa do recurso ao investimento público em alturas de crise ou elevado desemprego deriva da teoria macroeconómica keynesiana e baseia-se na ideia de que a injeção de procura na economia por via do investimento público gera emprego, direta e indiretamente, e tem um impacto expansionista que ajuda as economias a saírem da recessão.

Tradicionalmente, os governos que adotaram estas estratégias investiram nas chamadas *infraestruturas físicas*, especialmente nas indústrias da construção, promovendo o aumento do emprego masculino (uma vez que são setores altamente masculinizados), com pouca atenção ao impacto social ou de género de tal estratégia.

Contudo, existem cada vez mais evidências da maior eficácia do investimento público na *infraestrutura social*. Esta infraestrutura está intimamente ligada ao trabalho de reprodução e inclui todas as infraestruturas relacionadas com educação, serviços de saúde e atividades cuidadoras, bem como a força de trabalho que presta estes serviços – na maioria, as mulheres.

Embora tanto o investimento público em infraestruturas físicas como em infraestruturas sociais criem novos empregos, dados recentes mostram

⁷ Diane, E. (2012). Unpaid care work in economic context, citado em *Her Future – Intergenerational solidarity from a Gender perspective*. https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/european_women_s_voice_spring_2012_lr.pdf?1515/6d18fbcaacc2a8af8da243ef8e128e403a8a91fc

que este último, particularmente o que se centra na esfera do cuidado, cria mais emprego. De acordo com um estudo do ITUC⁸ (2016), que fez uma análise de género do estímulo ao emprego em sete países da OCDE, se 2% do PIB fosse investido nas atividades cuidadoras, haveria um aumento estimado no emprego que variaria entre 2,4% a 6,1%.

A maioria dos empregos criados seriam inicialmente ocupados por mulheres, devido à segregação ocupacional (escolhas profissionais ainda marcadas pelo género), mas o efeito multiplicador desta criação de empregos criaria muitos outros postos de trabalho fora do setor do cuidado, levando assim a um aumento do emprego para ambos os sexos.

A provisão pública de serviços na esfera do cuidado também pode contribuir para atenuar as clivagens sociais, permitindo a mulheres de baixos recursos a entrada no mercado de trabalho ou a obtenção de emprego a tempo inteiro. Tal teria um impacto positivo nos rendimentos das mulheres ao longo da vida, no seu direito a pensões e na redução das assimetrias de género nas taxas de pobreza.

Em suma, os autores daquele estudo mostram que o investimento público em infraestrutura social faz sentido económico, pois não só gera emprego, mas também contribui para a igualdade de género e para o desenvolvimento humano.

4ª Ideia chave: Por uma nova ordem económica – a economia púrpura

O impacto de género das crises económicas globais de 2008, e das medidas de austeridade que se lhe seguiram, tornou-se claro à medida que estas medidas começaram a produzir efeitos em 2011.

O desemprego feminino cresceu continuamente à medida que os setores económicos com mais mulheres empregadas começaram a ser afetados pelos cortes, pelo congelamento de salários e por outras medidas de austeridade.

Aumentou o autoemprego e o trabalho involuntário a tempo parcial, assistindo-se ainda à emergência da chamada “economia do biscate” (“*gig economy*”), levando a uma informalização do mercado de trabalho e a um enfraquecimento dos direitos sociais. A austeridade poderá ter ainda

⁸ De Henau, Jérôme; Himmelweit, Susan; Lapniewska, Zofia and Perrons, Diane (2016). *Investing in the Care Economy*.

A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries. International Trade Union Confederation.

levado ao reaparecimento de modelos tradicionais de família assentes num ganha-pão masculino e numa cuidadora feminina.

Face a este cenário, muitas críticas das políticas de austeridade defendem que sejam repensados os critérios que usamos para avaliar o sucesso económico.

Académicas/os e ativistas apelam cada vez mais a que se passe de uma economia orientada para o lucro e para o crescimento para economias sustentáveis e justas em termos de género, que atendam às necessidades de todos os seres humanos no respeito pelos limites ecológicos; que reconheçam que os mercados não se autorregulam e que promovam um estado social regulador.

Neste cenário, Ipek Ikkaracan (2013) propôs a *Economia Púrpura*⁹, uma visão alternativa que trata o cuidado como um bem público e um direito humano básico.

Esta visão / a Economia Púrpura assenta em quatro pilares:

- 1) Prestação pública universal de serviços de apoio para crianças, idosas/os, pessoas com deficiência e doentes, bem como para o autocuidado;
- 2) Regulação do mercado de trabalho para permitir o equilíbrio entre o emprego remunerado e as atividades do cuidado na esfera privada, com igualdade de condições e incentivos para mulheres e homens;
- 3) Políticas públicas para atender às necessidades especiais das comunidades rurais;
- 4) Reorientar as políticas macroeconómicas para que tenham como objetivos fundamentais a satisfação das necessidades tanto ao nível do ambiente como do cuidado (*entendido este em termos latos, pessoas e natureza*).

O financiamento do primeiro pilar implica uma reorientação dos investimentos públicos tradicionais e dos gastos com estímulos à economia, passando estes a estar centrados na construção de uma infraestrutura social.

⁹ Ikkaracan. I. (2013). The Purple Economy. A Call for a New Economic Order beyond the Green Economy. In GENANET (Ed), Sustainable Economy and Green Growth: Who Cares? http://www.genanet.de/fileadmin/user_upload/dokumente/Care_Gender_Green_Economy/Int_WS_Sustainable_Economy_Green_Growth_who_cares_EN.pdf. A cor púrpura é proposta dado o seu cariz simbólico enquanto cor adotada pelo movimentos feministas em muitos países do mundo.

O segundo pilar diz respeito à regulação do mercado de trabalho de modo a promover o equilíbrio entre a vida profissional, familiar e pessoal. Tal assentaria em quatro componentes: direito a licenças remuneradas e não remuneradas para assistência à infância ou a outros dependentes, tanto para homens como para mulheres, incluindo licenças parentais não transferíveis, remuneradas e de igual duração; regulação dos horários de trabalho de acordo com padrões que permitam um trabalho digno; direito a acordos de trabalho flexíveis que permitam responder às necessidades do cuidado à medida que estas mudam ao longo do ciclo de vida; e regulação do mercado de trabalho para eliminar práticas discriminatórias.

O terceiro pilar aborda as necessidades específicas das comunidades rurais na realização de atividades cuidadoras. Tal implicaria, nomeadamente, além da prestação de serviços públicos de assistência, efetuar apoios ao investimento verde, público e privado, na agricultura e nas infraestruturas rurais, e programas de transferência de tecnologia verde que se baseiem no conhecimento local das mulheres sobre os ecossistemas.

Finalmente, a reorientação das políticas macroeconómicas implica abandonar o seu enviesamento de género, nomeadamente a sua focalização exclusiva na eficiência e no crescimento do PIB. Estes últimos devem ser concebidos como instrumentos possíveis, entre outros, para atingir os objetivos últimos relacionados com a satisfação das necessidades com a natureza e com o cuidado.

Este esforço inclui ainda reconhecer que a orçamentação sensível ao género /Orçamentos de Estado com impacto de género (*gender budgeting*) não tem ainda expressão suficiente nos orçamentos nacionais. Quer a tributação, quer a despesa devem ser inseridas no quadro analítico da orçamentação com impacto de género, de modo a permitir uma avaliação do seu impacto sobre o acesso aos cuidados e sobre a igualdade de género.

Em jeito de conclusão:

- O debate sobre a demografia em Portugal é um momento favorável para lembrar que a economia e a sociedade precisam de ser reequilibradas e que mulheres e homens têm direito a um trabalho dignamente remunerado e compatível com as suas responsabilidades cuidadoras;
- Um dos instrumentos possíveis para acompanhar a situação das mulheres e dos homens é a realização de inquéritos regulares e periódicos sobre os usos do tempo. Dados desagregados sobre este

tema – por sexo, rendimento, idade, localização geográfica e outros fatores relevantes – devem ser tidos em conta na formulação de políticas;

- Compreender a dimensão de género da economia e conceber as crises económicas como crises da reprodução social, das finanças e da produção deve conduzir no futuro, a uma avaliação do impacto de género das políticas macroeconómicas, bem como à institucionalização da orçamentação com impacto de género. Portugal está a iniciar este caminho com um projeto piloto no corrente ano;
- O cuidado é praticamente invisível ao nível do PIB. Esta invisibilidade perpetua a pobreza, promove a desigualdade de género e a desigualdade de rendimentos, degrada o sistema democrático e coloca os orçamentos nacionais sob pressão;
- Criar uma infraestrutura do cuidado, onde a satisfação das necessidades humanas seja não o oposto de uma economia próspera, mas o próprio fundamento no qual esta assenta;
- A governança económica não deve centralizar-se na redução da despesa pública e sim avançar para a regulação das receitas fiscais a nível global, particularmente no que respeita aos impostos sobre as empresas. Deve ainda encorajar fortemente os investimentos na economia do cuidado e realizar avaliações de impacto de género;
- As políticas macroeconómicas devem incluir uma dimensão de género, nomeadamente através do investimento na infraestrutura social para desenvolver a economia do cuidado, face ao enorme potencial que tal apresenta para a criação de empregos de qualidade e para responder ao aumento das necessidades cuidadoras;
- O investimento na economia do cuidado é um investimento sustentável a longo prazo para as gerações presentes e futuras. Este investimento deve ser excluído dos cálculos do défice público, que consideram este tipo de investimento como um custo e um fardo para o erário público e não como um investimento sustentável para o presente e para o futuro;
- Necessidade de evoluir para um modelo de relações familiares que assegure que mulheres e homens partilhem as responsabilidades cuidadoras;
- Finalmente, investir na economia do cuidado contribui para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em par-

ricular o Objetivo 5 – Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas, o Objetivo 8 – Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos/as e o Objetivo 10 – Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países.