

POLÍTICAS PÚBLICAS E INVESTIMENTO SOCIAL: QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS PARA A CIDADANIA SOCIAL DAS MULHERES?¹

*Jane JENSON**

*Tradução: Michèle NAHAS***

RESUMO: Lançada em meados dos anos 1990, a abordagem do investimento social tem se expandido nos países da OCDE e da América Latina. Se desde os anos 1960 os sistemas de proteção social deram certo espaço às reivindicações dos movimentos das mulheres, em nome da igualdade, atualmente, as políticas públicas que valorizam o investimento social reduzem a sua importância, apesar do fato de que uma **sensibilidade de gênero** faça parte de sua abordagem. Este artigo demonstra o quanto e como as políticas sociais que valorizam o investimento social são uma ameaça para o projeto feminista de igualdade na cidadania social, apesar de imbuídas de certa **sensibilidade de gênero**.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Igualdade dos sexos. Cidadania social. Investimento social. *Care*. Conciliação trabalho/família.

Lançada em meados dos anos 1990, a abordagem conhecida como do **investimento social** se estendeu tanto nos países da OCDE², quanto em certas regiões da América Latina, não sem ter influenciado a cidadania social, em geral,

¹ Tradução do artigo: "Politiques Publiques et investissement social: quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes", publicado originalmente in Cahiers du Genre, hors-série 2011, p.23-43. A Revista Estudos de Sociologia agradece à autora, ao Cahiers du Genre e à editora L'Harmattan pela autorização da publicação deste artigo em português. A autora do artigo agradece a revisão e correções da tradução feita por Bérengère Marques-Pereira.

* UdeM – Universidade de Montréal (Canadá). Faculdade de Artes e Ciências – Departamento de Ciência Política. Montreal – QC – Canadá. 6205 – jane.jenson@umontreal.ca

** Traduzido do francês por Michèle Nahas. Revisão Técnica da Tradução: Lucila Scavone (RTP). mi_nahas@yahoo.com.br

² Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos.

e a das mulheres, em particular. Efetivamente, se desde os anos 1960 os sistemas de proteção social deram, em nome da igualdade, um espaço às reivindicações dos movimentos de mulheres, atualmente as políticas públicas, que valorizam o **investimento social**, reduzem a sua importância.

Esta redução é irônica, pois, muito mais que nos regimes de proteção social anteriores, as políticas de investimento social dão um lugar central à situação das mulheres, ao *care*³ e às transformações das estruturas familiares, mais especificamente, das famílias monoparentais. Assim, na sua obra, *Investir dans le social*, Jacques Delors et Michel Dollé (2009) dedicam um capítulo à uma **política familiar mais ativa**, que se articula em torno da questão da conciliação do emprego das mulheres com a vida de família. Ainda mais notável é a inversão de Gosta Esping-Andersen, que após ter se esquecido de mencionar as desigualdades estruturais homens/mulheres ou a economia familiar, em seus primeiros trabalhos sobre as políticas sociais e a cidadania, (ESPING-ANDERSEN, 1990; DEL RE; HEINEN, 1996), atraindo, assim duras críticas de feministas. Doravante, ele defende um “novo contrato de gênero”, apresentado como necessário para o estabelecimento de verdadeiras políticas sociais progressistas (ESPING-ANDERSEN et al., 2002; ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2008). Um terceiro exemplo vem da América Latina, onde os benefícios sociais condicionados (*conditionnal cash transfers*) se transformaram num instrumento privilegiado da política social. O pagamento de benefícios sociais aos mais pobres é, de fato, condicionado ao compromisso das mães em vigiar atentamente a assistência médica e a escolarização de seus filhos.

Estas novas perspectivas são a “sensibilidade de gênero” (*gender awareness*) (MOLYNEUX, 2006). O conceito de investimento social e as medidas a ele associados são o produto das reflexões de comunidades epistêmicas, compostas por especialistas em políticas sociais e pelos que decidem, buscando **modernizar** os sistemas de segurança social, após os fracassos das políticas neoliberais. Note-se que os movimentos de mulheres estão, significativamente, ausentes do debate.

Pois o grupo de pesquisa “Estado e relações sociais de gênero” tem mostrado que as mulheres só avançam para uma cidadania plena, quando os seus grupos estão engajados, ativamente, em uma dinâmica de protesto (GAUTIER; HEINEN, 1993; DEL RE; HEINEN, 1996). Assim, o objetivo deste artigo é questionar se as

³ A palavra *care* passou para a terminologia francesa, ela abrange os serviços pessoais, cuidados e serviços prestados pelo indivíduo ou comunidade. (NDLT/Revisão Técnica Inglês). Em português, até recentemente era utilizado o conceito de **cuidados** com o mesmo significado de *care* em pesquisas da área de sociologia da saúde e da saúde pública. Entretanto, as pesquisas mais recentes utilizam, cada vez mais, a expressão inglesa *care* (NRTP/Revisão Técnica Português).

políticas sociais que valorizam o investimento social constituem uma ameaça para o projeto feminista de igualdade na cidadania social, apesar de impregnadas por uma **sensibilidade de gênero**. Antes de abordar mais detalhadamente esta questão, nós apresentaremos um breve quadro descritivo da abordagem de investimento social.

Breve visão do conceito de investimento social

A abordagem das políticas públicas de investimento social visa, explicitamente, melhorar a inclusão social, evitar que a pobreza passe de uma geração para outra e favorecer a adaptação das populações às exigências do mercado de trabalho contemporâneo. Se esses objetivos fossem alcançados, os indivíduos e as famílias se tornariam totalmente responsáveis pelo seu bem-estar, pois este se repousaria em uma base sólida dos rendimentos da atividade profissional e das trocas intra-familiares. Esta abordagem, também, visa enfrentar ameaças que pesam sobre os sistemas de proteção social por causa do envelhecimento da população e do aumento da taxa de dependência. Nesta perspectiva, o papel do Estado é, portanto, conceber as intervenções e as práticas para conseguir realizá-la. Do ponto de vista das políticas públicas, isto significa dar atenção crescente às crianças, ao capital humano e à aceleração para mais emprego.

Os fundamentos

Para seus promotores, o investimento social é composto por três elementos (JENSON; SAINT-MARTIN, 2006): formação ao longo da vida; a prioridade dada às gerações futuras (com a ideia de que as crianças de hoje já estão construindo o mundo do futuro); a convicção de que o êxito individual enriquece nosso futuro comum e que assim, garantir o sucesso individual beneficia a comunidade como um todo, tanto no presente, quanto no amanhã. A integração destes três princípios nas políticas sociais tem implicações nas orientações políticas e na ação do Estado.

Nos Estados sociais e keynesianos do pós-guerra, os líderes consideravam que os gastos governamentais em questões sociais deviam garantir tanto a segurança, quanto a proteção sociais e estimular o crescimento econômico no período de recessão e desemprego. Em outras palavras, os gastos sociais deviam apoiar tanto a economia quanto os indivíduos e as famílias. Contrariamente a esta visão, as

políticas de inspiração neoliberal, desenvolvidas nos anos 1980, pressupunham que o mercado, por ele mesmo, podia e devia gerar o bem-estar geral; enquanto que os gastos sociais e a intervenção estatal estavam em contradição com a prosperidade econômica. Tais visões neoliberais contribuíram para ressaltar a responsabilidade individual e, por conseguinte, restringindo o papel do Estado à realização dos **ajustes estruturais**. As famílias, portanto, foram convidadas a **assumir mais responsabilidades**.

A dimensão macroeconômica das análises que valorizam o investimento social as leva a privilegiar as políticas da oferta, à semelhança do néoliberalismo. Neste contexto, é lógico que o discurso valoriza o investimento (ao invés das despesas). De fato, é natural que os ardentes defensores do mercado raciocinem em termos de investimento. Além disso, como cada vez mais as atividades são hoje controladas pelas lógicas do mercado, parece normal que os indivíduos e as famílias sejam, eles também, cada vez mais convidados a **investir em seu próprio capital humano** para obter o sucesso profissional. Também lhes é necessário investir em seu próprio futuro, especialmente, para financiar suas aposentadorias e a educação de seus filhos. Mas, ao contrário das perspectivas neoliberais, o Estado compartilha uma parte desta responsabilidade, assegurando o financiamento de alguns serviços necessários (tais como, os serviços de creches) ou concedendo benefícios sociais para complementar os salários insuficientes para as necessidades das famílias. Não é simplesmente uma medida de anti-pobreza, uma vez que estas políticas públicas também têm como alvo as classes médias. Em outras palavras, este tipo de intervenção satisfaz, ao mesmo tempo, àqueles que desejam que a política social se concentre na educação das crianças pequenas, na formação e nos incentivos ao emprego, e aos que lutam contra a pobreza infantil. Compartilhando o ponto de vista da OCDE, desenvolvido na década de 1990, segundo o qual o gasto social não é um fardo, mas um investimento que gera crescimento e desenvolvimento, a União Europeia poderia ser levada, rapidamente, a desenvolver sua própria interpretação das políticas sociais percebidas, doravante, como um fator de produção (HEMERIJCK, 2007).

Questionamentos sobre a cidadania social

Na sua origem, na década de 1940, os direitos em matéria de cidadania social existiam em função da situação profissional do indivíduo. Nos regimes corporativistas (regimes do tipo bismarckianos), quer na Europa ou na América Latina, o acesso aos direitos sociais dependia das contribuições pagas aos diferentes regimes de previdência social⁴. Nos regimes liberais, muitos benefícios sociais

⁴ Com certeza, na América Latina, a cobertura social concernia, somente, uma pequena parte da população.

foram condicionados à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. De fato, para ter direito à proteção social era necessário que o próprio indivíduo, ou um membro de sua família, tivesse um emprego. Assim, enquanto os regimes sociais democráticos favoreciam ainda mais os direitos universais, a relação entre emprego e proteção social se tornou central e condicionada ao acesso aos direitos sociais, como a educação continuada, as aposentadorias, as férias remuneradas, e assim por diante.

A perspectiva do investimento social modifica de duas maneiras a concepção da cidadania social e dos direitos sociais, com consequências diretas para os gastos públicos. Em primeiro lugar, ela favorece cada vez mais a atenção às crianças. Se os mais jovens são apenas futuros cidadãos, desde a pré-adolescência e a adolescência, as crianças obtêm novos direitos e ocupam um lugar central nos discursos sobre a cidadania (JENSON, 2000; LISTER, 2003). Este foco na infância e na luta contra a pobreza infantil é, particularmente, visível nas medidas tomadas por mais de uma década pela OCDE, que buscam melhorar a educação pré-escolar; uma intervenção original para uma organização que lida normalmente com macroeconomia. Ocorre, também, nas ações desenvolvidas pela UNICEF⁵ voltadas à pobreza infantil nos países ricos, ou mesmo por meio da extraordinária popularidade das **políticas de benefícios sociais condicionados** na América Latina. Além disto, a questão dos cuidados à pessoa (*care*) se colocou da seguinte maneira: como combinar o *care social* com uma receita de mercado. Nos regimes de cidadania pós 1945, incluindo os Estados sociais democratas, só os homens tinham o dever de procurar um emprego assalariado. Se as mulheres o fizessem, suas iniciativas, até muito recentemente, eram consideradas “como uma escolha” (JENSON; SINEAU, 1998). A principal responsabilidade das mulheres era a reprodução social.

Entretanto, o homem provedor com a renda total para sua família não é um pilar das políticas que valorizam o investimento social. O “trabalhador adulto” tomou o seu lugar; as feministas foram as primeiras a enfatizar esta mudança e suas ligações com a cidadania social (JENSON, 1996; LEWIS, 2001). Esta mudança de expectativas com relação à atividade feminina tornou-se um lugar comum para os analistas da política social; como testemunha, por exemplo, temos a evocação de Jacques Delors e Michel Dollé do colapso do modelo “Senhor Ganhapão e Senhora Donadecasa”, ou o papel do emprego para a garantia do acesso aos direitos sociais e para a cidadania social descrita por T.H. Marshall (DELORS; DOLLÉ, 2009).

O resultado desta reviravolta na divisão sexual do trabalho constituiu um sério desafio para os modelos de conciliação da vida profissional com a vida familiar e

⁵ Fundos das Nações Unidas para Infância.

com a reprodução social, sobre os quais se basearam, depois de 1945, os direitos de cidadania social. A entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, por exemplo, reduziu seu tempo para se ocupar da família e isto, especialmente em famílias monoparentais (uma categoria social em crescimento), um só adulto fornece, ao mesmo tempo, a renda e o *care*. O envelhecimento da população significa, também, que mais pessoas idosas dependentes devem ser apoiadas (*social care*) por uma estrutura formal ou informal. A questão do apoio do *care* (*social care*) e do direito às prestações (*social right to care*) estão na ordem do dia de muitos governos e organizações internacionais.

Convergência sobre os princípios, aplicação à geometria variável

A perspectiva do investimento social nunca foi objeto de consenso. Na maioria das vezes, ela é utilizada para caracterizar os modelos de intervenção pública dos regimes de proteção social dos nórdicos (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2008) ou liberais⁶. Os modelos europeus bismarckianos, também, foram lentos para aprová-la, enquanto que, na América Latina, os países a adotam com entusiasmo no retorno à democracia (JENSON, 2010). De seu lado, as organizações internacionais como a OCDE, as Nações Unidas ou os organismos a eles relacionados, desempenharam um papel importante no seu desenvolvimento e sua divulgação.

Em todo o caso, há sinais de uma crescente popularidade desta perspectiva política e de uma convergência cada vez mais intensa dos conceitos europeus e latino-americanos de cidadania social. Para comprovar, alguns instrumentos políticos são quase semelhantes em ambos os continentes, como aqueles que promovem a aquisição do capital humano, os programas de aquisição de um patrimônio (*asset building*) e o de acesso ao crédito; as parcerias com Organizações Não Governamentais (ONG) e os tributos locais e coletivos. As origens comuns das ideias visando modificar a oferta em questões de mão-de-obra são evidentes, enquanto que a escolha dos **instrumentos** varia mais. A Europa optou por combater a pobreza infantil por meio do pagamento de prestações, como complemento aos baixos salários, e organizando serviços para facilitar o trabalho dos pais. Ao contrário, a América Latina inovou estabelecendo benefícios sociais condicionados (*conditional cash transfers*) destinadas a incentivar as mães a escolarizar seus filhos e assegurarem à assistência à saúde.

⁶ Com exceção dos Estados-Unidos que, sob a presidência de George W. Bush, escaparam a essa generalização.

No entanto, apesar dessas diferenças quanto à escolha dos instrumentos, dois objetivos políticos informam sobre a ação realizada nos dois continentes: usar o **investimento** para que a pobreza não se transmita de uma geração à outra e melhorar as perspectivas do futuro; desenvolver programas para combater a exclusão social (e especialmente contra a exclusão do mercado de trabalho) para combater o impacto atual e, em longo prazo, da pobreza infantil. Ao considerar estas convergências e a crescente popularidade da perspectiva de investimento social, parece lógico nos questionarmos sobre as consequências deste foco nas crianças, no *social care*, na conciliação da vida profissional com a vida familiar. Especificamente, quais são as consequências para a eventual realização das reivindicações da igualdade dos sexos apresentadas pelos movimentos de mulheres e os feministas?

Uma sensibilidade de gênero é suficiente?

É claro que a perspectiva de investimento social é sensível às relações sociais de sexo. Mas, as reivindicações dos movimentos de mulheres visando a cidadania social – ou seja, a autonomia econômica, social e política – são promovidas por especialistas políticos, governos e as organizações internacionais? Há diferentes maneiras de responder a essa pergunta.

As relações sociais de sexo falam

Uma maneira de conceitualizar as relações sociais de sexo, popular entre os *experts* masculinos em políticas sociais como, também, no seio da comunidade internacional, é de reconhecer a contribuição das mulheres para o bem-estar geral. Por exemplo, um dos iniciadores mais famosos da perspectiva de investimento social, Esping-Andersen, defende um “novo contrato de gênero” capaz de fundar um novo Estado-Providência e promover uma estratégia de investimento social centrada na criança. A primeira de suas “três lições” sobre os Estados-Providência contemporâneos trata das “famílias e da revolução do papel das mulheres” (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2008). O argumento não tem nenhuma ambiguidade. As economias pós-industriais e as famílias modernas dependem da atividade das mulheres. Mas, o fato de que estas últimas tenham menos filhos criou um novo desafio: o de encontrar o equilíbrio entre atividade profissional e maternidade. De acordo com Esping-Andersen, a melhor política para fazer isso é transferir a responsabilidade dos cuidados das crianças. A desfamiliarização do *care* para crianças de pré-escola em particular, permitiria

assim às mulheres conciliarem suas metas profissionais e a maternidade, e evitaríamos tanto a baixa da natalidade que ocorre hoje na Europa quanto aos riscos de pobreza que ameaça o bem-estar das crianças. Tais medidas permitiriam assim uma “masculinização do percurso da vida das mulheres”. Mesmo que ele continue cético em sua conclusão, o autor espera também que homens sigam, de seu lado, “um percurso de vida mais feminino” (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2008).

No seio da comunidade internacional, as políticas que enfatizavam, na década de 1970, **as mulheres e desenvolvimento** cresceram sob o impulso das feministas que investiam nas instituições internacionais e lutavam pelo reconhecimento das relações sociais de sexo e seus efeitos. Recentemente, com a perspectiva do investimento social, estas políticas foram progressivamente desviadas da questão das mulheres adultas para se focalizarem na situação das meninas e na saúde materna. No entanto, é incontestável que os vários organismos da Organização das Nações Unidas (ONU), como outras organizações internacionais e ONGs, reconhecem que a participação econômica das mulheres é essencial para o sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento. Os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD), como foram propostos em 2000, refletem a centralidade da contribuição das mulheres para o desenvolvimento, no quadro de políticas de investimento social, ao privilegiar o capital humano⁷. As mulheres agora são as protagonistas-chave de um dos três populares programas de microcrédito, o exemplo de um instrumento político privilegiado como um meio para o estabelecimento de um patrimônio em uma perspectiva de investimento social.

A sensibilidade ao gênero, portanto, está claramente presente. Assim, o terceiro objetivo dos OMD é, por exemplo, “a promoção da igualdade entre os sexos e o empoderamento (*empowerment*) das mulheres”, expressão que reflete fortemente sua inspiração feminista. No entanto, o consenso hoje se faz em torno do objetivo que visa “eliminar [...] as desigualdades entre os sexos presentes no ensino primário e secundário, e até 2015, eliminá-las de todos os percursos escolares e universitários” (MILLENNIUM, 2009). Este objetivo se concentra nas jovens e não nas mulheres adultas. Sem objetivo dirigido para as mulheres, esta atenção é susceptível de ser muito flutuante⁸. Sem foco, a própria definição de empoderamento

⁷ A propósito das OMD, Craig Murphy comenta esse desliz: “Adotando-as, as muitas e poderosas instituições – governamentais e intragovernamentais – [...] constataram o papel central das mulheres e de seu empoderamento (*empowerment*), que não pode mais ser ocultado na busca dos objetivos de desenvolvimento das sociedades [...]” (MURPHY, 2006, p.210-211).

⁸ Se o emprego das mulheres e a representatividade parlamentar são por vezes incluídos nos relatórios publicados anualmente, eles passam frequentemente em segundo plano. Ver, por exemplo, o relatório da ONU sobre as OMD: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>>, consultado em 3 de julho de 2009, no qual uma maior atenção é voltada à avaliação dos progressos na escolarização do que nas medidas que buscam valorizar o empoderamento das mulheres.

poderia permanecer vaga e os indicadores poderiam até mesmo esquecê-la com o tempo⁹.

Evidentemente as mulheres adultas estão presentes na quinta OMD que visa à melhoria da saúde materna. O objetivo é reduzir em 75% a taxa de mortalidade das mulheres que recém-pariram entre 1990 e 2015. Mesmo que este objetivo seja totalmente pertinente, porque o parto continua sendo uma causa potencial de morte ou porque ele provoque sequelas físicas para milhões de mulheres, a maternidade, no entanto, é apenas uma das várias dimensões de seus papéis sociais. Temos também de constatar que, tanto na Europa quanto nos países do Sul, as políticas de investimento social, quando elas se interessam pelas mulheres adultas, preocupam-se cada vez mais com questões relacionadas à maternidade e seus vínculos com o crescimento demográfico.

Assim, as feministas têm outra avaliação da convergência entre a perspectiva de investimento social e a consciência de gênero. Elas são muito mais céticas sobre o fato de que esta perspectiva, especialmente por causa do lugar central das crianças e do capital humano, poderia ter impactos positivos em seu objetivo de igualdade dos sexos¹⁰. Este ceticismo refere-se a duas características principais da perspectiva do investimento social. A primeira diz respeito ao desvio da atenção sobre as crianças, antes dada aos adultos e às mulheres adultas, em particular. A segunda é o retorno do papel central das mulheres como mães e sua contribuição, como tal, para o bem-estar geral da sociedade. Estas duas críticas feitas para a OCDE e as realizadas aos países do Sul têm recebido, a cada vez, as mesmas respostas: silêncio e ocultação.

Ocultação das desigualdades de gênero

Para avaliar, sob a perspectiva do investimento social, as consequências sobre as relações sociais de sexo e sobre o potencial de igualdade homens-mulheres, nós podemos começar por observar o que está ausente. Em primeiro lugar, o fato de que este tipo de análise evita o efeito dos fatores estruturais, ao explicar que o trabalho e as realizações das mulheres são desvalorizados em relação aos dos homens. Quando ele fala sobre as carreiras das mulheres e da maternidade, Esping-Andersen nem sequer menciona uma das mais importantes reivindicações de igualdade apresentada por feministas há décadas: igualdade de remuneração. Nos seus detalhados cálculos

⁹ Se em relação à tomada de decisão, os relatórios anteriores continuavam no plano nacional; no relatório de 2008, eles contemplam a situação dos campos de refugiados.

¹⁰ Os balanços das OMD realizados pelas feministas fornecem um bom exemplo desse ceticismo (MURPHY, 2006, p.249).

para persuadir os economistas e decisores políticos dos benefícios que geram investimentos na desfamiliarização dos cuidados das crianças, ele não acha nada de errado no fato de que os salários das mulheres representam apenas 67% dos homens (ESPING-ANDERSEN; PALIER, 2008). Em outras palavras, esta análise foge totalmente do problema da desigualdade dos sexos no mercado de trabalho, da discriminação estrutural, ou mesmo das consequências sobre o empoderamento econômico da mulher em longo prazo, de seu apoio ao *care* no seio da família (*family care*). Ajudar as mulheres a melhor conciliar vida familiar e vida profissional é considerado, em primeiro lugar, como um meio de permitir um melhor equilíbrio demográfico.

Outro exemplo deste processo de ocultação aparece numa recente publicação cujas recomendações destinam-se a uma das economias bismarckianas **em atraso**: a França. Jacques Delors e Michel Dollé (2009) utilizam-se da análise do emprego das mulheres e da conciliação entre a atividade profissional e vida familiar em nome do “investimento direcionado às crianças”. Eles começam por descrever as características do emprego das mulheres, em seguida, sublinham sua importância em termos demográficos, por fim, consideram que ele é essencial para combater os efeitos negativos do envelhecimento da população. As aspirações das mulheres à emancipação econômica são abordadas, somente, em um terceiro momento, enquanto que as discriminações na esfera profissional têm direito apenas a um pequeno parágrafo. Ainda mais eloquentes são suas propostas políticas, focadas na necessidade de melhorar os serviços. Para estes dois grandes especialistas franceses das políticas públicas, é essencial garantir que o debate não se concentre nas mulheres, mas nas **famílias**, na pobreza infantil e nas estratégias de desenvolvimento infantil (DELORS; DOLLÉ, 2009, p.208-210). Nada é dito sobre a igualdade entre os sexos, que nem é abordada como um objetivo político entre outros.

Na perspectiva de investimento social, o aspecto sistêmico das desigualdades de gênero, por vezes, é explicado pelas diferenças culturais que oferecem suporte à divisão sexuada de papéis em todo o mundo. Trata-se muito mais de tê-las em conta durante a elaboração de políticas, em vez de modificá-las. De fato, nada está sendo dito sobre sua possível transformação. Delors e Dollé (2009, p.198), por exemplo, frisam que “os comportamentos culturais sendo os que são” e constituem-se no principal motivo para a discriminação no local de trabalho. Empregadores considerando as mulheres como mães em potencial preferem, de fato, privilegiar as formações e os salários dos homens. Se o diagnóstico é bom, os autores não ofereceram nada para transformar esses comportamentos culturais. Esping-Andersen mostra-se cético sobre a possibilidade de que homens se responsabilizem mais do *care* se isto implicar que eles tirem licenças profissionais. Ele se mostra muito

menos interessado nas licenças parentais que nas licenças-maternidade, tiradas apenas por mulheres. Férias familiares e a flexibilidade das licenças parentais são instrumentos para a promoção da divisão de tarefas parentais durante toda a infância. Este relativo silêncio sobre as licenças parentais e às férias familiares não permite colocar a questão, todavia central, de uma possível conciliação mais igualitária entre a vida profissional e familiar, por meio do problema da responsabilidade sobre as crianças. Mais uma vez, este foco único na maternidade, essencialmente relacionada às questões demográficas, coloca de lado estes aspectos essenciais.

A eliminação das relações sociais de sexo

Mas por que isto é tão importante? Afinal de contas, é apenas o ponto de vista de alguns intelectuais das políticas sociais. Por que se preocupar com o esquecimento dos objetivos, há muito tempo levantados por feministas sobre a igualdade entre os sexos, nas ideias e nas maneiras de considerar a política social sob uma perspectiva de investimento social? As feministas não deveriam se preocupar se estas análises existiam *sui generis*. No entanto, elas são bastante representativas de uma das possíveis consequências que poderiam resultar na primazia dada ao investimento social na análise política social: a de abandonar a questão da igualdade entre os sexos (JENSON, 2008). Estes autores têm, efetivamente, uma maneira específica para analisar os dilemas da política social contemporânea cuja lógica é cada vez mais aceita como dogma moderno, não apenas na União Europeia, mas também na América Latina e em alguns países do Sul.

Um exemplo particularmente ilustrativo vem de um país que é seguidamente apresentado como a vanguarda das políticas de investimento social. Desde a década de 1960, os movimentos feministas suecos eram favoráveis, em nome da igualdade entre os sexos, aos serviços de cuidados de alta qualidade e a preços acessíveis. Eles também se mobilizaram para defender a implantação das licenças parentais que deviam realizar uma mudança profunda na divisão sexual do trabalho. Nos “debates sobre os papéis dos sexos”, o partido social-democrata sueco foi um dos principais promotores da igualdade entre os sexos e contribuiu para as profundas mudanças nas relações sociais de sexo em casa como na sociedade (DAUNE-RICHARD; MAHON, 1998). No entanto, gradualmente, as duas medidas políticas – os serviços de cuidados e as licenças parentais – foram desenvolvidos e promovidos para outros fins, enquanto a atenção dada às relações sociais de sexo tem sido negligenciada.

Assim, no programa eleitoral do Partido Social Democrata de 2006, a igualdade dos sexos foi relegada ao final da lista de promessas eleitorais, apenas

antes da que visava melhorar as relações internacionais. Por outro lado, medidas relacionadas com a educação na primeira infância ou à infância em geral tinham muito mais atenção e passaram a ser uma das seis prioridades para fazer da Suécia “o melhor país no qual crescer”. Também, para os intelectuais políticos suecos, se o modelo do casal bi-ativo é “a melhor das práticas”, explicando, também, que a Suécia pode brilhar em toda a União Europeia, é porque esse modelo oferece tanto uma resposta para o problema de conflito entre as gerações quanto à demografia¹¹. A Suécia é apresentada como país preocupado com as ligações existentes entre demografia e gênero, pelo menos desde a década de 1930, mas a concepção das relações sociais de sexo que propõe é instrumental:

Os estudos sobre a fertilidade indicam, de fato, que o desenvolvimento da equidade de gênero consecutiva à promoção do casal bi-ativo tem efeitos positivos sobre a propensão para ter filhos. Em outras palavras, nada parece indicar a existência de efeitos negativos sobre os resultados educacionais das crianças cujas mães são empregadas em tempo integral. (LINDH; MALMBERG; PALME, 2005, p.479-482).

A igualdade dos sexos é, neste caso, muito mais um meio do que um fim em si; como, ao contrário, ela é um fim para as feministas. Outro exemplo vem da organização internacional que é talvez a mais envolvida na promoção do investimento social para modernizar os Estados-Providência. Nos seus estudos de *Babies and Bosses* (2007)¹², por exemplo, as análises do OCDE sobre a conciliação da atividade profissional e da vida familiar, inicialmente, foram motivadas por várias preocupações, como a redução da taxa de fecundidade, a pobreza e – em uma formulação anterior – as diferenças salariais entre homens e mulheres¹³. No entanto, no momento do relatório de síntese em 2007, a análise esteve confinada às questões em jogo relativas à demografia e à necessidade de mão-de-obra, e foi

¹¹ Para esses autores, que seja, como vimos, Delors et Dollé (2009) ou Esping-Andersen (1990), o aumento da taxa de atividade das mulheres é uma oportunidade para a coletividade. É a razão pela qual os serviços que permitem conciliar vida profissional e vida familiar tem vocação para constituir um pilar essencial dos Estados-providência modernos valorizando o investimento social. Mas ao fazê-lo, a consideração de certas desigualdades estruturais, ainda que conhecidas e que sempre foram a preocupação das feministas, desapareceu. Na Suécia, por exemplo, se a taxa de emprego das mulheres é realmente alta, duas mulheres sobre cinco trabalham em tempo parcial (contra 11% dos homens). Então não é surpreendente que a diferença de salários das suecas e de seus homólogos masculinos seja mais elevada que a diferença média constatada na Europa dos 27.

¹² *Babies and Bosses* revisita a questão da conciliação da vida familiar com a vida profissional. Ver, por exemplo, no site da OCDE (BABIES..., 2007).

¹³ Ver a apresentação, publicada em 2004, de um estudo de três países (Nova-Zelandia, Portugal et Suíça) em: <[www.oecd.org/document/13/0.3343.en_2649_34819_33844621_1_1_1_100.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34819_33844621_1_1_1_100.html)>.

orientada por uma perspectiva de investimento social clássica, preocupada com o emprego de todos e o futuro da sociedade:

Se os pais não conseguem conciliar a atividade profissional com a vida familiar, não apenas seu bem-estar vai ser abalado, mas o desenvolvimento econômico será, também, limitado por causa da redução de sua atividade profissional. A diminuição da taxa de natalidade tem consequências negativas sobre a oferta de trabalho futura e sobre o financiamento dos sistemas de proteção social. Como o papel dos pais determina o desenvolvimento da criança e, portanto, a estrutura das sociedades do futuro, os decisores políticos têm várias razões para permitir aos pais que conciliem melhor a vida profissional com a vida familiar¹⁴.

Embora seja verdade que o relatório inclui recomendações em favor da equidade de gênero (*gender equity*), ele está muito mais interessado, no entanto, na questão da divisão das licenças parentais (por meio da licença dos pais) do que na igualdade em si. Mesmo que este interesse dado às licenças, como esse de maior acesso às creches e à educação pré-escolar, sejam bem-vindos, não é esta a igualdade pretendida pela segunda onda feminista. Isto mostra bem os efeitos de ocultação, em razão da centralidade dada à infância, ao desenvolvimento do capital humano e, frequentemente, ao capital social¹⁵.

Esta ocultação dos objetivos da igualdade entre os sexos e das necessidades das mulheres adultas foi analisada por universitárias feministas. Com base no estudo dos vários programas de benefícios sociais condicionados (*conditional cash transfers*), mas, também, de outros novos programas sociais, Maxine Molyneux faz uma distinção clara entre a sensibilidade ao gênero, a atenção dada ao gênero, e os programas que promovem a igualdade. Sua distinção conceitual merece ser citada *in extenso*, pois a consideração dada à sensibilidade ao gênero, pelo programa mexicano que ela descreve, é muito semelhante ao que geralmente oferece a perspectiva de investimento social:

É evidente que a concepção deste programa mostra uma sensibilidade ao gênero. Não só o gênero está aí integrado, como ele está no coração da

¹⁴ Esta citação foi extraída da apresentação do relatório de síntese disponível em inglês no seguinte endereço: <www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_34819_39651501_1_1_1_1,00.html>.

¹⁵ As perspectivas de política social da União Européia, associadas à revisão do tratado de Lisboa, oferecem outros exemplos desta ocultação das relações sociais de sexo e mesmo da ocultação das mulheres (JENSON, 2008). O mesmo efeito foi observado no Canadá (DOBROWOLSKY; JENSON, 2004). Molyneux (2002) faz um balanço detalhado do modo com o qual o desvio progressivo para um discurso que valoriza o capital social; assim como o conflito analítico entre as feministas e outros grupos no seio da comunidade do desenvolvimento, teve como efeito deixar de lado o gênero.

concepção e da gestão das Oportunidades. Há quatro aspectos essenciais desta sensibilidade para o gênero: em primeiro lugar, este programa foi um dos primeiros na América Latina a conceder benefícios financeiros (mas também a envolver as responsabilidades) às mulheres chefes de família. Em seguida, os benefícios associados com a escolaridade das crianças incluíam um elemento de discriminação positiva: o montante da prestação foi 10% maior para as meninas, do que para os meninos, na entrada do ensino secundário, momento do ensino onde o risco de abandono escolar das meninas é mais alto. Em terceiro lugar, aos benefícios para a saúde das crianças foram adicionados subsídios para a gravidez, amamentação e às crianças menores de dois anos. O quarto aspecto deste projeto, que demonstra uma sensibilidade ao gênero, se encontra no objetivo de promover a liderança e a cidadania das mulheres que aí foram beneficiadas. Estes objetivos são, no entanto, sem coerência: eles representam uma combinação de medidas igualitárias (para as meninas) e medidas maternalistas (para as mães). (MOLYNEUX, 2006, p.439).

A lógica deste programa é relativamente semelhante ao que vimos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: igualdade para meninas e proteção da maternidade. Poucas medidas estão relacionadas com as necessidades e às aspirações das mulheres em matéria de autonomia ou de segurança econômica.

Tudo o que se relaciona à formação profissional é limitada ou inexistente, embora esta seja uma demanda comum das beneficiárias, há pouco ou nenhum benefício, senão por despesas com os cuidados das crianças (childcare provision) atribuído às mulheres que têm um emprego, fazem uma formação ou realizam estudos, e que gostariam ou teriam necessidade. (MOLYNEUX, 2006, p.439).

De fato, as atividades de mulheres adultas, exceto como mães, são ofuscadas por este programa. Acima de tudo, várias avaliações dos instrumentos e dos princípios do investimento social salientaram um retorno a uma percepção naturalizada da relação mãe/filho. Isso explica tanto a causa das preocupações demográficas, quanto à maneira em que a transmissão da pobreza, por vezes, é analisada. Maxine Molyneux demonstra como o retorno do conceito de “mães ruins” faz parte do fundamento dos argumentos dos benefícios sociais condicionados dos mexicanos. As mulheres que não conseguem cumprir as obrigações, que são a contrapartida desses benefícios, perdem seus benefícios e são estigmatizadas por falharem em seus deveres de mães (MOLYNEUX, 2006). O mesmo desejo de melhorar as práticas parentais das mulheres pobres,

que estão muitas vezes na cabeça de uma família monoparental, é destacado nas diversas variações das políticas de investimento social nos Estados-providência do tipo liberal. Na Grã-Bretanha, a iniciativa do Partido Trabalhista, chamada *Sure Start* (um bom começo), enfocou, por exemplo, a formação à vida parental, bem como as medidas para promover a empregabilidade ou os serviços para crianças. A ideia foi que os pais de bairros desfavorecidos subsistindo com baixa renda tinham necessidade de serem educados para saber como agir como “bons pais” (DOBROWOLSKY; JENSON, 2005, p.218)¹⁶.

A ênfase na parentalidade (*parenting*) – que se refere, na verdade, a maior parte do tempo, à maternidade (*mothering*) – faz parte, pela perspectiva do investimento social, tanto de uma reafirmação da ligação mulher/maternidade, como, também, da ocultação dos objetivos que visam promover a igualdade dos sexos. Objetivos estes que foram a base para as políticas sociais, após os anos 1960, seguindo as mobilizações das feministas, em nível nacional e internacional. Isto significa que temos visto um estreitamento do espaço político no qual as mulheres poderiam reivindicar o acesso a uma cidadania plena, em particular a cidadania social com base na igualdade homens/mulheres.

Para concluir

As perspectivas do investimento social estão ganhando terreno. Se isso era perceptível, já em meados da década de 1990 em regimes liberais e social-democratas, eles agora são promovidos por regimes tipo Bismarckianos tanto na Europa como na América Latina. Os regimes de proteção social tendem assim a convergir em um conjunto de ideias relativas à modernização, à inclusão social e ao investimento social. Estas ideias retomaram e reformularam tanto as políticas dos sistemas de proteção social posteriores à 1945 e aquelas do neoliberalismo. Em muitos países da América Latina, o retorno à democracia não só conduziu a uma reforma das instituições políticas, mas foi, igualmente, uma oportunidade para propor outras maneiras de analisar as desigualdades sociais e para desenvolver novas ferramentas com vocação para quebrar a transmissão intergeracional das desvantagens sociais. Foi dada especial atenção à análise geracional e intergeracional

¹⁶ Esta ideia de que falta a competência necessária aos pobres para educar bem seus filhos está profundamente firmada nas tradições das políticas sociais, tanto naquelas com um modelo liberal, bem como no modelo socialdemocrata, ou corporativista. Os serviços de apoio e educação das crianças, fora de casa, nos anos 1940 e 1950, seja na França, na Suécia, no Canadá ou em outros países, visavam, principalmente, às crianças pobres. Estes, pelo que argumentavam os especialistas, se beneficiavam, de fato, de menor investimento por parte de seus pais em termos de tempo e eram educados, desde a primeira infância, por educadores com formação sócio-sanitária (JENSON; SINEAU, 1998).

e assistimos à promoção exaltada do investimento no capital humano e no capital social, o que ajudou a destacar, no discurso político, as necessidades das crianças e jovens de uma forma muito mais significativa do que na época do keynesianismo ou do neoliberalismo.

As ideias políticas no centro do investimento social se mostram todas preocupadas com o destino e a situação das mulheres. Não foi nem o caso das políticas sociais da era keynesiana que pareciam cegas quanto às suas consequências em termos de gênero, nem o das políticas neoliberais, que haviam abandonado toda noção de responsabilidade coletiva em matéria de igualdade e tinham se desviado dos problemas das desigualdades de gênero. Pelo contrário, uma sensibilidade de gênero se encontra, atualmente, no cerne das perspectivas que valorizam o investimento social. A contribuição econômica das mulheres, bem como a sua participação na vida social pelo viés do *care*, estão na ordem do dia e os especialistas propõem ajudar as mulheres a conciliar a vida profissional com a vida familiar.

À primeira vista, esta sensibilidade ao gênero pode parecer como uma vitória depois de décadas de mobilização e de análises feministas. No entanto, olhando mais de perto, percebemos que algo foi perdido na tradução de um feminismo igualitário dentro de uma sensibilidade de gênero difundida pela perspectiva de investimento social. Aprendemos, há muito tempo, que as mulheres podiam ser o **objeto** de políticas públicas e mesmo se beneficiarem de certa generosidade pública, sem ser, portanto, integradas em igualdade com os homens na cidadania social e política (JENSON; LÉPINARD, 2009). Na primeira metade do século XX, as pensões e benefícios familiares atribuídos às mães ofereciam um exemplo clássico desta sensibilidade que não foi, jamais, traduzida em termos de igualdade dos sexos. Durante grande parte do século XX, ao menos antes da ascensão do neoliberalismo, os homens foram substituídos pelo Estado, para garantir uma renda mínima às viúvas, às mães abandonadas ou isoladas e aos seus filhos na forma de benefícios familiares generosos, ou de assistência social. Contudo, a igualdade dos sexos não aconteceu. Desde o início do século XXI, a sensibilidade ao gênero inspira outros tipos de intervenções políticas, mas hoje, como ontem, podemos somente constatar a fraqueza dos compromissos a favor da igualdade homens-mulheres, que nos permite questionar as relações de poder de gênero.

Isto constitui, também, outra lição. Uma atenção ao gênero pode ser uma das formas de apropriação de certos instrumentos políticos que haviam sido trazidos há décadas por feministas em busca de igualdade. O surgimento de novos benefícios, tais como prestação social condicionada (*conditionnal cash transfers*), ou o estabelecimento de serviços de cuidados à criança, acessíveis financeiramente e de qualidade, tornaram-se os instrumentos ao serviço de políticas que valorizam

o investimento social. Elas tiveram como consequências, tanto ocultar as reivindicações defendendo a igualdade das mulheres, em benefício daquela das meninas, quanto de reafirmar a centralidade hegemônica da relação mãe-criança que as feministas tinham procurado considerar, unicamente como uma das dimensões da complexidade das relações sociais de sexo, que estruturam a vida dos homens e das mulheres (DEL RE, 1993; GAUTIER, 1993).

O essencial aparece de forma clara: as feministas, homens e mulheres, não podem se deixar seduzir por uma sensibilidade ao gênero, como foi promovida pela perspectiva de investimento social, e imaginar que, sem uma intervenção corretiva de sua parte – como foi o caso nos regimes de cidadania anteriores –, a política social representará ou gerará uma tradução exata de suas reivindicações em favor de igualdade entre os sexos.

PUBLIC POLICIES AND SOCIAL INVESTMENT: WHAT CONSEQUENCES FOR WOMEN'S SOCIAL CITIZENSHIP?

ABSTRACT: *Beginning in the mid-1990s, the social investment perspective for social policy spread across the OECD world and into Latin America. Whereas the social policy paradigms of post-1945 citizenship regimes left space for claims-making by women's movements in the name of equality, the social investment perspective reduces this space, and this despite the "gender awareness" that is integral to the perspective. This article assesses the extent to which and the ways in which the social investment perspective, despite being characterized by "gender awareness", represents a threat to feminists project for equality in social citizenship.*

KEYWORDS: *Public policies. Equality of the sexes. Social citizenship. Social investment. Care. Work-family balance.*

Referências

BABIES and bosses: reconciling work and family life: a synthesis of findings for OECD countries. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_34819_39651501_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 10 jul. 2009.

DAUNE-RICHARD, A. M.; MAHON, R. Suède: le modèle égalitaire en danger? In: JENSON, J.; SINEAU, M. (Ed.). **Qui doit garder le jeune enfant?:** modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise. Paris: LGDJ, 1998. p.203-226.

DEL RE, A. Vers l'Europe: politiques sociales, femmes et État en Italie entre production et reproduction. In: GAUTIER, A.; HEINEN, J. (Ed.). **Le sexe des politiques sociales**. Paris: Côté-femmes, 1993. p.37-57.

DEL RE, A.; HEINEN, J. (Ed.). **Quelle citoyenneté pour les femmes?:** la crise des États-providence et de la représentation politique en Europe. Paris: L'Harmattan, 1996.

DELORS, J.; DOLLÉ, M. **Investir dans le social**. Paris: Odile Jacob, 2009.

DOBROWOLSKY, A.; JENSON, J. Social investment perspectives and practices: a decade in british politics. **Social Policy Review**, Bristol, n.17, p.203-230, 2005.

_____. Shifting representations of citizenship: canadian politics of 'women' and 'children'. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, Oxford, v.11, n.2, p.154-180, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G.; PALIER, B. **Trois leçons sur l'État-providence**. Paris: Seuil, 2008. (La république des idées).

ESPING-ANDERSEN, G. et al. **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GAUTIER, A. Femmes seules et prestations sociales en Guadeloupe. In: GAUTIER, A.; HEINEN, J. (Ed.). **Le sexe des politiques sociales**. Paris: Editions Côté, 1993. p.85-101.

GAUTIER, A.; HEINEN, J. **Le sexe des politiques sociales**. Paris: Côté-femmes, 1993.

HEMERIJCK, A. Joining forces for social europe: reasserting the lisbon imperative of 'double Engagement' and more. In: CONFERENCE JOINING FORCES FOR A SOCIAL EUROPE, 2007, Nuremburg. **Lecture...** Nuremburg: German Presidency of the European Union, 2007. p.8-9.

JENSON, J. Diffusing ideas for after neoliberalism: the social investment perspective in europe and latin america. **Global Social Policy**, [S.l.], v.10, n.1, p.172-192, 2010. Disponível em: <<http://gsp.sagepub.com/content/10/1/59.short>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

_____. Writing women out, folding gender: the european union 'modernises' social policy. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, Oxford, v.15, n.2, p.131-154, 2008.

_____. Le nouveau régime de citoyenneté du Canada: investir dans l'enfance. **Lien social et Politiques**, Montreal, n.44, p.11-23, 2000.

_____. La citoyenneté à part entière: peut-elle exister? In: DEL RE, A.; HEINEN, J. (Ed.). **Quelle citoyenneté pour les femmes?:** la crise des États-providence et de la représentation politique. Paris: l'Harmattan, 1996. p.24-46.

JENSON, J.; LÉPINARD, É. Penser le genre en science politique: vers une typologie des usages du concept. **Revue française de science politique**, França, v.59, n.2, p.183-202, 2009.

JENSON, J.; SAINT-MARTIN, D. Building blocks for a new social architecture: the LEGO™ Paradigm of an active society. **Policy & Politics**, Malden, v.34, n.3, p.429-451, 2006.

JENSON, J.; SINEAU, M. (Ed.). **Qui doit garder le jeune enfant?:** modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise. Paris: LGDJ, 1998.

LEWIS, J. The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. **Social Politics: International Studies in Gender, State and Society**, Oxford, v.8, n.2, p.152-169, 2001.

LINDH, T.; MALMBERG, B.; PALME, J. Generations at war or sustainable social policy in Ageing Societes? **Journal of Political Philosophy**, [S.l.], v.13, n.4, p.470-489, 2005. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2005.00233.x/full>>. Acesso em : 05 jul. 2010.

LISTER, R. Investing in the citizen-workers of the future: transformations in citizenship and the state under new labour. **Social Policy and Administration**, Oxford, v.37, n.5, p.427-443, 2003.

MILLENNIUM Development Goals. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

MOLYNEUX, M. Mothers at the service of the new poverty agenda: *progresas/oportunidades*, Mexico's conditional transfer programme. **Social Policy and Administration**, Oxford, v.40, n.4, p.425-449, 2006.

_____. Gender and the silences of social capital: lessons from latin america. **Development and Change**, Mouton, v.33, n.2, p.167-188, 2002.

Jane Jenson (autora) e Michèle Nahas (tradutora)

MURPHY, C. **The United Nations Development Programme: a better way?** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Recebido em: 09/05/2011

Aprovado em: 20/05/2011