

A revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia*

Anton Hemerijck

1. O INVESTIMENTO SOCIAL E SUAS CRÍTICAS

Na última década, a ideia de investimento social ganhou considerável crédito em debates acadêmicos e ambientes de formulação de políticas, emanando do coração escandinavo de investimento social para outros países europeus, incluindo a Alemanha, Holanda, Áustria e Reino Unido, mas também para regiões de bem-estar muito menos desenvolvidas da América Latina (Brasil e Chile) e da Ásia (Japão e Coreia) (MOREL; PALIER; PALME, 2012; HUBER; STEPHENS, 2012; PENG, 2011). Fortemente apoiada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao longo da década de 2000, uma ‘comunidade epistêmica’ razoavelmente coerente ganhou considerável influência em organizações internacionais e dos pensadores de política (JENSON, 2010; HUBER; STEPHENS, 2012; PENG, 2011). Endosso muito recente à ideia de investimento social pode ser retirado do discurso de 2015 de Barack Obama sobre o ‘Estado da União’, onde promete melhor acesso ao cuidado precoce e educação de alta qualidade como essencial para as famílias americanas de classe média, com a explicação vigorosa que: *“É tempo de pararmos de tratar as crianças como uma questão à parte ou como assunto das mulheres e passarmos a tratá-las como prioridade econômica nacional para todos nós”*.

O foco dessa contribuição está, em grande parte, na Europa, onde o investimento social como perspectiva política foi sancionado oficialmente pela Comissão Europeia com o lançamento do Pacote de Investimento Social para o Crescimento e a Coesão Social (EUROPEAN COMMISSION, 2013), em 20 de fevereiro de 2013. Na documentação do Pacote de Investimento Social, a Comissão alegou que novas políticas de bem-estar são necessárias para ‘preparar’ os indivíduos, famílias e sociedades para responder aos novos riscos de uma economia do conhecimento competitiva ao investir em capital e habilidades humanas des-

*Parte deste capítulo foi publicada em: HEMERIJCK, A. The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment, *Soc Polit*, Londres, 2015, v. 2, n. 22, p. 242-256.

de a tenra infância até a velhice, em vez de se adotarem políticas que simplesmente visam a ‘reparar’ danos após momentos de crise econômica ou pessoal.

A ideia de investimento social não é nova (MOREL; PALIER; PALME, 2012). Construções sobre o trabalho pioneiro da presidência holandesa da União Europeia (UE) em 1997 e chamando a atenção para a ‘política social como um fator produtivo’, as ideias sobre investimento social tornaram-se parte integrante da Agenda de Lisboa, lançada em 2000 com a ambição de transformar a Europa na “economia mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento do mundo, capaz de um crescimento econômico sustentável, mais e melhores empregos e maior coesão social” (EUROPEAN COUNCIL, 2000). No debate acadêmico, a reforma política social dos últimos anos tem sido cada vez mais orientada em referência à ascensão de um novo paradigma de política de investimento social, transcendendo a conceitualização anterior de Estado de bem-estar keynesiano do pós-guerra e seu sucessor de mercado liberal, que subscreveu para Estado mínimo de forma a não distorcer a alocação ótima de mercado (JENSON, 2012). Em seu estudo marcante sobre inventário denominado ‘Rumo ao Estado de bem-estar do investimento social’, Morel, Palier e Palme (2012) referem-se ao investimento social como um paradigma de política ‘emergente’, que ainda não está totalmente estabelecido na atual prática de política social, mas que, em termos de geração de ideias, sinaliza um afastamento significativo do paradigma de política social voltado para o mercado neoliberal dominante das décadas de 1980 e 1990.

Como a perspectiva de investimento social mudou-se da periferia para o centro do debate (europeu) de política social, um fluxo impressionante de estudos críticos sobre investimento social tem aparecido nos últimos anos, trazendo para o debate acadêmico uma série de limitações à perspectiva. O artigo de revisão inteligente e sutil de Nolan (2013), denominado ‘Qual a utilidade do investimento social?’, critica a mistura generalizada de ‘análise de política de investimento social’ com ‘defesa política do investimento social’ e, mais especificamente, a reivindicação da superioridade ‘ativa’ sobre a superioridade ‘passiva’ das intervenções de política social pelos defensores acadêmicos do investimento social (NOLAN, 2013). Crouch e Keune (2012) adotam a questão via foco estreito em ‘novos riscos sociais’ como eixo central subjacente ao novo paradigma. Em sua opinião, o retorno do ‘velho’ risco social do desemprego em massa desde o início da crise financeira tem comprometido o foco limitado no paradigma de investimento social em ‘novos riscos sociais’. Além disso, um bom número de reformas de ativação, iniciadas na década de 1990, tem reforçado o ‘novo risco social’ de cobertura de segurança social insuficiente, o que torna a elegibilidade e o direito sujeitos a exigências muito mais rigorosas de condicionalidade (CLASEN; CLEGG, 2011).

Estudiosos feministas lamentam a instrumentalização inocente das políticas de igualdade de gênero sob a bandeira do investimento social, motivado pelo potencial de maior

participação do trabalho feminino (JENSON, 2009). Provavelmente, a crítica mais feroz venha de Cantillon (2011), que argumenta que o paradigma do investimento social é atormentado pelos perversos ‘efeitos Matthew’, onde a classe média se beneficia de forma desproporcional dos investimentos sociais em detrimento daqueles mais desfavorecidos. Finalmente, em uma reinterpretação do texto seminal de Pierson (2001) sobre a ‘nova política do Estado de bem-estar’ como política do *status quo*, Streeck e Mertens (2011) antecipam a tese que investimentos sociais discricionários provavelmente serão flanqueados e derrotados pela esquerda por meio da reforma de austeridade nos anos vindouros.

As críticas levantam avisos justificados contra algumas das expectativas exageradas das pesquisas e dos manifestos de investimento social anteriores, justificando uma tréplica ponderada, sobretudo tendo em conta as réplicas sociais da crise financeira global de desemprego em massa e crescente desigualdade. Mas o que é mais notável para o propósito aqui é que os críticos do investimento social, mais do que seus defensores, debatem políticas de investimento social (e seus efeitos adversos) como se uma abordagem de investimento social fosse um paradigma de política totalmente operacional (e não mais emergente). O objetivo primordial deste curto capítulo é o de pesquisar o surgimento, difusão e méritos do investimento social como um paradigma característico de política de bem-estar, o que é realizado em quatro etapas. O restante deste capítulo é estruturado em três seções. Inicialmente, a Seção 2 retorna às raízes intelectuais da perspectiva de investimento social ao visitar a publicação marcante ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002). Em seguida, a Seção 3 liga a análise de política de investimento social a uma estrutura multidimensional de curso de vida de três funções complementares de política de investimento social: (1) facilidade do ‘fluxo’ das transições do mercado de trabalho contemporâneo e do curso de vida; (2) elevação da qualidade do ‘estoque’ de capital humano e capacidades; e (3) manutenção de redes de segurança universais sólidas de renda mínima para agirem como ‘*buffers*’ de proteção social e estabilização econômica. Na Seção 4, o capítulo tenta relacionar o progresso da política de investimento social a ‘estoques’, ‘fluxos’ e ‘*buffers*’ para avaliar o desempenho de bem-estar agregado. Na Seção 5, a evidência empírica disponível é utilizada para balancear algumas das críticas que alavancaram contra a perspectiva de investimento social. A Seção 6 desloca o foco de ‘análise política’ e avaliação empírica do investimento social para a ‘análise política’ da mudança do investimento social. Entretanto, a reforma do bem-estar com carga política, geral e surpreendentemente, é que o estabelecimento do paradigma de investimento social se desdobrou pela Europa de forma bastante silenciosa, mas robusta, nas últimas duas décadas. Para concluir, permanece em aberto a questão sobre se, no contexto europeu, o paradigma do investimento social pode suportar a reação de austeridade fiscal da European Monetary Union – E(M)U que emergiu da crise da dívida soberana da zona do euro em 2010.

2. POR QUE PRECISAMOS DE UM NOVO ESTADO DE BEM-ESTAR (REVISITADO)?

Embora eu concorde com Nolan (2013) sobre a necessidade de se distinguir entre ‘análise política de investimento social’ e ‘defesa política do investimento social’ como sendo esforços distintos, o paradigma de política de pleno direito é mais bem caracterizado como um conjunto abrangente de ideias que trazem o ‘entendimento cognitivo’ das relações causais entre os esforços e resultados da política e a ‘mobilização política’ por trás das prioridades sociais e econômicas, simultaneamente (HALL, 1989, 1993). Dessa forma, um paradigma de política específica como os problemas que enfrentam (os formuladores de política) devem ser percebidos, quais objetivos deverão ser definidos e que tipos de técnicas devem ser postas em prática para alcançar objetivos politicamente acalentados em uníssono.

A dimensão intelectual de um paradigma de política, a teoria política, composta por declarações programáticas de causa e efeito sobre a natureza, e a magnitude dos problemas de política, juntamente com a identificação de soluções potencialmente eficazes para problemas de política, têm *status* independente. Uma vez que o paradigma de política é um dado adquirido, prevalece a inércia intelectual. Mesmo quando políticas prevalentes saem do rumo, as doutrinas aceitas e os mapas mentais desfrutam de vantagem comparativa considerável sobre as propostas de políticas baseadas em ideias alternativas ainda não testadas.

A ascensão de uma teoria alternativa de política, mesmo quando recebe considerável suporte empírico e dos círculos acadêmicos, nunca é suficiente como uma força principal para a mudança de política. Ideias superiores de política tornam-se relevantes quando também fornecem soluções para problemas políticos predominantes (HALL, 1989). Nesse sentido, a revolução keynesiana na teoria econômica não somente propiciou uma técnica para gerenciar a economia de mercado misto do pós-guerra como também – ao revelar como o pleno emprego poderia ser alcançado por meio do gerenciamento da demanda, após uma década de guerra e depressão – a economia keynesiana mudou as percepções que geravam muito interesse das elites políticas após 1945 ao alterar as categorias básicas por meio das quais observava as realidades econômicas e os problemas de política. Por outro lado, as novas percepções de interesse permitiram o estabelecimento do compromisso de classe entre capital e trabalho, organizados para embasar a expansão do Estado de bem-estar moderno após a segunda guerra mundial. O fundamental era que o pouco alívio que havia antes da guerra foi substituído por uma vasta gama de disposições, tais como direitos de cidadania social.

A seguridade social abrangente, para a qual o famoso relatório Beveridge deu mução ideacional necessária, veio a operar como um estabilizador de demanda econômica eficaz, protegendo as famílias do desemprego cíclico e das dificuldades econômicas. Parte integrante do compromisso de bem-estar keynesiano-beveridgeano era o apoio ao pleno

emprego do pai de família, no nível do agregado familiar, pelas mães, que, como donas de casa não remuneradas, faziam todo o trabalho doméstico enquanto cuidavam das crianças e dos idosos frágeis.

A partir da década de 1970, o Estado de bem-estar keynesiano provou ser menos eficaz na gestão da dificuldade gerada pela estagflação. Devido à elevada taxa de desemprego, uma mudança de política macroeconômica voltada para moedas fortes e orçamentos sólidos ocorreu após o choque do petróleo dos anos 1970, inaugurando uma reformulação orientada no mercado do Estado de bem-estar com base no diagnóstico de desemprego em massa como problema microeconômico de distorção do mercado de trabalho, por meio de fornecimento de bem-estar mais do que generoso, dificultando o crescimento e a competitividade. O diagnóstico da oferta e a prescrição a ela relacionada para desregular os mercados de trabalho e conter os compromissos de bem-estar público foram rapidamente endossados por organizações internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, OCDE e UE.

De forma não independente dessa reorientação política importante, o desencadear de uma mudança marcante da responsabilidade pública para a individual, além da desindustrialização, impôs às famílias como provedores de bem-estar de outrora uma mudança significativa. Com o enorme aumento do emprego feminino, em parte necessário para compensar as reduções nos salários e benefícios dos pais de família, tornou-se mais difícil equilibrar trabalho e obrigações domésticas. Sob o título de ‘novos riscos sociais’ – que incluía o desemprego de longo prazo e juvenil, insuficiência de cobertura de seguridade social, precariedade do emprego e pobreza no trabalho, erosão de habilidades, instabilidade familiar e reconciliação insatisfatória entre trabalho e cuidados –, um grupo líder de estudiosos de política social começou a questionar a validade da teoria de política social orientada no mercado e indiferente a gênero, defendida pelo paradigma de política social neoliberal orientado no mercado (para uma visão geral, ver Bonoli, 2013). A noção de investimento social surgiu posteriormente como uma perspectiva de política alternativa e mais positiva, mais bem capacitada para abordar novas anomalias de riscos sociais da economia baseada no conhecimento (FERRERA; HEMERIJCK; RHODES, 2000).

A filosofia subjacente à abordagem de investimento social recebeu impulso explícito com a publicação, por Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck e Myles (2002), do livro coletivo denominado ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ (‘Why We Need a New Welfare State’), encomendado pela presidência belga da UE em 2001. O argumento central de ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ era o de que o poder de permanência da seguridade social baseado no emprego do pai de família fomentou, de forma crescente, as oportunidades de vida subótimas para grande parte da população.

Esping-Andersen *et al.* (2002) sustentaram que os Estados de bem-estar da Europa enfrentaram um genuíno, paradigmático mesmo, ‘nó górdio’ de como manter um compromisso normativo profundo com a justiça social, enquanto aspiravam criar uma economia de mercado social robusta e competitiva baseada no conhecimento. Em termos de teoria política, ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ teve problemas tanto com disfunções relativas à compensação de seguridade social de pais de família, por um lado, como, de outro lado, com mitos neoliberais de que a provisão de bem-estar generoso implica uma perda de eficiência econômica e, portanto, necessita ser cerceada, remontando à formulação de um ‘grande *trade-off*’ entre igualdade e eficiência (OKUN, 1975).

2.1 Capacidade de carga

A corrente principal da pesquisa acadêmica sobre Estado de bem-estar estava centrada principalmente na função redistributiva da política social para diferentes classes e na partilha de custos associados com o apoio dos necessitados em determinados períodos. Entretanto, ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ deslocou as engrenagens da análise do impacto distributivo transversal das intervenções de política social aqui e agora para uma avaliação da ‘capacidade de carga’ do Estado de bem-estar por futuras gerações de adultos economicamente ativos. No capítulo sobre pensões e contrato intergeracional, Myles (2002) introduziu uma simples equação de custo-benefício para qualquer sistema sustentável de pensão, uma fórmula que pode facilmente ser generalizada para o Estado de bem-estar em geral.

$$\text{Custos do apoio do bem-estar} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de beneficiários de bem-estar}}{\text{N}^\circ \text{ de trabalhadores remunerados}} \times \frac{\text{Consumo médio dos beneficiários de bem-estar}}{\text{Produtividade média dos trabalhadores}}$$

John Myles defendeu a reorientação da política de ‘numerador’ para a de ‘denominador’ da equação de bem-estar ao perguntar explicitamente sobre como as intervenções de políticas sociais podem contribuir para maior nível de emprego, de melhorias futuras na produtividade geral, para o crescimento econômico e para a prosperidade em tempos de envelhecimento das populações. Ao deslocar o foco do ‘numerador’ para o ‘denominador’, Myles traz para primeiro plano a forma como são gerados os recursos fiscais para o Estado de bem-estar e, mais importante, como as políticas sociais podem assumir uma função pró-ativa e ‘produtivista’. Sob as prescrições de política keynesiana e neoliberal, a política social permaneceu subserviente à produção econômica privada como motor de

prosperidade. Para Keynes, a intervenção retroativa do Estado por meio da reflução fiscal se mostrava imperativa em tempos de desemprego causado pela ineficiência da demanda em razão da estabilização econômica. Para especialistas neoliberais, a flexibilização por meio da desregulamentação do emprego e da privatização do serviço social foi necessária para se conseguir a alocação da oferta sem distorções. Na perspectiva do investimento social, por outro lado, a política social é feita de forma compatível com o progresso econômico e a melhoria do bem-estar, o que depende das características peculiares do projeto, quando o Estado desempenha papel crítico na mobilização e capacitação do capital produtivo social e humano com retorno ótimo de Pareto, muito além da compensação da demanda subsidiária por meio do abrangente seguro social Beveridgeano (ver também MIDGLEY, 1995). Como o Estado de bem-estar moderno é, em grande parte, financiado pelos impostos e contribuições pagos pelos trabalhadores, essencialmente porque a tributação corporativa e indireta soma muito em termos de apoio fiscal, Scharpf (1991) apropriadamente cunhou o termo ‘socialismo numa só classe’ para capturar a realidade que a seguridade social está a cargo dos ‘trabalhadores remunerados’. Por causa de um tremendo aumento do emprego não padrão, a categoria dos ‘trabalhadores remunerados’ mostra atualmente uma enorme heterogeneidade, variando de trabalho em tempo parcial, trabalho temporário via agências, contrato de condições fixas (temporário), trabalho por curto período de tempo e autoemprego. Além disso, nem todos os ‘trabalhadores remunerados’ contribuem para a capacidade de carga do Estado de bem-estar: os novos fenômenos de mini empregos alemães, créditos fiscais britânicos, subsídios salariais e benefícios no trabalho para seus trabalhadores pobres representam novas categorias de trabalhadores remunerados parcialmente apoiados pelo Estado de bem-estar em determinados períodos no tempo (SCHMID, 2011). A heterogeneidade do emprego, no entanto, não invalida a obviedade do imperativo do ‘denominador’ de Myles de elevar os insumos do mercado de trabalho produtivo no envelhecimento das sociedades europeias.

2.2 Segurança no curso de vida

A segunda inovação intelectual por trás do livro ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ foi diagnosticar a natureza mutável dos riscos sociais e dilemas de política pública por meio da concentração explícita na dinâmica do curso de vida, visto que ofereceu uma perspectiva integrada e multidimensional da política social, estendendo-se bem além dos limites tradicionais da política social (re)distributiva, entendida de forma estreita como proteção social. Da perspectiva de curso de vida, deve-se ressaltar que a distinção entre os beneficiários do bem-estar e os trabalhadores produtivos da equação custo-benefício de Myles (2002) se divide ou, melhor, se transforma em um mutualismo

do curso de vida em vez de numa barganha redistributiva, garantindo a elevada volatilidade das transições do curso de vida. Ao longo de suas vidas, todos os cidadãos – em fases diferentes – confiam na provisão de bem-estar para a educação, pensões, cuidados à saúde, apoio à família e períodos de inatividade por várias razões. Embora grande parte do debate político seja cada vez mais expressa em termos da dualidade ‘eles’ e ‘nós’, entre os que se beneficiam do Estado de bem-estar e os cidadãos ‘trabalhadores’ que pagam por tal benefício, a realidade social do século XXI é inteiramente diferente. Os jovens em idade escolar tornam-se trabalhadores, cidadãos doentes irão retornar ao mercado de trabalho após a recuperação e a maioria dos beneficiários do benefício por desemprego, sob condições econômicas normais, retornam ao trabalho, retomando, assim, sua contribuição para a ‘capacidade de carga’ do Estado de bem-estar e para o bolo econômico (HILLS, 2014).

2.3 Mudança no papel do gênero e da família

Intimamente relacionado com a ênfase na capacidade de carga do Estado de bem-estar e na perspectiva de curso de vida, a terceira dimensão da perspectiva de investimento social atinge a mudança no papel das mulheres na economia e no mercado de trabalho durante o último quarto de século. Como a participação feminina é fundamental para os Estados de bem-estar sustentáveis no envelhecimento das sociedades e parentalmente crucial para o desenvolvimento da criança, os formuladores de política têm boas razões para apoiar famílias robustas por meio da ajuda aos pais e da procura por melhor equilíbrio entre trabalho e vida familiar. ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ reforça sobremodo uma necessidade muito maior de igualdade de gênero, mercados de trabalho e domicílios. O poder de permanência da provisão de bem-estar dos pais de família frustrou as aspirações de fertilidade, intensificou a crise fiscal dos sistemas de pensão e aprofundou novas desigualdades. Uma tendência particularmente preocupante é o crescimento das uniões homossexuais na nova era de elevado nível de emprego feminino, onde os casais de alta escolaridade e duplo rendimento fazem com que as famílias de baixa qualificação e baixa intensidade de trabalho empobrecam. Para responder de forma eficaz à vinda da economia pós-industrial baseada no conhecimento, Esping-Andersen *et al.* (2002) defenderam a renovação do ‘investimento social’ do Estado de bem-estar com o objetivo de garantir a melhoria da resiliência social ao longo da vida familiar, onde o lugar de honra é ocupado pela erradicação da pobreza infantil.

Estudiosos do feminismo mantiveram-se particularmente críticos da orientação instrumental centrada no emprego de perspectivas de investimento social (SARACENO, no prelo), temendo que, por priorizar a abordagem do ‘trabalho em primeiro lugar’, a reforma das políticas de investimento social empurra as mulheres para postos de trabalho altamen-

te feminizados, reforçando, em vez de reduzir, as lacunas de gênero existentes. Do ponto de vista do desenvolvimento, eu diria que o investimento traz melhorias importantes de gênero, quando comparado ao enviesado Estado de bem-estar keynesiano e às determinações de política social indiferentes a gênero do neoliberalismo. No entanto, é verdade que tais disposições têm ainda que melhorar o equilíbrio entre os sexos no cuidado e educação dos filhos. Uma razão importante por trás dessas políticas favoráveis a gênero permanece, de fato, instrumental: reforçar a capacidade de carga do Estado de bem-estar e reduzir a dependência do benefício, por uma ‘exploração’ muito desenvolvida do capital humano crescente das mulheres, consistente com a manutenção de taxas de fertilidade para a reprodução da força de trabalho futura.

3. ‘ESTOQUES’, ‘FLUXOS’ E ‘BUFFERS’ NA COMPLEMENTARIDADE INSTITUCIONAL

Por causa da intensificação da internacionalização econômica, pressões fiscais a ela relacionadas, juntamente com a redução progressiva no padrão do curso de vida e das relações de emprego, tanto os ‘velhos’ como os ‘novos’ riscos sociais tornaram-se menos previsíveis e, portanto, nas palavras de Sabel, ‘menos seguráveis no sentido estritamente atuarial’ pela provisão da segurança social baseada em padrões de emprego estável (SABEL, 2012). Como consequência de transições críticas no curso de vida, que variam desde o movimento da educação para o primeiro emprego, gravidez ao estabelecer uma carreira estável, incidência de horas de trabalho reduzidas devido a responsabilidades de cuidado ou outras formas de inatividade, Estados de bem-estar em democracias avançadas da OCDE são obrigados a fornecer ‘serviços sociais de capacitação’, destinados a equipar e auxiliar indivíduos e famílias a mitigar os riscos imprevisíveis que enfrentam, juntamente com a provisão de seguro social ‘compensatório’. Em sua crítica sutil do investimento social, Nolan (2013) condena a afirmação de superioridade das políticas ‘ativas’ sobre as ‘passivas’ pelos defensores do investimento social, embora essa seja uma leitura errada da literatura em expansão. Somente a versão que a Terceira Via tem sobre o investimento social baseou-se ingenuamente na crença de que os fundos reservados para ‘velhos’ riscos sociais poderiam ser facilmente realocados em direção aos riscos do ‘novo’ ciclo de vida sem pesados custos públicos, numa simplificação já fortemente reprovada em ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’. Todas as publicações subsequentes enfatizam que o investimento social não é substituto para proteção, e que a adequada proteção de receita mínima é pré-condição fundamental para uma estratégia de investimento social eficaz (VANDENBROUCKE; VANHERCKE, 2014; MOREL; PALIER; PALME, 2012; DEKEN, 2014; HEMERIJCK, 2013).

O retorno do ‘velho’ risco de desemprego em massa após uma crise financeira não enfraqueceu o argumento de investimento social. Elevada taxa de desemprego implica a necessidade de desenvolver uma forma mais ‘consolidada’ de análise de risco social, como Crouch e Keune (2012) afirmaram, cobrindo ampla gama de riscos de curso de vida. Inspirado na análise de Schmid de ‘mercados de trabalho transicionais’ (SCHMID, 2008, 2015), recentemente tentei desenvolver uma estrutura consolidada com base em três funções de bem-estar, interdependentes e complementares, da política de investimento social: (1) facilitação do ‘fluxo’ do mercado de trabalho contemporâneo e de transições no curso de vida; (2) elevação da qualidade do ‘estoque’ de capital humano e de capacidades; e (3) manutenção de redes sólidas de segurança universal de renda mínima como proteção social e ‘*buffers*’ de estabilização econômica no envelhecimento das sociedades (HEMERIJCK, 2014). Schmid prefere falar de ‘riscos de curso de vida’, em vez de ‘velhos’ e ‘novos’ riscos sociais, reforçando a volatilidade crescente das transições críticas de curso de vida entre escola e trabalho; entre encontrar uma carreira e estabelecer uma família; entre trabalho em tempo integral e tempo parcial e vice-versa; entre ocupações diferentes, incluindo o tempo necessário para atualizar as habilidades em resposta às mudanças tecnológicas; flutuações de jornada de trabalho resultantes da recessão econômica ou invalidez (parcial). De todos esses riscos de curso de vida, o desemprego, segundo Schmid, é o caso extremo da completa perda de trabalho remunerado. Aumentos dos riscos de curso de vida, portanto, requerem gerenciamento de transição inteligente que envolva conjunto mais amplo de segurança do que o seguro desemprego tradicional ou a flexibilização neoliberal desprotegida. Se as pessoas puderem confiar nas disposições de política que as ajudem a aumentar o estoque de capital humano, facilitar o fluxo do mercado de trabalho e garantir *buffers* de proteção de renda mínima, elas estarão mais dispostas a assumir riscos, investir energia na melhoria de habilidades, mudar de emprego com oportunidades de carreira desconhecidas, tirar licença do emprego remunerado para cuidar de familiares frágeis etc. (SCHMID, 2015).

A função ‘*buffer*’ da taxonomia tripla de estoques, fluxos e *buffers* objetiva tanto assegurar a proteção e distribuição da renda como, ao mesmo tempo, assegurar a estabilização econômica. Adequada proteção do rendimento mínimo é pré-condição crítica para uma estratégia de investimento social eficaz, como um ‘*buffer*’ que ajuda a reduzir a desigualdade social, ao mesmo tempo em que estabiliza o ciclo de negócios. Esse tipo de ‘Keynesianismo pela porta dos fundos’ ainda é praticado hoje, como temos visto desde o início da crise financeira de 2007-2010. A função ‘fluxo’ é direcionada ao uso mais eficiente e à alocação de recursos do trabalho durante o curso de vida em apoio a elevados

níveis de participação do mercado de trabalho, reintegração de alavancas escolares, desempregados, pais e mães e especialmente mães que trabalham com importante cuidado não remunerado e responsabilidades parentais, trabalhadores mais velhos e deficientes, durante as transições precárias. A estrada para níveis elevados de emprego não é pavimentada com a flexibilidade máxima do mercado de trabalho ou o mantra neoliberal de ‘tornar o trabalho compensador’. Em vez disso, o imperativo da política é ‘tornar as transições compensadoras’ ao longo do ciclo de vida por meio da provisão de ‘títulos ativos’ ou ‘pontes sociais’ durante transições voláteis entre empregos, da inatividade ao emprego, usufruindo de licença parental e de cuidado, por meio das políticas de ativação e de mercado de trabalho ativo, licença parental e relações de emprego flexíveis e garantidas, aprendizagem ao longo da vida e envelhecimento ativo, assegurando, portanto, carreiras sustentáveis e mais longas de trabalho e, por sua vez, pensões adequadas após a aposentadoria. A função ‘estoque’ está ligada à produtividade futura e é direcionada à melhoria e manutenção do capital humano ou insumos de mão de obra ao longo da vida no envelhecimento das sociedades, desde a educação infantil e cuidados com a educação em geral, pós-secundário profissional, formação universitária até a aprendizagem ao longo da vida. Há fortes evidências de que elevados níveis de educação correspondem a níveis mais elevados de emprego e criação de empregos de boa qualidade (BUSEMEYER, 2015).

Não é fácil definir políticas sociais específicas sob as três rubricas de ‘estoques’, ‘fluxos’ e ‘*buffers*’. Na prática de política real, há uma sobreposição funcional significativa (DEKEN, 2014). A educação infantil serve ao propósito múltiplo de permitir que os pais combinem o trabalho remunerado com cuidados parentais (como ‘fluxo’), garantindo, assim, rendimentos domésticos, como ‘*buffers*’, ao mesmo tempo em que (em termos de ‘estoque’) estimulam as capacidades cognitivas e sociais das crianças como participantes do futuro mercado de trabalho. A proteção de rendimento mínimo adequado ‘amortece’ a provisão de segurança econômica para aqueles que estão trocando de emprego, permitindo-lhes mover-se para setores econômicos mais prósperos e amenizando, assim, o ‘fluxo’ em termos de mobilidade aprimorada em sincronia com a manutenção de ‘estoque’ de capital humano. Nenhuma das três funções de política de investimento social da taxonomia pode operar de forma eficaz sem a união das estruturas de apoio das outras, fundamentais à colheita de externalidades positivas.

A análise de política de investimento social, a meu ver, mantém a relação entre política social e desempenho econômico criticamente dependente da identificação das condições institucionais, nos níveis micro, médio e macro, por meio do que é possível identificar, projetar e selecionar repertórios de política social produtiva como pacotes complementares e que se reforçam mutuamente de políticas de ‘estoque’, ‘fluxo’ e ‘*buffer*’. Um

bom exemplo de reforço mútuo é a proteção de renda mínima para famílias pobres de trabalhadores, juntamente com serviços educacionais de alta qualidade para seus filhos, melhorando a eficácia de ambos. Tal reforço conta com o apoio à renda para aliviar o stress do agregado familiar, melhorando, portanto, o prenúncio de que investimentos educacionais quebram a transmissão intergeracional da pobreza.

Esta taxonomia conceitual permite o tratamento de contextos diferentes de políticas com a tríade alternativa de *'buffers'*, *'fluxos'* e *'estoque'* para resolver problemas comuns de envelhecimento demográfico e transformações econômicas com viés na habilidade. O reforço mútuo por meio da tríade *'estoques'*, *'fluxos'* e *'buffers'* abriga duas implicações para o projeto de política. Inicialmente, em uma perspectiva de ciclo de vida, começar forte é pré-condição para melhor aprendizagem de capacidades adiante na vida, que, por sua vez, é pré-requisito para trabalhos produtivos e gratificantes, permitindo, também, a utilização mais eficaz das políticas ativas de mercado de trabalho. Esse movimento poderia ser chamado de multiplicador do curso de vida do investimento social. Contrariamente, educação e cuidado infantil de alta qualidade, que não são alavancados no acompanhamento da educação por causa da seleção precoce ou segmentação escolar com viés na classe, minaram os retornos em investimento social de longo prazo. Em segundo lugar, há a importante dimensão da coerência de políticas intersetoriais aqui e agora, com efeitos de sinergia positiva. Sabemos que *'buffers'* generosos de benefícios ao desemprego de curta duração oferecem suporte mais adequado de motivação e renda durante o *'fluxo'* de procura por emprego, melhor apoiada por fortes medidas de ativação de reforço ao incentivo e serviços de formação na melhoria de *'estoque'* (NELSON; STEPHENS, 2012). No caso de licença parental, curtos períodos de licença especialmente bem remunerada se mostraram benéficos para o emprego feminino, enquanto longos períodos de licença parecem minar as perspectivas de carreira pós-licença (DEL BOCA; WETZELS, 2008).

As sinergias de curso de vida e os efeitos de interação horizontal entre várias intervenções de política ainda precisam ser reconhecidos na avaliação da política. A política social dominante do custo-benefício geralmente centra-se em intervenções isoladas de único setor, modeladas após ensaios clínicos, e seus efeitos transversais. Ao instalar sinergias temporais e efeitos de trocas transversais e de interação no centro da avaliação de investimento social, novas ferramentas metodológicas são garantidas para a melhor compreensão dos retornos atuais e futuros sobre investimento social e seus pré-requisitos institucionais. Esse ponto metodológico exerce importante peso político: quando o orçamento de política social só é informado por tentativas isoladas, as soluções inter-relacionadas permanecerão mais tempo subavaliadas pela análise da política e, como consequência, permanecerão subdesenvolvidas na prática política (SAMSON *et al.*, 2015).

4. INVESTIMENTO SOCIAL E DESEMPENHO DO BEM-ESTAR

Embora a correlação não ocorra, certamente, por nexos de causalidade, o histórico probatório, antes e depois da crise, parece sugerir – baseado nas sinergias positivas entre as políticas ‘estoque’, ‘fluxo’ e ‘buffer’ – que os Estados de bem-estar de um investimento social abrangente ‘juntam’, em vez de ‘espalhar’ o crescimento centrado no emprego. De fato, a base de evidência de investimento social tornou-se cada vez mais forte desde a publicação de 2002 do trabalho ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’. Durante a era da Agenda de Lisboa, de 2000 a 2010, coberta pela estratégia de Lisboa, as taxas de emprego na Europa cresceram impressionantes 8%, incluindo o aumento maciço do emprego feminino e o aumento significativo da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. É de salientar que essas tendências continuaram desde a crise até a última década (*gráficos 1 e 2*), exceto para os países do sul europeu. Países que investem mais na primeira infância e facilitam positivamente o ‘fluxo’ do mercado de trabalho por meio da expansão de disposições de licença equitativa de gênero, alcançam os mais altos níveis de participação no emprego masculino e feminino, sem comprometer a consolidação orçamental. A redução da pobreza, no entanto, não acompanhou o crescimento do emprego durante a era de Lisboa. Reconhecidamente, a ligação entre as políticas de investimento social, pobreza e desigualdade está longe de ser simples (ESPING-ANDERSON; MYLES, 2011).

Gráfico 1. Crescimento do emprego feminino

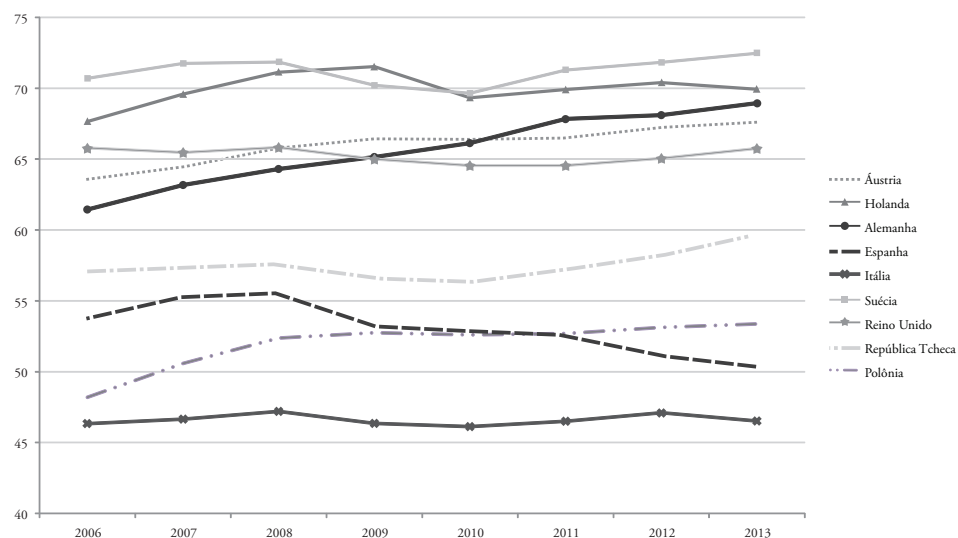
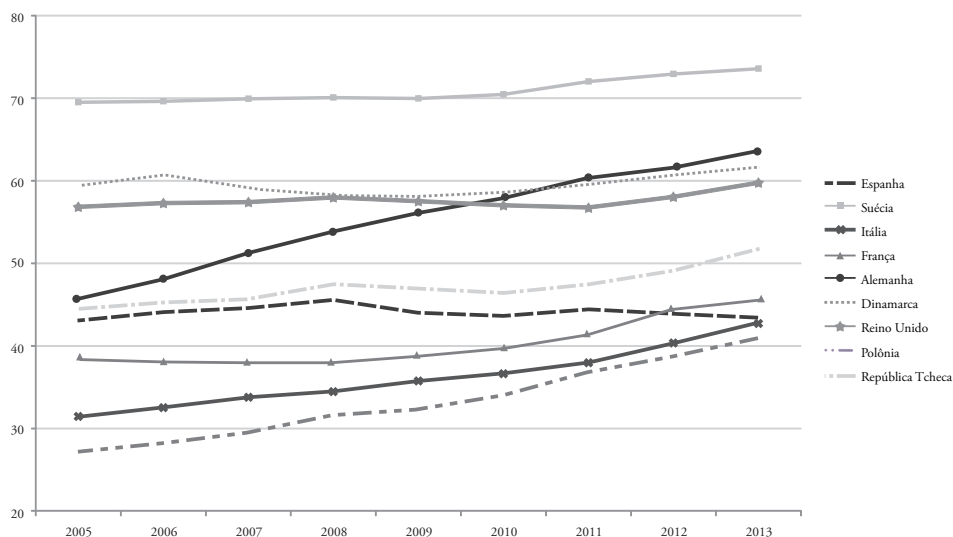
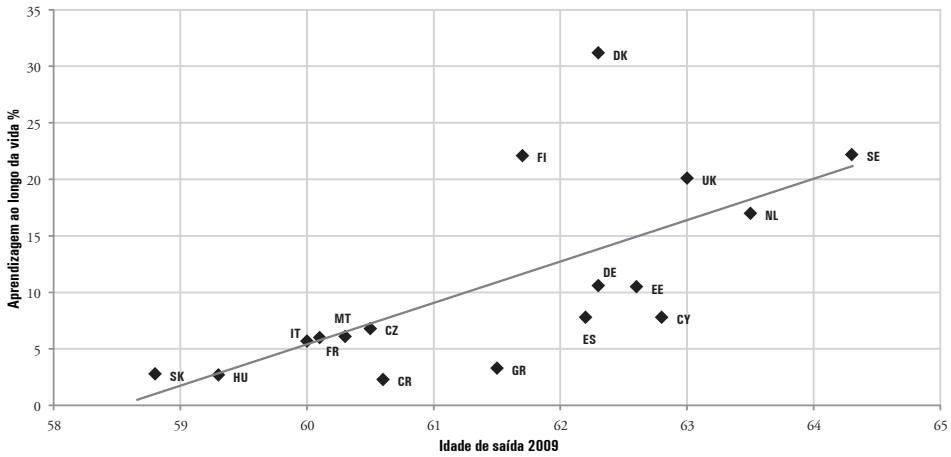


Gráfico 2. Crescimento de emprego do trabalhador mais velho



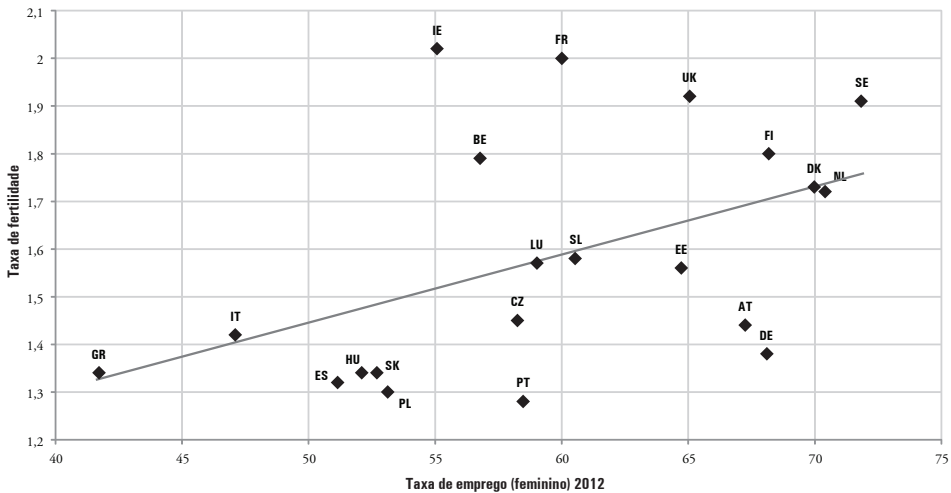
No novo milénio, ante a investida da Grande Recessão, os Estados de bem-estar de maior ativação, universais e orientados nos serviços superaram os regimes de bem-estar Bismarckianos e liberais. Os países nórdicos, em particular, produziram a evidência mais forte para uma solução ótimo de Pareto para a economia baseada no conhecimento, com altos níveis de emprego masculino e feminino em níveis agregados elevados de produtividade e baixa pobreza relativa, sob condições macroeconômicas de baixa inflação até superávits orçamentários. O nexu de causalidade entre o esforço de política de investimento social e os resultados socioeconômicos é altamente complexo e de conclusões perigosas. Não obstante as importantes consultas metodológicas, o que se destaca é a relação positiva entre fertilidade e aumento do emprego feminino (*gráfico 3*), a forte correlação entre aprendizagem ao longo da vida e saída com mais idade (*gráfico 4*) e a associação positiva entre o esforço de Política Ativa de Mercado de Trabalho (Pamt) e níveis de emprego agregado (*gráfico 5*), contribuindo, assim, em aspectos importantes, para a capacidade de carga fiscal de longo prazo do Estado de bem-estar.

Gráfico 3. Fertilidade e emprego feminino



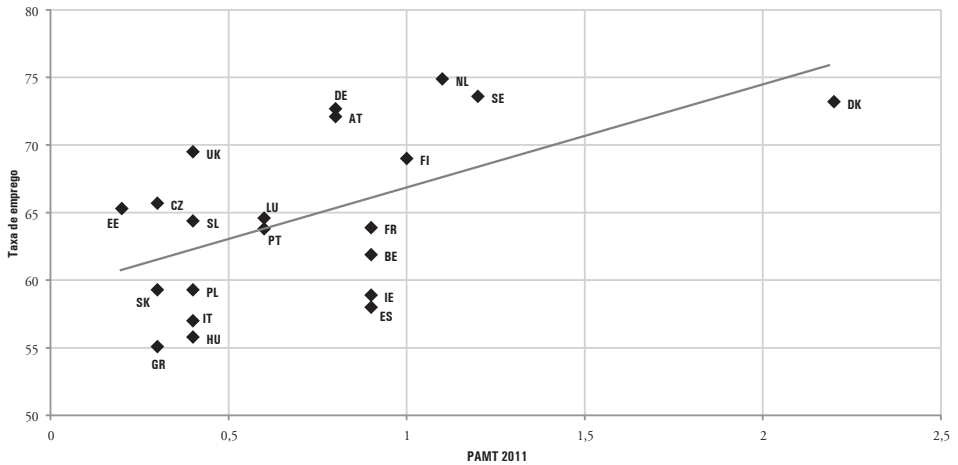
CR – Costa Rica; CY – Chipre; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IT – Itália; MT – Malta; NL – Holanda; SE – Suécia; SK – Eslováquia; UK – Reino Unido.

Gráfico 4. Aprendizagem ao longo da vida e idade de saída



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polónia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Gráfico 5. Política Ativa de Mercado de Trabalho e emprego agregado



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polônia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Estados de bem-estar que investiram na educação e nos cuidados durante a tenra infância, ao mesmo tempo em que facilitaram pró-ativamente as transições no mercado de trabalho por meio da expansão dos acordos de licença equitativa de gênero, alcançaram os mais altos níveis de participação no emprego masculino e feminino, sem comprometer o processo de consolidação orçamental. Há um ‘duplo dividendo’ no trabalho. Hoje, a elevada participação do emprego feminino está correlacionada com fertilidade elevada e estável e baixas lacunas de gênero, sob a condição de acesso universal ao cuidado infantil (‘estoques’), acordos de licença formais (‘fluxos’) e transferências de dinheiro na família (‘*buffers*’) (ESPING-ANDERSEN, 2009). Licença parental remunerada; cuidado infantil acessível; créditos de pensão ampliados para a educação infantil e cuidados de longa duração; e disposições para a ausência de trabalho por doença da criança permitem às mulheres desenvolver maior autonomia no trabalho, no cuidado e na vida da família.

Em entendimento mais estreito da função ‘estoque’, uma década de estudos Pisa (Programme for International Student Assessment) da OCDE apoia firmemente a conjectura de que não há qualquer troca entre eficiência educacional e equidade: altas taxas de alfabetização e habilidade com números podem ser alcançadas com políticas educacionais que respeitam os princípios da igualdade de oportunidades e prestação pública de alta

qualidade, com o dividendo adicional de melhores oportunidades de emprego para as mulheres, o que corrobora fortemente as intuições originais descritas em ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?’ Especialmente, a educação e o cuidado universal e de boa qualidade na tenra infância (Early Childhood Education and Care – Ecec), ao deitarem as fundações do desenvolvimento de habilidades cognitivas e sociais, contribuem para a mobilidade educacional ascendente. Desempenho educacional mais fraco e taxas de evasão escolar na escola secundária são encontrados em países com forte segregação escolar e limiares precoces de seleção (OECD, 2012, 2014).

No que diz respeito ao ‘fluxo’ mais orientado em programas de treinamento e ativação, as condições críticas são o acesso aos serviços de emprego, nível e duração do benefício. Benefícios universais generosos de curta duração proporcionam motivação mais adequada e suporte de renda durante os cuidados e a procura por emprego, bem como a magia da reciclagem, sustentados por fortes medidas e serviços de ativação de reforço ao incentivo (NELSON; STEPHENS, 2012). Duncan Gallie tem conseguido mostrar que políticas de reintegração, programas de promoção da saúde e de envelhecimento ativo e adaptação do local de trabalho a diferentes estágios da carreira melhoram o bem-estar mental e psicológico da população em idade ativa (GALLIE; RUSSELL, 2009; GALLIE, 2013). Crescem as evidências de que a erosão das capacidades cognitivas pode ser substancialmente retardada por meio da adaptação do local de trabalho e da aprendizagem ao longo da vida (BOERSCH-SUPAN, 2013). Portanto, há amplo espaço para o desenvolvimento de habilidades mais tardiamente na vida, até porque o *status* da saúde de pessoas acima de 50 anos já não parece declinar rapidamente.

Em termos de mudança de política, a pesquisa qualitativa comparativa sobre Estado de bem-estar tem sido capaz de rastrear a importante reforma da política de investimento social, desde a educação e os cuidados na infância, serviços familiares, acordos de licença e política ativa de mercado de trabalho, ao longo de uma vasta gama de regimes de previdência nacional (HUO, 2009; MOREL; PALIER; PALME, 2012; HEMERIJCK, 2013). Uma pesquisa de síntese extremamente oportuna e abrangente, com forte ênfase na educação e cuidado infantis, serviços familiares, licença parental, política de mercado de trabalho ativa, cuidados de longa duração e proteção do rendimento mínimo, compilada pela rede europeia de política social (BOUGET *et al.*, 2015) e encomendada pela Comissão Europeia, identificou, em geral, três grupos de países, dentre os 35 sob revisão (BOUGET *et al.*, 2015).

O primeiro *cluster* é composto por treze países com portfólios de investimento social relativamente bem estabelecidos, com fortes ligações entre diferentes áreas de política (por meio de centros do tipo ‘balcão único’), onde se incluem a Áustria, Bélgica, Alemanha, França, Holanda, Eslovênia e os países escandinavos. Com sua tradição de prestação

de cuidados de duplo rendimento de alta qualidade e elevadas taxas de emprego para os trabalhadores mais velhos, os países nórdicos exibem o perfil mais robusto de investimento social. Especialistas na European Social Policy Network (ESPN) também observam uma forte recalibragem do investimento social na Áustria (inovação do cuidado no longo prazo e ativação para os mais jovens), Holanda (ativação social), Alemanha (aprimoramento do apoio às famílias de duplo rendimento) e França (proteção da renda mínima para aqueles fora do mercado de trabalho). Na Eslovênia, a integração política está centrada em intervenções que se reforçam mutuamente no desenvolvimento da criança, perspectivas de emprego parental e proteção da renda.

O segundo *cluster* de países se caracteriza pela ausência de uma abordagem integrada de investimento social, embora tenham sido introduzidas iniciativas políticas específicas, o que pode constituir a base para posteriores melhorias e ligações mais eficazes entre áreas de políticas, de forma a gerar sinergias melhoradas em todo o curso de vida. Esse *cluster* de nove países inclui o Reino Unido (luta contra a pobreza infantil), Espanha (cuidados de longo prazo), Portugal (acordos de licença), Irlanda (educação e treinamento) e os Estados-membros do Leste Europeu, como Hungria (combate à pobreza infantil e intervenção precoce), Polônia (educação) e Eslováquia (serviços sociais).

Finalmente, a ESPN identifica um terceiro *cluster* de treze países, onde as orientações de investimento social não entraram na tela do radar da elaboração de políticas, embora iniciativas mais isoladas estejam sendo perseguidas. Aqui, encontramos a Grécia, Itália, Romênia, Bulgária e países bálticos. O relatório da ESPN também ressalta como as iniciativas de política de investimento social nos novos Estados-membros pós-comunistas da Polônia, Eslovênia, Hungria, Bulgária, Croácia e República Tcheca, juntamente com Grécia e Espanha, foram apoiados financeiramente pela UE nas áreas de mercado de trabalho ativo e política da família.

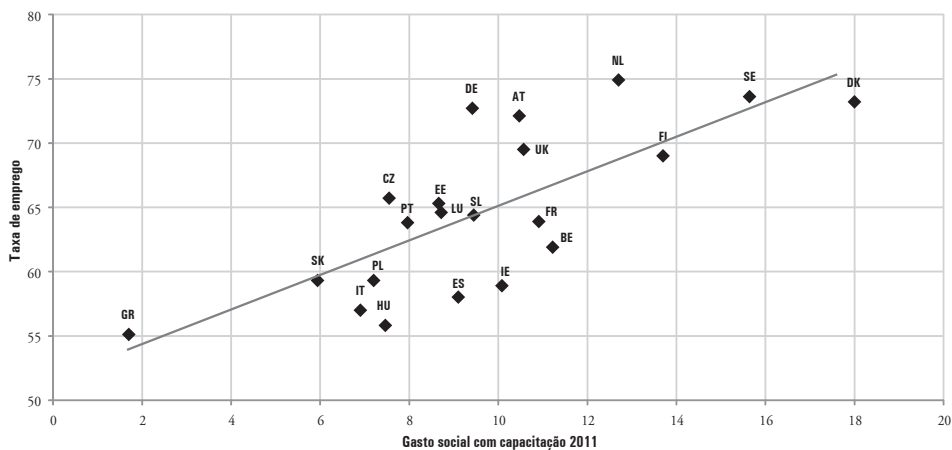
5. LEVANDO A SÉRIO AS CRÍTICAS AO INVESTIMENTO SOCIAL

Vários registros de desempenho e trajetórias de reforma permitem uma análise empírica mais desagregada da crítica contra a perspectiva de investimento social. Embora Cantillon não chegue ao ponto de culpar diretamente a mudança do investimento social pelas tendências decepcionantes da pobreza, ele está particularmente preocupado com um possível ‘efeito aglomeração’ da provisão de proteção de renda mínima pela reforma de investimento social, especialmente em tempos de austeridade pós-crise, causando ‘novos’ efeitos Matthew do pobre

dando ao rico, após o Evangelho de Mateus (CANTILLON, 2011; CANTILLON; VAN LANCKER, 2013; CANTILLON; VANDENBROUCKE, 2014). Terrível também é o fato de que a renovação de investimento social está obrigada, de forma efetiva, a ser impedida por grupos poderosos internos que desejam preservar o *status quo* do bem-estar, de forma proativa, por cientistas políticos como Palier, Thelen e Emmenegger (PALIER, 2010; EMMENEGGER *et al.*, 2012; THELEN, 2014). Vale a pena notar como a pesquisa sociológica dos novos efeitos Matthew e as bolsas de estudos em ciência política sobre os processos de movimento dualístico chegam a conclusões praticamente opostas. Conjecturam-se novos efeitos Matthew como resultado de ‘excessivo investimento social’, enquanto novas rachaduras do tipo dentro-fora, que também levam a desigualdades crescentes na literatura dualística, são vistas como resultado de ‘pouquíssimo investimento social’. Na medida em que tais perversidades variam consoante o país, importantes evidências (comparativas) podem ser colhidas sobre como reparar os efeitos Matthew e corrigir os processos de dualismo por meio de salvaguardas institucionais adequadas e intervenções políticas complementares.

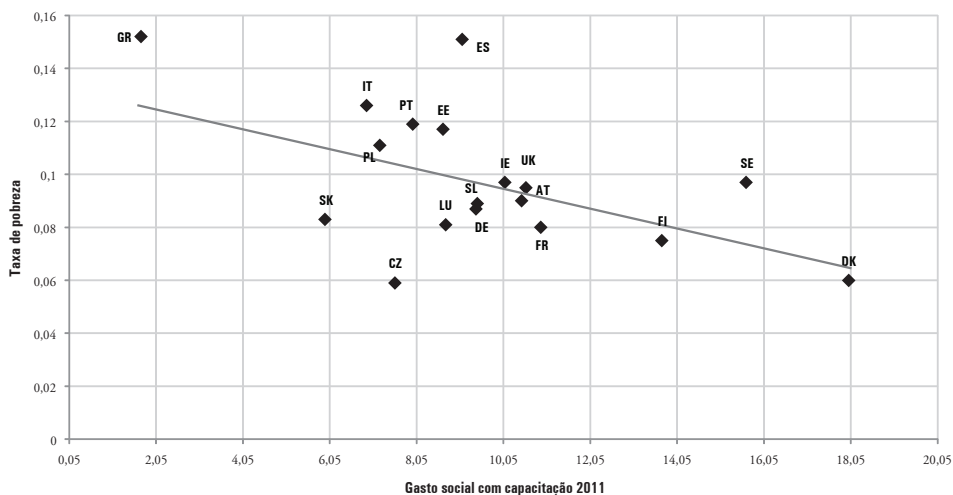
A nova conjectura de efeito Matthew baseia-se na suspeita de que investimentos sociais centrados no emprego forçarão movimento em massa pró baixa renda de assistência, com níveis mais elevados de emprego correndo por conta de taxas mais elevadas de pobreza relativa. Ao adotar a intensidade do fornecimento de bem-estar com base nos dados disponíveis da OECD (2008, 2011), como representante relativizado dos esforços de política de investimento social de países específicos, o *gráfico 6* correlaciona intensidade do serviço social e emprego. Gastos com educação e pesquisa (como percentagem do PIB – Produto Interno Bruto), além dos serviços prestados para a reabilitação de pessoas afetadas por deficiência, cuidados aos idosos, Pamt, Ecec, foram incluídos na variável agora denominada gasto social com capacitação. Em seguida, o *gráfico 7* confronta o gasto social com capacitação e resultados de pobreza relativa – a taxa de pobreza é a relação do número de pessoas de determinado grupo etário cuja renda cai abaixo da linha da pobreza, medida pela metade da renda familiar mediana da população total. A conclusão geral a ser tirada dos dois gráficos é que a manutenção da capacitação contribui para o aumento do emprego e que nível de emprego mais elevado não afeta negativamente a pobreza per se. Pode-se, ainda, argumentar que, em níveis mais elevados de emprego, receitas mais elevadas permitem melhor proteção da renda real daqueles que mais necessitam do apoio do bem-estar.

Gráfico 6. Gasto social com capacitação e emprego agregado aproximados



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polônia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Gráfico 7. Gasto social com capacitação e pobreza relativa aproximados



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polônia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Novamente, precisamos ser cautelosos com os dados agregados, visto que eles encobrem a importância fundamental das delicadas complementaridades institucionais, das externalidades negativas e dos desequilíbrios institucionais nos ambientes de política específica do país (DEKEN, 2014; VERBIST; MATSAGANIS, 2014). A prestação de cuidado a crianças é um ponto. Numa comparação altamente reveladora entre a Suécia e a Bélgica, Ghysels e Van Lancker (2011) observam que, na Suécia, as crianças de diferentes estratos econômicos têm o mesmo direito aos serviços subsidiados de cuidado a crianças, enquanto, na Bélgica, encontraram um forte viés em cuidado infantil direcionado à classe média. As famílias belgas com crianças e pertencentes ao quintil de renda mais baixo quase não fazem uso de cuidado infantil subsidiado. Esses achados, que revelam a prevalência de um efeito Matthew na Bélgica, parecem indicar que diferenças no ‘fluxo’ das políticas, incluindo a negociação coletiva, regulação do emprego e acordos de licença nos dois países, são responsáveis pela prevalência relativa dos efeitos Matthew. Tal prevalência sugere que a expansão do serviço social, sem o acompanhamento da reforma do mercado de trabalho, facilitação do fluxo de gênero no mercado de trabalho e transições do curso de vida e expansão do cuidado a crianças, de fato, privilegia as famílias trabalhadoras ricas de classe média (VAN LANCKER, 2013).

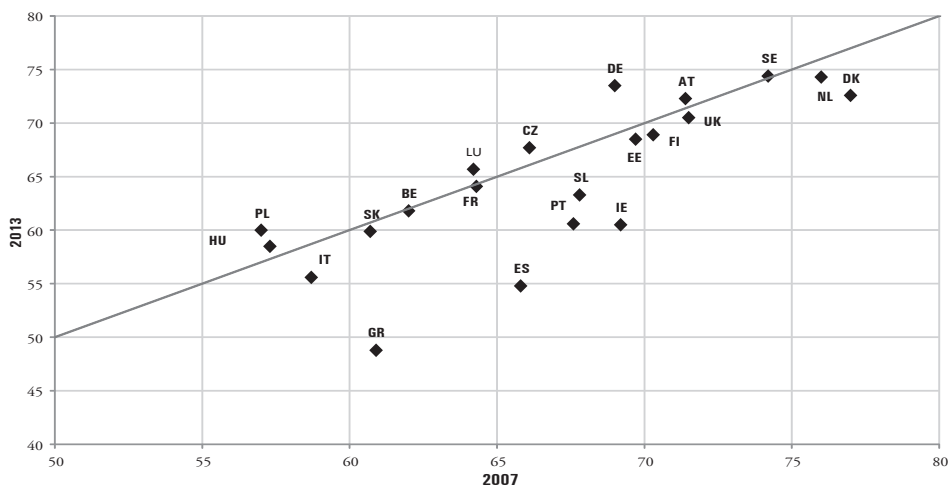
Da mesma forma, com base numa análise de regressão múltipla envolvendo 18 países da OCDE com dados de 2004, Allison Rovny tem conseguido sustentar que as políticas ativas do mercado de trabalho, em termos de gastos, estão mais estreitamente associadas com a redução dos níveis de pobreza entre os de baixa qualificação e que políticas da família exercem impacto positivo na prevenção da pobreza tanto para as mulheres jovens pouco qualificadas como para os homens. Essa evidência sugere que as políticas de investimento social são capazes de atingir os estratos mais desfavorecidos, contradizendo, portanto, os efeitos Matthew. Rovny também descobriu que a segurança social passiva faz um bom trabalho de mitigação da pobreza dos trabalhadores mais velhos do sexo masculino, uma observação que é mais consistente com a hipótese de movimento dualístico (ROVNY, 2014).

Em seu importante trabalho ‘Um longo adeus a Bismarck’ (‘A long Goodbye to Bismarck’), Bruno Palier (2010) levantou a questão crítica sobre se os Estados de bem-estar continentais, baseados no emprego, na preservação do *status* da seguridade social e orientados no pai de família talvez estejam mais propensos ao movimento do dualismo, sendo a França e a Alemanha consideradas casos exemplares. Na Alemanha, pesquisa recente realizada por Martin Seeleib-Kaiser, entretanto, chega a uma conclusão mais aberta e matizada, mostrando como o Estado de bem-estar alemão,

desde as reformas de Hartz na área de regulação do mercado de trabalho e da assistência social, tornou-se mais liberal, levando a níveis certamente mais elevados de (no trabalho) pobreza, especialmente entre os jovens (ver também FERRAGINA; SEELEIB-KAISER, 2014). Ainda no campo da política da família, o *mix* de política social alemão mudou decisivamente para a direção dos países nórdicos, embora seja verdade que a provisão de segurança social alemã continua a privilegiar trabalhadores do núcleo industrial. Em outras palavras, o quadro é mais sutil e complexo do que a dicotômica divisão dentro-fora. Como nos efeitos Matthew, a dinâmica política dos movimentos dualísticos é variável crítica para correção.

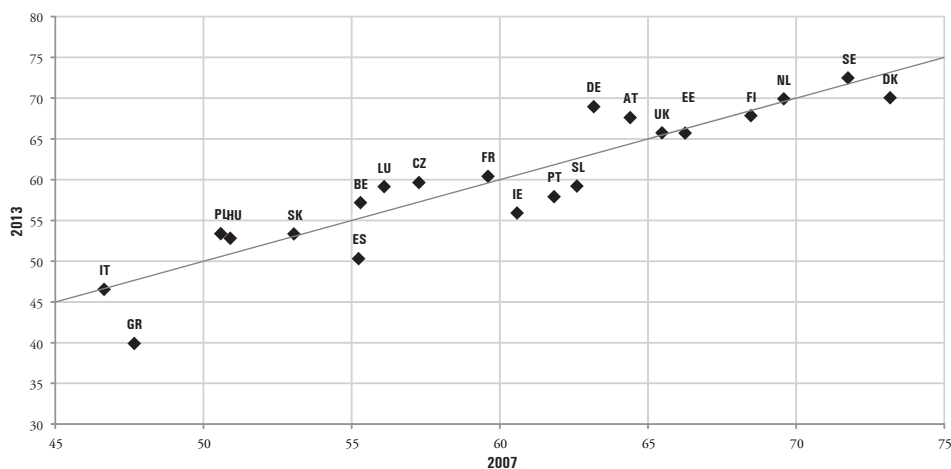
Por fim, a nova crise de austeridade anulou totalmente o momentum do investimento social? Ainda mais dramática é a queda do emprego e o aumento do desemprego (longo prazo e juventude) a níveis verdadeiramente desesperadores, especialmente em países confrontados pela crise da dívida soberana (*gráfico 8*). Uma característica redentora talvez seja a de que os níveis de emprego feminino têm sido mantidos (*gráfico 9*) na maioria dos outros Estados-membros da UE.

Gráfico 8. Mudança no emprego desde a crise



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polônia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Gráfico 9. Emprego feminino desde a crise

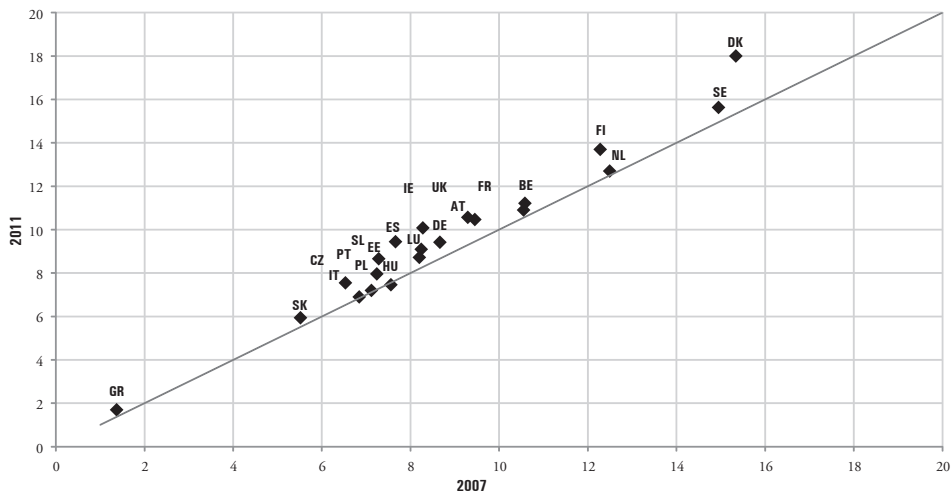


AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polónia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

Desde 2008, os Estados de bem-estar mais generosos da UE, incluindo a Suécia, Dinamarca, Finlândia, Áustria, Holanda, Luxemburgo e Alemanha, conseguiram deixar seus programas de investimento social intocados ao permitir que os *buffers* automáticos de proteção à renda absorvessem a consequente desaceleração que se seguiu à demanda econômica. Entretanto, quando as chamadas para consolidação orçamental se tornaram mais intrusivas, a contenção do bem-estar retomou ao lugar de honra, mas não de forma tão simples. A política ativa de mercado de trabalho provou estar bastante imune à contenção, ao passo que a reconciliação familiar e profissional e as políticas de cuidado de longo prazo foram cortadas na Holanda, sendo os primeiros Estados de bem-estar Bismarckianos a abranger a agenda do investimento social no final da década de 1990 (VAN KERSBERGEN; HEMERIJCK, 2012; VIS; VAN KERSBERGEN; HEMERIJCK, 2014). Enquanto os países nórdicos ainda disputam a posição de sociedades mais igualitárias do mundo, experimentaram, no entanto, crescente desigualdade e pobreza relativa em altos níveis de desemprego juvenil. Embora os países nórdicos ainda sejam considerados as sociedades mais igualitárias do mundo, eles experimentaram crescente desigualdade e pobreza relativa em elevados níveis de desemprego juvenil. A Holanda e a Finlândia destacam-se na con-

tenção dos riscos de pobreza. No Reino Unido, a coligação Cameron isentou de cortes a (pré) escola e o cuidado infantil, o que pode ser visto como uma continuação das políticas de investimento social do ‘New Labour’ voltadas para o aumento do ‘estoque’ de capital humano. Entretanto, do lado da equação responsável pelo ‘buffer’ de proteção da renda, a coalizão de Conservadores e Liberal Democratas encurtou os benefícios por desemprego, reduziu os créditos à família e congelou os benefícios à criança, numa direção altamente não igualitária (TAYLOR-GOOBY, 2013). Se relacionarmos investimento social antes e depois da crise, novamente, adotando a intensidade do serviço de provisão de bem-estar como representante do esforço de política de investimento social, exceto para os países da ‘Troika’ e do Memorando de Entendimento (MoU), não encontraremos qualquer indicação clara de desinvestimento social agregado (*gráfico 10*). Mesmo em condições de fragilidade, o momentum do investimento social se manteve, indicando que na última década o investimento social se tornou razoavelmente bem incorporado.

Gráfico 10. Esforço da política de investimento social antes e depois da crise



AT – Áustria; BE – Bélgica; CZ – República Tcheca; DE – Alemanha; DK – Dinamarca; EE – Estônia; ES – Espanha; FI – Finlândia; FR – França; GR – Grécia; HU – Hungria; IE – Irlanda; IT – Itália; LU – Luxemburgo; NL – Holanda; PL – Polónia; PT – Portugal; SE – Suécia; SK – Eslováquia; SL – Eslovênia; UK – Reino Unido.

6. O PARADOXO POLÍTICO DA DIFUSÃO DE INVESTIMENTO SOCIAL

A estrutura de apoio político ao investimento social permanece um enigma. No início deste ensaio, aludi a Peter Hall, que nos lembrou que novas ideias só adquirem qualidade paradigmática se e quando fornecem respostas para problemas políticos importantes. Que tipo de soluções políticas a análise de política de investimento social fornece? Somos capazes de identificar uma crise campal ou um conflito quando a alta política se orgulha de ocupar espaço na ancoragem do paradigma de investimento social?

Como as respostas a essas duas perguntas não são, de modo algum, simples, os cientistas políticos têm sido em geral bastante céticos quanto ao poder das ideias de investimento social. Talvez o obstáculo político mais profundo à difusão do investimento social, bem analisada na monografia pioneira de Jacobs (2011), diga respeito a seu caráter intertemporal. Qualquer tipo de política de investimento que sugira a vontade, por parte dos reformadores, de renunciar ao consumo atual para poder realocar recursos em programas cujos retornos esperados sejam alcançados no futuro permitirá que todos fiquem em melhores condições. Em tempos de austeridade, como ensina Paul Pierson (2001), os investimentos sociais fornecem muito poucas recompensas eleitorais no curto prazo para os políticos que enfrentam eleitorados de inclinação adversa. Além disso, à medida que os programas existentes estão vinculados a constelações investidas de interesse, Palier e Thelen (2010) observam como as reformas de investimento social são frustradas por fortes grupos de produtores na Alemanha e na França. Por outro lado, ‘novos riscos sociais’ de grupos mais desprivilegiados de crianças e jovens carentes, mulheres trabalhadoras, idosos frágeis e de baixa qualificação não se somam a uma separação coerente para mobilização política eficaz (BONOLI, 2013). Além de eleitorados avessos à perda e de governos formados por grupos de interesse tendenciosos ao *status quo*, outra razão pela qual o investimento social não é propício para mobilização eficaz se baseia na incerteza causal da perspectiva dos retornos em investimento social. O prazo de dispêndio na tenra infância para retorno em termos de melhor emprego e maior produtividade é de quase duas décadas. A situação de incerteza causal fica ainda mais difícil em virtude do risco político de inversão política, à medida que a corrente entre dor atual e ganho futuro se alonga. As reformas promulgadas hoje pelos participantes podem ser facilmente derrubadas após a próxima eleição, muito antes de as reformas de investimento social obterem benefícios. Por fim, a análise política excessivamente complexa por trás do investimento social – a partir da preocupação com a ‘capacidade de carga’, do foco em gênero e curso da vida e da importância fundamental das funções complementares de ‘estoques’, ‘fluxos’ e ‘buffers’ na concepção de política – não é facilmente traduzida em uma atraente narrativa ideológica de mudança metapolítica do paradigma do Estado de bem-estar.

Com essas ressalvas em mente, é de se esperar que a reforma em investimento social enfrente a forte resistência dos Estados de bem-estar bem desenvolvidos, especialmente em tempos de austeridade fiscal pós-crise. A impressão geral que surge do registro empírico pesquisado acima é a de uma dinâmica gradual inequívoca da difusão de política de investimento social, que começa com iniciativas isoladas para grupos vulneráveis, segue com uma consciência crescente de importante interação política e sinergias de curso de vida, disparando, por sua vez, um desenvolvimento acelerado de abordagens mais abrangentes e melhor integradas, apoiadas pela definição de agenda de investimento social por parte da Comissão Europeia, o que leva, finalmente, a um platô de equilíbrios institucionais de investimento social específico para cada país. Dado o histórico progressivo de mudança de Estado de bem-estar social orientada no investimento, estamos – teoricamente – frente a algo como um paradoxo. Embora este aqui não seja o lugar para resolver o quebra-cabeça, porque, em retrospectiva, a reforma de investimento social tem sido muito menos difícil do que se reconhece na literatura de ciência política, eu gostaria de ponderar, concluindo, quatro fatores político-institucionais que podem estar por trás da difusão por etapas do investimento social, apesar das trocas de difícil orçamento entre ‘velhas’ e ‘novas’ políticas sociais (VANDENBROUCKE; VLEMINCKS, 2011).

Um primeiro motivo pelo qual a curva de investimento social não está associada à ruptura da crise econômica ou lançou a luta política entre as escrituras de políticas concorrentes, relacionadas à ascensão do monetarismo e ao declínio da macroeconomia keynesiana no Reino Unido em 1979, está na maquiagem institucional da política social moderna. Estados de bem-estar avançados são constituídos por várias áreas de políticas múltiplas, que envolvem a seguridade social e assistência pública, política de mercado de trabalho e regulação, legislação sobre igualdade de gênero e prestação de cuidado infantil. A infraestrutura de múltiplas dimensões e camadas de Estado de bem-estar, quase inevitavelmente, requer mudança de política transformadora para vigorar por um longo ciclo de mudanças de políticas paramétricas interligadas e dispostas em camadas, conduzidas por repercussões laterais, consequência não intencional e correção por tentativa e erro, em vez de se dar por meio de uma revolução paradigmática de metapolítica episódica e altamente politizada.

A segunda dimensão que vale a pena enfatizar é que a defesa intelectual do investimento social (SPING-ANDERSEN, 2009; GIDDENS, 1998; VANDENBROUCKE, 2013) geralmente tem se expressado em termos de ótimo de Pareto não partidário, e com o progresso econômico e social avançando no mesmo ritmo. Para os políticos de centro-esquerda social democrata e de centro-direita cristã e liberal, cujo interesse primário está na criação de empregos e no crescimento econômico, a abordagem de investimento social abriga uma grande variedade de soluções políticas que transcendem o equilíbrio entre equidade e eficiência. Para que a democracia cristã apoie o investimento social, no entanto, princípios relacionados ao pai de família precisam

ceder às prioridades familiares de duplo rendimento, como aconteceu na Áustria, Holanda e Alemanha. A postura não partidária distributiva da maioria dos intelectuais que defendem o investimento social é a de não dizer que a onda de investimento social levanta todos os barcos.

Ao modificar os processos econômicos e, como consequência, seus resultados, o investimento social, como qualquer outro tipo de política social e econômica, cria vencedores e perdedores redistributivos, aqui e agora e ao longo do tempo. Como um consenso sobreposto, a perspectiva do investimento social serve para ampliar o repertório de opção política ao revelar diferentes combinações de políticas de crescimento que apoiam a criação de emprego, ajudam a diminuir as disparidades de gênero e atenuam a transmissão intergeracional da pobreza. A crise financeira revelou como as dinâmicas recentes de crescimento têm sido ilusórias e profundamente desiguais, baseadas como estavam no desejo por ganho de o ‘vencedor leva tudo’ do setor financeiro, pressionando os governos nacionais a seguir uma estratégia de desinvestimento social para equilibrar orçamentos. Nesse contexto, a análise de política de investimento social traz a viabilidade das escolhas políticas normativas.

Meu terceiro palpite sobre a transmissão relativamente livre de problemas do paradigma de investimento social é que, normativamente falando, o investimento social permite a redefinição da previdência em sincronia com aspirações amplamente convergentes às aspirações familiares fundadas no trabalho decente para todos e no fornecimento de cuidados de capacitação de duplo rendimento ao longo do curso de vida. Em termos de discurso político, a imagem de Esping-Andersen de ‘salvar as pensões ao investir nas crianças’ constitui um quadro normativo ajustável de equidade intergeracional. Em outras palavras, a recalibragem do investimento social faz, assim, exigências gerenciáveis à liderança política para construir coalizões amplas de apoio à prestação de bem-estar inclusivo nas áreas de educação e formação, acesso a empregos decentes e relações de emprego compatível com a vida familiar para as áreas altamente dirigidas ao cuidado de crianças e idosos.

Por fim, para os políticos que desejam quebrar a fracassada ortodoxia neoliberal, o paradigma do investimento social serve para re-legitimizar positivamente o papel do Estado na economia (mista), elevando os padrões de qualidade na política da família, educação e serviços de emprego, de forma a apoiar o desenvolvimento econômico e o progresso social no rescaldo da crise financeira global, propiciando, assim, o que Bonoli chama de ‘reivindicação de crédito acessível’ (BONOLI, 2013).

7. INVESTIMENTO SOCIAL ACIMA DA AUSTERIDADE FISCAL

Sete anos se passaram desde o surgimento da força destruidora da crise financeira global, mas o debate da gestão da crise da UE e da zona do euro continua repleto de prescrições contraditórias sobre reforma social. O lançamento do ‘Pacote de investimento

social para o crescimento e a coesão social' pela Comissão Europeia no início de 2013 rompeu as bases para a reforma do investimento social como parte integrante da estratégia política da Europa para 2020, inspirando os governos nacionais a abrir caminho para: taxas de emprego mais elevadas e aumentos de produtividade via melhorias no 'estoque' de capital humano, a partir da primeira infância; melhoria nos arranjos de 'fluxo' para conciliar trabalho e vida familiar; além de *buffers* abrangentes de proteção de renda mínima ao lidar com a natureza mutável do risco social da economia competitiva baseada no conhecimento, no envelhecimento das sociedades europeias. O Pacote de investimento social representa, de fato, um momento marcante na revolução do paradigma silencioso do investimento social ao deslocar os termos do debate político de foco exclusivo na contenção de custos para outro foco que enfatiza a contribuição produtiva potencial da política social para a 'capacidade de carga' de Estados de bem-estar acalentados na Europa.

Como paradigma de política totalmente operacional, mais do que emergente, é minha opinião que a perspectiva de investimento social continua a manter a promessa de uma estratégia de crescimento centrada no emprego, mais inclusiva e protetora, favorável à família e a gênero (ver também FRIENDS OF EUROPE, 2015). Entretanto, a história irá dizer se o comportamento tranquilo do paradigma de investimento social é forte o suficiente para suportar o novo contexto econômico de governança fiscal da E(M)U com tendência na austeridade. A resiliência do paradigma de investimento está intimamente ligada à capacidade da UE de ser bem-sucedida no desenvolvimento de um padrão de política economicamente 'inteligente', fiscalmente 'sustentável' e socialmente 'inclusiva', como definida na Estratégia Europa 2020 e aprovada pelo Conselho Europeu de março de 2010.

Dada a magnitude dos tremores desencadeados pelos ensaios e atribuições para salvar o euro, não deveria ser uma surpresa constatar que a economia da UE esteja fora dos trilhos no que se refere a progredir nas manchetes sobre crescimento do desemprego e objetivos de redução da pobreza da Estratégia Euro 2020. Os abalos da austeridade fiscal da crise soberana afetaram desproporcionalmente as sociedades europeias mais vulneráveis, marcadas por subidas íngremes no longo prazo, desemprego juvenil e pobreza, com crianças vivendo a mais dramática deterioração em suas condições de vida desde o início da 'Grande Recessão'.

Além das consequências sociais angustiantes da crise, podemos observar, também, amplas divergências sociais, econômicas e de emprego entre os Estados-membros da UE, criando uma divisão núcleo-periferia, sobretudo na área do euro, que, mesmo incorreta, em última análise, pode desafiar a viabilidade econômica e política da moeda única, bem como o projeto de integração da UE em geral. Nesse aspecto, a Grande Recessão é certamente uma 'virada de jogo' do Estado de bem-estar e não meramente um infeliz revés, tornando a recuperação econômica e social um processo de retirada muito mais longo do que o previsto. Apesar de uma reforma de

investimento social ter como premissa a ideia de melhoria simultânea de eficiência econômica e equidade social, os investimentos sociais não custam mais baratos no curto prazo. Embora a necessidade de consolidação das finanças públicas acomode os mercados financeiros, fato é que uma fatia cada vez menor da receita pública estará disponível para investimentos sociais por causa do permanente ‘velho risco’ da seguridade social e de compromissos com as pensões.

As consequências da crise financeira global têm, sem dúvida, colocado o rumo do investimento social em risco fiscal. A rede de peritos da ESPN observa uma repercussão preocupante na inovação da política de investimento social, não apenas entre os países do citado programa, como Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia, como também em vários países de vanguarda em investimento social, incluindo a Finlândia e a Holanda. Tal inovação decreta poupanças orçamentais pró-cíclicas em serviços de cuidado à criança e à família, afetando desproporcionalmente as famílias vulneráveis, o que gera prováveis efeitos no longo prazo de redução dos níveis de emprego feminino, erosão do capital humano e crescente pobreza infantil (BOUGET *et al.*, 2015).

Como estratégia de oferta, o investimento social não pode substituir de forma eficaz a gestão macroeconômica e a estabilização financeira em tempos de demanda reprimida. Em retrospectiva, é justo concluir, como faz o FMI (BLANCHARD; LEIGH, 2013), que meia década de austeridade fiscal está trazendo a economia da zona do euro para perto de uma condição de estagnação deflacionária pró-cíclica, pondo em risco o próprio objetivo – recuperação econômica – que a UE estabeleceu para 2010, e a custos políticos muito elevados. Os níveis de desemprego nunca vistos desde a Grande Depressão, amplificando a polarização da renda, elevando as cotas de jovens sem emprego, educação e formação, reduzindo o número de partos em consequência de cortes em serviços para as famílias, têm melhorado significativamente o destino político de partidos populistas radicais anti UE, tanto da direita xenófoba como da esquerda radical.

Sob a perspectiva do investimento social, a austeridade pró-cíclica corre riscos de investimento insuficiente tanto na quantidade como na qualidade do capital humano futuro, risco que não deve ser menosprezado em face da demografia adversa. O que enfrentamos, penso eu, é uma profunda crise da razão econômica, atada à desconfiança intergovernamental no nível de chefes de Estado da UE. E isso não deveria nos surpreender. Uma geração de formuladores de política foi treinada de forma singular para acreditar que existe uma compensação inevitável no jogo entre eficiência econômica e equidade social; que o desemprego em massa é um problema de ‘histerese’ da oferta de baixa motivação e pouca intensidade de procura, resultantes de padrões sociais e de proteção do emprego muito generosos, o que cria externalidades negativas de ‘dano moral’ e ‘seleção adversa’; e que os investimentos públicos em infraestruturas físicas e sociais são vulneráveis à procura política por renda e manipulação política tendenciosa. Nessa perspectiva, o investimento social é percebido incorretamente como um luxo pelo qual a UE não pode pagar no momento. Ao mesmo tempo, as restrições fiscais não devem destruir a margem

de manobra necessária para melhorias no cuidado pré-escolar de crianças desfavorecidas e investimentos críticos nos jovens em geral para apoiar a capacidade de carga de longo prazo dos Estados de bem-estar europeus (envelhecimento).

A nova Comissão, sob o comando de Jean-Claude Juncker, juntamente com os Estados-membros, será capaz de transcender o reflexo de austeridade e contrariar a onda populista ao abrir um espaço genuíno de política para uma estratégia de investimento social ambiciosa e crível e, assim, ascender à condição de guardiões confiáveis de uma UE mais ‘cuidadora’? A criação de círculos virtuosos de participação, produtividade, prevenção e inclusão social requer que os investimentos sociais sejam mutuamente coerentes. O desafio da UE é fazer com que os investimentos sociais de ‘longo prazo’ e a consolidação fiscal de ‘curto prazo’ sejam mutuamente solidários (VANDENBROUCKE; HEMERIJCK; PALIER, 2011). Não há ‘consertos rápidos’ em razão da magnitude das finanças globais e da crise de dívida soberana da UE e suas consequências assimétricas, especialmente na zona do euro. Tendo em conta também a grande disparidade nas condições econômicas, de mercado de trabalho e sociais da UE, incluindo as capacidades administrativas variadas, uma abordagem flexível e pragmática é necessária para apoio à reforma de investimento social. Descontar os investimentos sociais do cálculo dos déficits líquidos dos governos sob as regras fiscais da E(M)U pode ser um poderoso incentivo para garantir a propriedade da reforma interna. Outra opção é estabelecer laços de projeto de investimento social, administrados com base na experiência adquirida com a gestão dos fundos estruturais. Para reverter a tendência de aumento das desigualdades, torna-se imperativo fazer um amplo acordo político para cercear a concorrência fiscal, desembaraçar a evasão fiscal e harmonizar as regras sobre a tributação do capital.

Qualquer plataforma de reforma de política de investimento social pró-ativa continua a enfrentar batalhas morro acima em arenas políticas domésticas e da UE. Mas, se não entregar progresso econômico e social, apoiado pela mistura certa de políticas de oferta e demanda e pelo compromisso da Agenda de Lisboa para uma ‘economia social de mercado’ sustentável, combinando o pleno emprego com elevados níveis de proteção social e coesão, igualdade e solidariedade entre as gerações, certamente terá produzido efeitos políticos negativos!

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais são devidos a Alessandra di Pietro, pela assistência inestimável na pesquisa, e a Brian Burgoon, Verena Draebing, Hannah Kleider, Menno Soetken, Guenther Schmid e Frank Vandenbroucke, pelos valiosos comentários.

REFERÊNCIAS

- BLANCHARD, O.; LEIGH, D. *Growth forecast errors and fiscal multipliers*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2013. (IMF working paper).
- BOERSCH-SUPAN, A. Ageing, labour markets and well-being. *Empirica*, Países Baixos, v. 40, n. 3, p. 397-407, 2013.
- BONOLI, G. *The origins of active social policy: labour market and childcare policies in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BOUGET, D. *et al. Social investment in Europe: a study of national policies*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015.
- BUSEMEYER, M. R. *Skills and inequality: the political economy of education and training reforms in western welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- CANTILLON, B. The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon Era. *J Eur Soc Policy*, Essex, v. 21, n. 5, p. 432-449, 2011.
- CANTILLON, B.; VAN LANCKER, W. Three shortcomings of the social investment perspective. *Soc Policy Soc*, Londres, v. 12, n. 4, p. 553-564, 2013.
- CANTILLON, B.; VANDENBROUCKE, F. (Org.). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, 2014.
- CLASEN, J.; CLEGG, D. *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- CROUCH, C.; KEUNE, M. The governance of economic uncertainty: beyond 'new social risks' analysis. In: BOLONI, G.; NATALI, D. (Org.). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 45-67.
- DEKEN, J. Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data. In: CANTILLON, B.; VANDERBROUCKE, F. (Org.). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 260-285.
- DEL BOCA, D.; WETZELS, C. (Org.). *Social policies, labour market and motherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- EMMENEGGER, P. *et al. The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- ESPING-ANDERSEN, G. *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J. Inequality and the welfare state. In: SALVERDA, W.; NOLAN, B.; SMEEDING, T. (Org.). *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (Org.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EUROPEAN COMMISSION. *Towards social investment for growth and cohesion: including implementing the European social fund 2014-2020*. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Bruxelas, 20 fev. 2013. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/45911/1/com2013_0083.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- EUROPEAN COUNCIL. *Presidency conclusions, 23-24 march, 2000*. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/43340/1/Lisbon_1999.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.
- FERRAGINA, E.; SEELEIB-KAISER, M. Determinants of a silent (r)evolution: understanding the expansion of family policy in rich OECD countries. *Soc Pol*, Illinois, v. 22, n. 1, dez. 2014.
- FERRERA, M.; HEMERIJCK, A.; RHODES, M. *The future of social Europe: recasting work and welfare in the new economy*. Oeiras: Celta Editora, 2000.
- FRIENDS OF EUROPE. *Unequal Europe: recommendations for a more caring Europe*. Final report of the high-level group on 'social union'. Bruxelas: Friends of Europe, 2015. Disponível em: <<http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2015/02/Social-Report-2015-FINAL-WEB.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- GALLIE, D. (Org.). *Economic crisis, quality of work, and social integration*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- GALLIE, D.; RUSSELL, H. Work-family conflict and working conditions in western Europe. *Soc Indic Res*, Boston, v. 93, n. 3, p. 445-467, 2009.
- GHYSELS, J.; VAN LANCKER, W. The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *J Eur Soc Policy*, Essex, v. 21, n. 5, p. 472-485, 2011.
- GIDDENS, A. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comp Polit*, Nova York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

_____. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HEMERIJCK, A. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____. Social Investment “Stocks”, “Flows” and “Buffers”. *Politiche Sociali*, Bolonha, v. 1, n. 1, p. 9-26, 2014.

HEMERIJCK, A.; VANDENBROUCKE, F. Social investment and the Euro crisis: the necessity of a unifying concept. *Inter Econ*, Hamburgo, v. 47, n. 4, p. 200-206, 2012.

HILLS, J. *Good times, bad times: the welfare myth of them and us*. Bristol: Policy Press, 2014.

HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 2012.

HUO, J. *Third way reforms: social democracy after the golden age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

JACOBS, A. M. *Governing for the long term: democracy and the politics of investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JENSON, J. Diffusing ideas for after-neoliberalism: the social investment perspective in Europe and Latin America. *Glob Soc Policy*, Londres, v. 10, n. 1, p. 59-84, 2010.

_____. Lost in translation: the social investment perspective and gender equality. *Soc Polit*, Illinois, v. 16, n. 4, p. 446-483, 2009.

_____. Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In: MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Org.). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Londres: Policy Press, 2012. p. 61-90.

MIDGLEY, J. *Social development: the developmental perspective in social welfare*. Londres: Sage Publications, 1995.

MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Org.). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Londres: Policy Press, 2012.

MYLES, J. A new social contract for the elderly? In: ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (Org.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 130-172.

NELSON, M.; STEPHENS, J. D. Do social investment policies produce more and better jobs? In:

- MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. (Org.). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Londres: Policy Press, 2012. p. 205-234.
- NOLAN, B. What use is “social investment”? *J Eur Soc Policy*, Essex, v. 23, n. 5, p. 459-468, 2013.
- OKUN, A. M. *Equality and efficiency: the big trade off*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1975.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Doing better for families*. Paris: OECD, 2011.
- _____. *Education at a glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD, 2014.
- _____. *Growing unequal*. Paris: OECD, 2008.
- _____. *PISA 2012: what students know and can do*. Paris: OECD, 2012.
- PALIER, B. *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- PALIER, B.; THELEN, K. Institutionalizing dualism: complementarities and change in France and Germany. *Politics and Society*, Nova York, v. 38, n. 1, p. 119-148, 2010.
- PENG, I. Social investment in Canada, Australia, Japan and South Korea. *International Journal of Child Care and Education Policy*, Londres, v. 5, n. 1, p. 41-53, 2011.
- PIERSON, P. (Org.). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ROVNY, A. The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups. *J Eur Soc Policy*, Essex, v. 24, n. 5, p. 405-423, 2014.
- SABEL, C. F. Individualized service provision and the new welfare state: are there lessons from Northern Europe for developing countries? In: MELLO, C. L.; DUTZ, M. A. (Org.). *Promoting inclusive growth, challenges and policies*. Paris: OECD, 2012. p. 75-111.
- SAMSON, M. *et al. Methods of measuring the impacts of social policy in political, economic and social dimensions*. Geneva: UNRISD, 2015. (Working paper, 4).
- SARACENO, C. A critical look to the social investment approach from a gender perspective. *Soc Polit*, Illinois (no prelo).
- SCHARPF, F. W. *Crisis and choice in European Social Democracy*. Nova York: Cornel University Press, 1991.

SCHMID, G. *Full employment in Europe: managing labour market transition and risks*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

_____. Non-standard employment in Europe: its development and consequences for the European employment strategy. *German Policy Studies*, Berlim, v. 7, n. 1, p. 171-210, 2011.

_____. Sharing risks of labour market transitions: towards a system of employment insurance. *British Journal of Industrial Relations*, Oxford, v. 63, n. 1, p. 70-93, 2015.

STREECK, W.; MERTENS, D. *Fiscal austerity and public investment: is the possible the enemy of the necessary?* Colônia: MPIfG, 2011. (MPIfG Discussion Paper 11-12).

TAYLOR-GOOBY, P. *The double crisis of the welfare state and what we can do about it*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013.

THELEN, K. *Varieties of liberalization: the new politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VAN KERSBERGEN, K.; HEMERIJCK, A. Two decades of change in Europe: the emergence of the social investment state. *J Soc Policy*, Londres, v. 41, n. 3, p. 475-492, 2012.

VAN LANCKER, W. Putting the child-centered investment strategy to the test: evidence for the EU27. *Journal of Social Security*, Mortsel, v. 15, n. 1, p. 4-27, 2013.

VANDENBROUCKE, F. A European social union: why we need it, what it means. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Bolonha, v. 8, n. 2, p. 221-247, 2013.

VANDENBROUCKE, F.; HEMERIJCK, A.; PALIER, B. *The EU needs a social investment pact*. Bruxelas: Observatório Social Europeu, 2011. (OSE Paper Series, Opinion Paper 5).

VANDENBROUCKE, F.; VANHERCKE, B. *A European social union: 10 tough nuts to crack*. Bruxelas: Friends of Europe, 2014.

VANDENBROUCKE, F.; VLEMINCKS, K. Disappointing poverty trends: is social investment to blame? *J Eur Soc Policy*, Essex, v. 21, n. 5, p. 450-471, 2011.

VERBIST, G.; MATSAGANIS, M. The redistributive capacity of services in the European Union. In: CANTILLON, B.; VANDENBROUCKE, F. (Org.). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 260-285.

VIS, B.; VAN KERSBERGEN, K.; HEMERIJCK, A. The great recession and welfare state reform: is retrenchment really the only game left in town. *Soc Policy Adm*, Oxford, v. 48, n. 7, p. 883-904, 2014.