

Navegando na análise da política de investimento social*

Anton Hemerijck
Simon Vydra

ESTADO SOCIAL, CRISE E REFORMAS NA EUROPA DO SUL

No final da década de 1990, a noção de investimento social emergiu como uma metáfora para sinalizar as qualidades econômicas produtivas das políticas de Estado de bem-estar seletivas. Tal noção contradiz a natureza passiva do Estado de bem-estar keynesiano do pós-guerra e, mais do que isso, foi uma alternativa à crítica neoliberal do Estado de bem-estar da década de 1980, orientada pela desregulamentação e na contenção. Como resultado de esclarecimentos conceituais posteriores e de melhoria na operacionalização empírica, um entendimento muito mais maduro da análise de política de investimento social se enraizou, oferecendo verdadeiros progressos na avaliação e responsabilização dos retornos positivos do investimento social nos últimos anos. Com forte ênfase nas sinergias do curso de vida e de complementaridades institucionais, a análise da política de investimento social do século XXI pode carecer da análise da parcimônia da gestão de demanda keynesiana e da análise econômica neoclássica da oferta.

Por outro lado, ao capturar pré-requisitos institucionais de níveis intermediários criticamente importantes sob a perspectiva dinâmica do curso de vida, a análise atual da política de investimento social faz um trabalho melhor do que a modelagem macroeconômica ao orientar os tomadores de decisão quanto ao diagnóstico de política social e seleção de políticas sociais eficazes e eficientes em termos de pacotes de políticas interdependentes. Este capítulo contém três seções. Primeiro, revermos as origens do conceito de investimento social. Em seguida, traçamos a evolução da análise de política de investimento social a partir da formulação de repensar o Estado de bem-estar em termos de sua ‘capacidade de carga’ para mais recentes tentativas de operacionalização em termos de três funções de política críticas e interdependentes, quais sejam, as funções ‘estoques’, ‘fluxos’ e ‘*buffers*’ (amortecedores). Ao final, a seção três enfrenta o complexo desafio de avaliar taxas de retorno sobre o investimento social.

*Parte deste capítulo foi publicada em: HEMERIJCK, A.; VYDRA, S. Le Champ d’analyse de la politique d’investissement social. *CAIRN*, Paris, 2016, v. 1, n. 192, p. 8-20.

DA METÁFORA À ANÁLISE DE POLÍTICAS

A noção de investimento social surgiu no discurso político e acadêmico após a metade da década de 1990. Primeiro, e surpreendente, foi na Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) em 1996, quando o *think tank* com sede em Paris ainda se apegava ao consenso neoliberal de Washington, que organizou uma conferência centrada no repensar da política social não somente em seus termos normativos e éticos, mas também em termos de resultado econômico positivo (OECD, 1996). A União Europeia (UE) seguiu tal entendimento e, sob a presidência holandesa em 1997, cunhou o termo ‘política social como um fator produtivo’, expondo o equívoco neoliberal de que intervenções de políticas sociais funcionam em detrimento da competitividade econômica (MOREL; PALIER; PALME, 2012). Em seguida, essas ideias foram ancoradas na Agenda de Lisboa da UE de 2000 como orientação de política social na economia baseada no conhecimento e a criação de melhores empregos e maior coesão social. Todas essas tentativas iniciais de reforçar o desempenho econômico positivo de alguns dos mais avançados Estados de bem-estar sociais na Europa ocidental empregaram o conceito de investimento social de forma bastante genérica.

O livro ‘Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar’, de Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck e Myles, encomendado pela presidência belga de 2001, assentou as bases intelectuais para uma análise de política de investimento social mais concreta (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002). Esse trabalho seminal deu eco à premissa da Agenda de Lisboa de que política social generosa não impede a eficiência econômica, embora Esping-Andersen *et al.* também fossem particularmente críticos do poder de permanência da segurança social baseado no emprego do pai de família, exceto para grandes grupos, especialmente os de jovens e mulheres, cuja ativação foi fundamental para alcançar crescimento econômico sustentado em sincronia com elevados níveis de proteção social para todos (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002). Quanto à análise política, o capítulo de John Myles propôs uma equação simples para a sustentabilidade do pagamento das pensões, que poderia facilmente ser estendido para o Estado de bem-estar como um todo. Essa equação pressupõe que o custo da manutenção do Estado de bem-estar é igual a:

$$\frac{\text{Nº de beneficiários de bem-estar}}{\text{Nº de trabalhadores remunerados}} \times \frac{\text{Consumo médio dos beneficiários de bem-estar}}{\text{Produtividade média dos trabalhadores}}$$

Enquanto a defesa da política neoliberal de *workfare* tinha como objetivo reduzir o numerador da equação acima por meio da limitação do número de beneficiários do Estado

de bem-estar e da redução de benefícios, a oposição à reforma por parte dos pais de família estava preocupada principalmente em defender os benefícios existentes e o seguro social. Nesse interim, John Myles mudou radicalmente o foco para o denominador da equação de Estado de bem-estar. A maximização do emprego (número de trabalhadores remunerados) e da produtividade dos participantes do mercado de trabalho permite alcançar melhor ‘capacidade de carga’ do investimento social em Estado de bem-estar. Política social de capacitação desde a educação infantil, licença parental, Política Ativa de Mercado de Trabalho (Pamt) e intervenções ativas no envelhecimento foram consideradas imperativas para a economia baseada no conhecimento e envelhecimento das sociedades europeias (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002).

Desde meados da década de 2000, as ideias de Esping-Andersen *et al.* (2002) ganharam força considerável por meio de esforços acadêmicos para elaborar e avaliar empiricamente as intervenções de política orientadas no investimento social, mas também por meio de impressionante recorde da OECD em política familiar, relações de emprego amigáveis a gênero, educação e crescente onda de desigualdade (2006a, 2006b, 2007). Durante o processo, o investimento social foi rotulado de ‘paradigma de política emergente’ (MOREL; PALIER; PALME, 2011). Até 2013, o Pacote de Investimento Social (SIP) da UE encorajou os Estados-membros a perseguir o investimento social orientado nas reformas de bem-estar (EC, 2013).

O investimento social como paradigma emergente não passa sem crítica. Nolan (2013) adotou a questão distinguindo entre gasto ‘de capacitação’ (investimento social) e ‘de recompensa’ (segurança social), utilizado por importantes estudiosos do investimento social e por defensores como Anton Hemerijck e Frank Vandenbroucke, mas que o autor vê como analiticamente fraco. Similarmente, outros acadêmicos desaprovam com credulidade a ‘economização’ da política de bem-estar embutida na ideia de investimento social, por meio da qual as intervenções sociais são cada vez mais avaliadas em termos de sua contribuição para o crescimento econômico e a competitividade, obscurecendo o objetivo normativo de justiça distributiva do Estado de bem-estar social (NOLAN, no prelo; BARBIER, no prelo; LEON, no prelo). Esse argumento foi defendido com mais força por estudiosas feministas, que lamentam a forma como o investimento social instrumentaliza o emprego feminino para elevar o desempenho macroeconômico (JENSON, 2009; SARACENO, no prelo). Outros veem a questão sob o estreito foco do chamado ‘novos riscos sociais’ do trabalho atípico, a queda na demanda por trabalho de baixa qualificação e a reconciliação da vida profissional com a familiar num tempo em que os ‘velhos’ riscos sociais do desemprego em massa reaparecem com vingança na esteira da crise econômica global (CROUCH; KEUNE, 2012). A crítica mais astuta sob a ótica empírica às políticas de investimento social, como

educação infantil e serviços ativos do mercado de trabalho, é que elas são atormentadas pelos ‘efeitos Matthew’, pelos quais a classe média se beneficia desproporcionalmente de tais serviços de capacitação à custa de grupos mais vulneráveis, limitando severamente, portanto, o potencial de investimento social para atingir o crescimento verdadeiramente inclusivo (CANTILLON, 2011; BONOLI; CANTILLON; VAN LANCKER, no prelo).

A política de investimento social pode ser definida como suprimento de bem-estar, cujo objetivo era o de ‘preparar’ os indivíduos, famílias e sociedades para responder a novos riscos, em vez de simplesmente ‘reparar’ os danos após os períodos de crise econômica ou pessoal. A qualidade paradigmática da teoria sobre política de investimento social é baseada numa combinação de objetivos fundamentais e entendimento da causalidade. O objetivo abrangente é o de elevar o emprego e a empregabilidade por meio da capacitação capaz de sustentar o bem-estar inclusivo. Em termos de causalidade, o argumento é o de que demografia adversa e economia do conhecimento exigem que Estados avançados de bem-estar aumentem a ‘quantidade’ e a ‘qualidade’ dos serviços sociais habilitadores ou ‘de capacitação’ (serviços familiares, prestação de cuidados e reabilitação) ‘juntamente’ com seguridade social básica e abrangente, de forma a equipar e ajudar as pessoas a superar os perigos cada vez mais incertos do mercado de trabalho e o curso de vida no agregado para alcançar melhor resultado econômico, em comparação às alternativas de contenção e desregulação neoliberal e inércia do seguro social dos pais de família.

Em termos políticos, para melhorar a ‘capacidade de carga’ do Estado de bem-estar na economia atual, é necessário se afastar do discurso antagonista dos beneficiários de bem-estar (eles) e dos contribuintes econômicos líquidos (nós) em direção a uma segurança mais abrangente do curso de vida e contra a volatilidade da vida familiar moderna e dos mercados de trabalho, a partir do que a maioria das pessoas irá se beneficiar em tempos de transições e para o qual todos os cidadãos contribuem quando estão empregados. A maioria dos jovens estudantes se torna adultos trabalhadores, pessoas doentes retornam ao trabalho após a reabilitação e a maioria dos destinatários do benefício por desemprego ocupa novos postos de trabalho (HILLS, 2014). A concepção do Estado de bem-estar como uma luta política entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos como classes separadas está desatualizada e ignora o curso da vida e a volatilidade crescente dos mercados de trabalho. A assistência à capacitação por meio das maiores transições do curso de vida serve à busca por emprego (aumento do número de trabalhadores remunerados) enquanto atenua a redução de habilidades (aumento da produtividade média) e, portanto, aumenta o denominador da capacidade de carga do Estado de bem-estar sustentável no envelhecimento das sociedades.

Além da noção de segurança do curso de vida, uma segunda, e estreitamente ligada à primeira, reorientação de fornecimento de bem-estar por meio de investimento social diz respeito à geração de duplo ganho, ou seja, favorável à família e a gênero. Além da dimensão normativa da igualdade de gênero, a conciliação de vida profissional e familiar é de suma importância. Quando as mulheres, como consequência do poder de permanência da segurança social e da proteção ao trabalho do pai de família, são institucionalmente forçadas a escolher entre trabalho e família, tal decisão afetará negativamente sua fertilidade (exceto trabalhadoras remuneradas no longo prazo) ou suas próprias oportunidades no mercado de trabalho (exceto trabalhadoras remuneradas no curto prazo). A transição para famílias de duplo ganho impulsionará o número de trabalhadores, tanto no curto como no longo prazo. Mas tal movimento requer estruturas de apoio à política social de capacitação na forma universal e de alta qualidade para a tenra infância, além do fornecimento de cuidados e de regime de licença parental generosa.

ESTOQUES, FLUXOS E *BUFFERS*

No geral, o paradigma emergente do investimento social capta, de forma apropriada, a essência dos problemas de política mais importantes em termos da natureza mutável dos riscos sociais, ainda com objetivos normativos claros de duplo ganho, ou seja, capacitação favorável à família e ao crescimento inclusivo. Um requisito subsequente para qualquer paradigma de política eficaz reside na operacionalização de indicadores que informam as escolhas políticas, de validação estatística, facilmente comparáveis ao longo do tempo e em diferentes países, apesar das limitações de dados perenes. Os formuladores de políticas entenderão o investimento social como um conceito útil, se ele também fornecer ferramentas de análise avaliativas e operacionalização intuitivamente convincente. Tal operacionalização pode ser alcançada por meio da classificação de três funções complementares de política, necessárias para qualquer investimento social eficaz em Estado de bem-estar: (1) melhoria do ‘estoque’ de capital humano; (2) facilitação do ‘fluxo’ de transições no mercado de trabalho e na vida e; (3) manutenção de redes sólidas de segurança universal e de ‘*buffers*’ econômicos (HEMERIJCK, 2014).

A função ‘*buffer*’ é a mais fácil de explicar, dado que alude basicamente ao ‘Keynesianismo pela porta dos fundos’. Essa função política visa a garantir a proteção de um rendimento mínimo adequado, distribuição de renda mais equânime, estabilização do ciclo de negócios e a amenizar choques econômicos – em essência, o que o Estado de bem-estar pós-guerra foi principalmente projetado para fazer. Como Nolan (2013) corretamente afirma, a superioridade das políticas de ‘ativação’ sobre as ‘passivas’ é empiricamente e norma-

tivamente questionável. Felizmente, o estudo acadêmico sobre investimento social tem se afastado dessa distinção e reconhecido que, para um investimento social eficaz em Estado de bem-estar, um bom *'buffer'* é uma condição prévia necessária (HEMERIJCK, 2015).

A função *'estoque'* diz respeito à produtividade e é focada no desenvolvimento e manutenção de capital humano, tendo a aprendizagem começando na primeira infância e se estendendo por toda a vida. Desenvolvimento do capital humano refere-se ao início da educação com cuidados muito precoces e educação pré-escolar, permitindo às pessoas construir seu capital humano. Manter esse capital é tão importante como desenvolvê-lo, dado que a erosão de habilidades advinda, por exemplo, da incompatibilidade de trabalho é uma ameaça real em mercados de trabalho modernos. Há fortes evidências de que a alta escolaridade promove mais emprego e especialmente emprego em (e criação de) bons trabalhos de alta produtividade.

A função *'fluxo'* diz respeito à atenuação de transições, alcançando, portanto, uma alocação de mão de obra mais eficiente e favorável. Essas transições não só incluem períodos de desemprego como integram grupos de desfavorecidos ao mercado de trabalho, propiciam transições para um setor mais próspero, transições pela condição paternal e outros. Apoiar efetivamente a função *'fluxo'* das políticas leva ao entendimento que, mesmo que seja crucial *'tornar o trabalho compensador'*, às vezes (especialmente no longo prazo), é mais importante *'tornar as transições compensadoras'*.

Ao empregar essas três funções políticas, os formuladores de política podem entender melhor que tipos de política são necessários para uma estratégia de investimento social eficaz (discutida na próxima seção), embora existam algumas complexidades que precisam ser enfrentadas. Em primeiro lugar, políticas não cumprem apenas uma função e existe sobreposição funcional significativa (DE DEKEN, 2014). Mesmo nas políticas que visem apenas a cumprir uma das três funções, as funções estão interligadas entre si. Por exemplo, a redução da pobreza é principalmente uma política do tipo *'buffer'*, mas seu efeito de segurança financeira suaviza o *'fluxo'* das transições devido à menor pressão de procura imediata por trabalho, que, por sua vez, leva a menores inadequações e reduz a erosão das habilidades do *'estoque'* de capital humano. Em segundo lugar, diferentes países com legados políticos variados imperam sobre misturas políticas diferentes e arranjos institucionais, com o complicador de que podem exigir diferentes políticas ou combinações de políticas para alcançar o progresso em investimento social.

A necessidade de tal contextualização institucional na concepção e prática das políticas não é, necessariamente, uma lacuna do paradigma em investimento social. A vantagem da análise de política em investimento social não consiste na possibilidade de

classificar uma política como perfeita e seu retorno social em separado, mas, sobretudo, em oferecer uma ferramenta analítica mais ampla. Este tipo de análise permite aos estudiosos e formuladores de políticas avaliar, de forma estruturada, a natureza interdependente dos estoques, fluxos e *buffers* em termos de suas complementaridades institucionais, seu ajuste ou desajuste no caso de ausência de complementaridades institucionais. Uma das mais óbvias complementaridades diz respeito ao emprego feminino e à aprendizagem na primeira infância. Cuidados infantis de boa qualidade não promovem maior nível de emprego feminino se ele for proibitivamente caro, se não for universal, ou se simplesmente não houver capacidade suficiente para suprir a demanda.

Por outro lado, os cuidados infantis de boa qualidade não elevarão o nível de emprego feminino na ausência de disposições adequadas de licença parental para ambos os sexos (VAN LANCKER, 2013; VERBIST, no prelo; NIEUWENHUIS; NEED; VAN DER KOLK, 2012). É importante notar que as interdependências políticas podem facilmente ser contra-producentes – a crítica do ‘efeito Matthew’ de investimento social é um primeiro exemplo: algumas políticas de capacitação podem (discutivelmente) beneficiar desproporcionalmente as classes médias superiores e, assim, prejudicar a igualdade criada por disposições convencionais de bem-estar. Mas tal desajuste institucional deve ser entendido como ‘variáveis’ e não como ‘fatos’ para o investimento social. É de suma importância reforçar que tanto as complementaridades políticas positivas como as negativas determinam sobremodo o sucesso ou o fracasso da política de investimento social e que, como tal, o investimento social não pode ser entendido em termos de intervenção isolada na política familiar, política infantil, nem como na política e regulação de benefícios e de mercado de trabalho.

RETORNOS DE INVESTIMENTO SOCIAL

Como em qualquer paradigma de política ou conjunto de políticas, a pergunta mais pertinente é como realmente beneficiam os cidadãos e a sociedade em geral; e o investimento social não é exceção. A última orientação da bússola para se navegar o investimento social deve, portanto, contribuir para a melhor compreensão de como as funções das três políticas propostas – ‘estoques’, ‘fluxos’ e ‘*buffers*’ – se traduzem, em conjunto, em carteiras de políticas interdependentes, de forma a melhorar as chances de vida de muitos e a fomentar o crescimento inclusivo, a prosperidade econômica e a coesão social. Para ilustrar como o investimento social objetiva alcançar o crescimento inclusivo por meio de melhor produtividade e participação no emprego, é importante rever os vários retornos das funções ‘estoque’, ‘fluxo’ e ‘*buffer*’ ao longo da vida do indivíduo, assumindo, *ceteris paribus*, complementaridade institucional efetiva ou atrito institucional reprimido (*quadro 1*).

A partir do *quadro 1*, podemos observar a natureza sinérgica das três funções da política ao longo da vida. No entanto, se nos ativermos a cada função da política separadamente, podemos identificar a complementaridade institucional ao longo da dimensão horizontal (estágio da vida) da tabela. A complementaridade ‘temporal’ da política resulta do fato que a política que melhora as chances de vida de um indivíduo em determinado estágio da vida pode surtir um efeito de ‘golpe’ escalar mais tarde na vida. Por exemplo, se a pobreza infantil e a transmissão intergeracional da pobreza forem adequadamente abordadas, o grupo de jovens envolvidos sofre menor probabilidade de ter que confiar em *buffers* da pobreza na idade adulta. Outro exemplo é dado pela função ‘estoque’, onde investir na educação pré-escolar de boa qualidade melhora o desenvolvimento cognitivo das crianças na tenra idade, o que permite que elas aprendam melhor e alcancem melhores resultados na educação primária, secundária e mesmo na universitária, incorrendo em melhores oportunidades no mercado de trabalho em níveis mais elevados de produtividade (CUHNA; HECKMAN, 2007).

Quadro 1. Estoques, fluxos e *buffers* na perspectiva do curso da vida

	Criança pré-escolar	Criança	Adulto jovem	Adulto	Adulto mais velho
Estoques	Educação e cuidado universal e de boa qualidade na tenra infância (Ecec) promovem desenvolvimento cognitivo e integração social. Também reduzem a transferência intergeracional da pobreza.	Educação primária e secundária de boa qualidade promove ainda mais o desenvolvimento cognitivo e a aquisição de habilidades.	Ensino secundário promove ainda mais a aquisição de habilidades e provê elevadas taxas de admissão à universidade (que, mais tarde, desenvolve indivíduos).	Programas de treinamento aumentam e atualizam o estoque dos indivíduos. Colocação adequada no mercado do trabalho também previne a deterioração de habilidades.	Programas de treinamento e aprendizagem ao longo da vida contribuem para um conjunto atualizado de habilidades que pode ser utilizado por mais tempo (idade mais elevada de saída do mercado de trabalho).

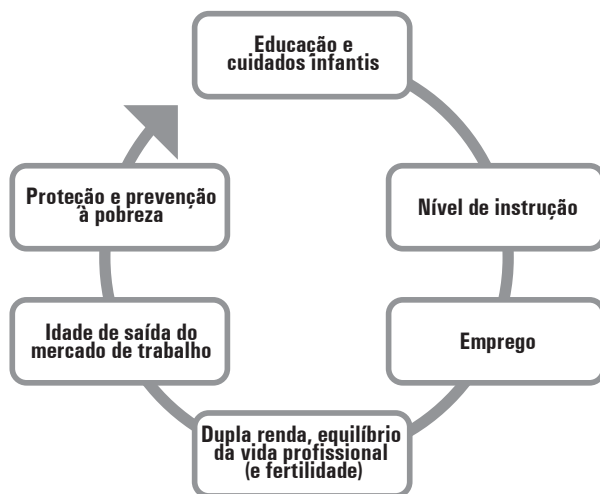
Quadro 1. (cont.)

	Criança pré-escolar	Criança	Adulto jovem	Adulto	Adulto mais velho
Fluxos	Ecec de boa qualidade promove a co-operação entre pais e professores para uma experiência de aprendizagem mais duradoura.	Educação inclusiva permite a criação de classes preparatórias e intervenções necessárias para suavizar as transições de início (por exemplo, da pré-escola para a escola).	Aprendizados facilitam a transição da educação para o trabalho. Boa educação secundária e universitária facilita a transição da educação para o mercado de trabalho.	Políticas ativas de mercado de trabalho (Pamts) e retreinamento promovem rápido retorno ao mercado de trabalho e benefícios por desemprego reduzem desajustes entre trabalho e habilidades. Política da família permite conciliar a geração de filhos com emprego em tempo integral.	Formação e desenvolvimento contínuos permitem melhores perspectivas de emprego, idade de saída mais elevada e, conseqüentemente, melhor pensão.
Buffers	Viver em lar estável com baixo risco de pobreza permite nutrição adequada e desenvolvimento emocional.	Viver em lar estável com baixo risco de pobreza promove menores taxas de evasão escolar.	Salário mínimo sólido permite ao indivíduo ser um estudante trabalhador sustentável. Transição do agregado familiar para a nova família é facilitada por, p.exp., benefícios habitacionais.	Salário mínimo e benefícios por desemprego formam uma rede de segurança robusta. Benefícios familiares podem afetar positivamente a taxa de fertilidade.	Tanto salário mínimo como <i>buffers</i> de desemprego ou pensão sustentável.

Com base na expansão da literatura em investimento social, pode-se ter uma visão geral detalhada, centrada na política, que especifica diferentes áreas de política e mapeia os retornos das políticas de investimento social nessas áreas tanto no curto como no médio e longo prazos. Infelizmente, selecionar e defender a seleção de tais categorias de política demanda esforço demasiadamente longo para o escopo deste trabalho. Mas, a título de ilustração, este capítulo inclui uma revisão preliminar de tal natureza (ver *apêndice – quadro 1*), baseada nas categorias políticas empregadas por Nelson e Stephens (2011), embora para finalidade diversa desta aqui.

Pode-se fazer uma declaração ainda mais ousada em relação aos retornos do investimento social: dada a complementaridade temporal (durante todo o curso da vida), uma política de investimento social abrangente pode ser pensada com o objetivo de gerar efeito multiplicador no curso de vida. Tal efeito multiplicador, ilustrado abaixo, é baseado em extensiva revisão da evidência agregada, sugerindo que a intervenção efetiva na tenra infância pode ser associada a níveis mais elevados de escolaridade; que maior escolaridade está relacionada a maior emprego e maior produtividade, ou seja, se apoiada por fornecimento parental favorável ao duplo ganho, uma taxa de participação maior das mulheres pode ser alcançada sem gerar efeito negativo à fertilidade; à medida que os trabalhadores mais produtivos participem da aprendizagem ao longo da vida, deixarão o mercado de trabalho com mais idade. À medida que políticas relevantes de estoque, fluxo e *buffer* sejam financiadas por meio de impostos e contribuições sociais, a receita fiscal aumentada pode ser alocada à melhoria de capacitação e melhores políticas de prevenção e mitigação da pobreza para os grupos mais vulneráveis da sociedade. O ciclo de multiplicador do investimento social é ilustrado na *figura 1*.

Figura 1. Multiplicador do investimento social no curso de vida



CONCLUSÃO

Espera-se que este capítulo tenha ajudado os leitores a navegar melhor a partir do surgimento do conceito de investimento social e da subsequente maturação conceitual e esclarecimento sobre sua operação. Como se tentou evidenciar nas três seções desta contribuição, a análise de política de investimento social não pode fornecer uma conceituação ‘fina’ e redutora para a classificação de política e a análise de seus retornos, por causa da natureza interdependente das intervenções de investimento social, em termos de sinergias no curso de vida temporal e de complementaridades institucionais transversais nas funções políticas de ‘estoque’, ‘fluxo’ e ‘*buffers*’. A análise de políticas de investimento social propõe ampla redefinição da provisão de serviços sociais de forma a permitir que uma avaliação dos portfólios das políticas existentes – considerando suas complementaridades e numa perspectiva do curso da vida –, o que oferece apoio crucial à análise da política social na explicação do sucesso ou fracasso de determinada política, tarefa que as análises tradicionais políticas de custo-benefício não têm conseguido cumprir. No espaço de uma curta década, a noção de investimento social amadureceu de mera metáfora intuitivamente atraente de ‘política social como fator produtivo’ para uma conceituação muito mais sofisticada de política social favorável às condições de gênero e de ‘capacidade de carga’ de Estados avançados de bem-estar, bem como para uma melhor operacionalização da política de natureza interdependente de estoque, fluxo, *buffer* em uma perspectiva do curso de vida. Essa transformação intelectual gradativa do conceito é motivo de otimismo para o futuro do Estado de bem-estar.

REFERÊNCIAS

BARBIER, J. “Social investment”: with or against social protection? In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

BONOLI, G.; CANTILLON, B.; VAN LANCKER, W. Social investment and the Matthew effect: limits to a strategy. In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

BURGOON, B. Practical Pluralism in the Empirical Study of Social Investment: Examples from Active Labor Market Policy. In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

CALIENDO, M.; SCHMIDL, R. Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, Berlin, v. 5, n. 1, p. 1-30, 2016 .

CAMPBELL, F. *et al.* Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, Nova York, v. 343, n. 6178, p. 1478-1485, 2014.

CANTILLON, B. The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the lisbon era. *Journal of European Social Policy*, Harlow, v. 21, n. 5, p. 432-49, 2011.

CARTA, F.; RIZZICA, L. *Female employment and pre-kindergarten*: on the unintended effects of an Italian reform. 2015. (Bank of Italy Temi di Discussione Working Paper, 1030). Disponível em: <http://www.aiel.it/Old/bacheca/Pisa/papers/Carta_Rizzica.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

COCKX, B. *et al.* *Monitoring, sanctions and front-loading of job search in a non-stationary model*. 2011. Disponível em: <<http://anon-fip.iza.org/dp6181.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CROUCH, C.; KEUNE, M. The governance of economic uncertainty: Beyond ‘new social risks’ analysis. In: BONOLI, G.; D. NATALI (Org.). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 45-67.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, [s. l.], v. 97, n. 2, p. 31- 47, 2007.

CUNHA, F. *et al.* Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In: HANUSHEK, E.; WELCH, F. (Org.). *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam, 2006, p. 697-812.

DE DEKEN, J. Conceptualising and Measuring Social Investment. In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

_____. 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.; VANDENBROUCKE, B. (Org.). *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 260-85.
- DEL BOCA, D.; WETZELS, C. (Org.). *Social policies, labour market and motherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DELEECK, H. J.; HUYBRECHS, J.; CANTILLON, B. *Het Matteüseffect*. Antwerpen: Kluwer, 1983.
- DOLFIN, S.; SCHOCHET, P. *The benefits and costs of the Trade Adjustment Assistance (TAA) program under the 2002 amendments*. Washington, DC: Mathematica Policy Research, 2012. Disponível em: <https://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP_2013_09.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- DRABING, V., NELSON, M. Addressing Human Capital Risks and the Role of Institutional Complementarities. In: HEMERIJCK, A. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.
- ESPING-ANDERSEN, G. Investing in Early Childhood. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Bruxelas, n. 1, p. 99-112, 2015.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al. Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*: Eurydice and Eurostat Report. Bruxelas: European Comission, 2014.
- _____. *Towards Social Investment for Growth and Cohesion: Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*. Bruxelas: European Comission 2013.
- GANGL, M. Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities. *American Sociological Review*, Nova York, v. 71, n. 6, p. 986-1013, 2006.
- GOOBY, P. Can 'New Welfare' Address Poverty through More and Better Jobs. *Journal of Social Policy*, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 83-104, 2014.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, Nova York, v. 25, n. 3, p. 275-96, 1993.
- HANUSHEK, E. A. *et al.* Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, Nova York, v. 73, n. C, p. 103-13, 2015.
- HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, Nova York, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A. The economics and econometrics of active labor market programs. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. *Handbook of labor economics*, 1999, p. 1865-2097.

HECKMAN, J. J.; STIXRUD, J.; URZUA, S. The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics*, Chicago, v. 24, n. 3, p. 411-482, 2006.

HEMERIJCK, A. The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics*, v. 22, n. 2, Oxford, p. 242-256, 2015.

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

HEMERIJCK, A. *et al. Assessing Social Investment Synergies*. Bruxelas: European Commission, no prelo.

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

HOBSON, B. (Org.). *Worklife Balance: the Agency and Capabilities Gap*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

JENSON, J. Lost in translation: the Social Investment Perspective and Gender Equality. *Social Politics*, Champaign, v. 16, n. 4, p. 446-83, 2009.

KNUTH, M. Broken Hierarchies, Quasi-Markets and Supported Networks – A Governance Experiment in the Second Tier of Germany’s Public Employment Service. *Social Policy & Administration*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 240-61, 2014.

LEON, M. Social Investment and Childcare Expansion: a perfect match? In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

MALDONADO, L. C.; NIEUWENHUIS, R. *Family Policies and Single Parent Poverty in 18 OECD Countries, 1978-2008*. Work and Family. 2014. (Researchers Network Conference, 622). Disponível em: <<http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/622.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MARTINS, S. M.; COSTA, S. P. *Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis*. 2014. (IZA Discussion Paper, 8600). Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp8600.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MIDDENDORF, T. *Returns to education in Europe: Detailed Results from a Harmonized Survey*. 2008. (Ruhr Economic Paper, 65). Disponível em: <http://repec.rwi-essen.de/files/REP_08_065.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MOREL, N., PALIER, B.; PALME, J. Beyond the welfare state as we knew it. In: _____. *Towards a social investment welfare state?: Ideas, Policies and Challenges*. Londres: Policy Press, 2012, p. 1-30.

MORGAN, K. J. Promoting social-investment through work-family policies: which nations do it and why. In: MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. *Towards a social investment welfare state?: Ideas, Policies and Challenges*. Londres: Policy Press, 2012. p. 153-80.

NELSON, M.; STEPHENS, J. D. Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs? In: MOREL, N.; PALIER, B.; PALME, J. *Towards A Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Londres: Policy Press, 2011.

NIEUWENHUIS, R., NEED, A.; VAN DER KOLK, H. Institutional and demographic explanations of women's employment in 18 OECD countries, 1975-1999. *Journal of Marriage and Family*, Menasha, v. 74, n. 3, 614-630, 2012.

NOLAN, B. Social Investment: the thin line between evidence based research and political advocacy. In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Babies and Bosses*. Paris: OECD, 2007.

_____. *Beyond 2000: The new social policy agenda*. Paris: OECD, 1996. Press, 2014.

_____. *Doing Better for Families*. Paris: OECD, 2011.

_____. *Employment Outlook: Boosting Jobs and Income*. Paris: OECD, 2006a.

_____. *Starting Strong*. Paris: OECD, 2006b.

ROVNY, A. E. The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups. *Journal of European Social Policy*, [s.l.], v. 21, n. 4, p. 335-347, 2014.

SABEL, C.; ZEITLIN, J.; QUACK, S. Capacitating Services and the Bottom-Up Approach to Social Investment. In: HEMERIJCK, A. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

SARACENO, C. Family relationships and gender equality in the social investment discourse: a too reduced view? In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

SCHMID, G. Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance. *British Journal of Industrial Relations*, Hoboken, v. 63, n. 1, p. 70-93, 2015.

SMEDING, T. M. *et al.* Poverty, inequality, and family living standards impact across seven

nations: the effect of noncash subsidies for health, education and housing. *Review of Income and Wealth*, Ottawa v. 39, n. 3, p. 229-256, 1993.

VAN LANCKER, W. Putting the child-centred investment strategy to the test: Evidence for EU27. *European Journal of Social Security*, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 4-27, 2013.

VERBIST, G. Measuring social investment returns: do publicly provided services enhance social inclusion? In: HEMERIJCK, A. (Org.). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, no prelo.

APÊNDICE

Quadro 1. Resumo da teoria sobre retornos em investimento social

	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Políticas de educação	Elevação dos graus, redução das taxas de evasão e estabilização do ambiente escolar (SABEL, no prelo)	Melhor habilidade para lidar com números resulta em salários mais elevados (HANUSECK <i>et al.</i> , 2015)	Ecec de alta qualidade promove boa nutrição e saúde em geral (HECKMAN <i>et al.</i> , 2006)
		Aprendizagem durante a vida reduz pobreza e afeta positivamente o emprego (GOOBY, 2014)	Alta escolaridade está correlacionada a melhor saúde (MIDDENDORF, 2008; CAMPBELL <i>et al.</i> , 2014)
		Ensino pré-primário é um determinante crucial dos resultados da educação universitária (CUHNA; HECKMAN, 2007) e da capacidade de aprender e adquirir novas habilidades em geral (CUNHA <i>et al.</i> 2006)	Alta escolaridade está correlacionada a menor criminalidade (MIDDENDORF, 2008)
Políticas de mercado de trabalho	Trabalho de monitoramento do esforço de pesquisa eleva as chances de se empregar (COCKX <i>et al.</i> , 2011)	Pamts impacta positivamente o emprego em determinados contextos (CALIENDO; SCHMIDL, 2016)	Ecec de alta qualidade propicia melhor nível escolar (HECKMAN, 2006)
	Pamts eleva a probabilidade de reconstratação mensal (MARTINS <i>et al.</i> 2014)	Os programas Pamts podem impactar positivamente as habilidades dos trabalhadores mais velhos e menos qualificados e aumentar seu emprego (KNUTH, 2014)	Aprendizagem ao longo da vida está ligada a melhor emprego e à saída do mercado de trabalho em idade mais elevada (HEMERIJCK <i>et al.</i> , no prelo)
	Proteção da renda permite a transição para setores mais prósperos por propiciar estabilidade na transição (Relatório Asis)	Pamts está negativamente correlacionado com a pobreza (BURGON, no prelo)	Melhores pensões depois que se aposenta (SCHMIDT, 2015; HOBSON, 2014)
	Proteção da renda durante desemprego permite encontrar trabalho mais ajustado (HUGHES; PEOPLES; PERLMAN, 1996)	Dado que competências 'não podem ser armazenadas' e podem se deteriorar (GANGL, 2006), o reemprego adequado e rápido previne a deterioração de habilidades.	Aumenta o emprego nos bons empregos (setor de alta produtividade) (NELSON; STEPHENS, 2011)
		Benefícios por desemprego permitem que os trabalhadores mantenham seus padrões de vida (consumo) e, portanto, atuem como um mecanismo de estabilização da economia (DRABING; NELSON, no prelo)	
		Pamts diminui os níveis de pobreza entre os pouco qualificados (ROVNY, 2014)	

Quadro 1. (cont.)

	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Políticas de mercado de trabalho	<p>Curtos períodos de desemprego generoso são benéficos para (especialmente feminino) o emprego (DEL BOCA ; WETZELS, 2008)</p>	<p>Carreiras profissionais mais longas (SCHMIDT, 2015; HOBSON, 2014)</p>	<p>No contexto americano, os programas Pamtms mostram retornos modestos e tendem a exibir maus resultados nas análises de custo-benefício (HECKMAN, <i>et al.</i>, 1999)</p> <p>O programa americano TAA (Trade Adjustment Assistance) não é bem sucedido em termos de análise custo-benefício (DOLFIN; SCHOCHET, 2012)</p>
Políticas de redução da pobreza	<p>Cuidados na idade avançada e serviços apropriados permitem atenuar o efeito de (principalmente em mulheres) de sair do mercado de trabalho para cuidar de parentes idosos (OECD, 2011)</p> <p>Falta de pobreza promove tomada de riscos inovadores no mercado de trabalho (DRABING; NELSON, no prelo)</p>	<p>Nível básico de segurança financeira permite manter a saúde em nível suficiente para participar da educação e do mercado de trabalho (DRABING; NELSON, no prelo)</p> <p>Falta de pobreza permite uma colocação apropriada no mercado de trabalho (DRABING; NELSON, no prelo)</p>	<p>Estrutura social e econômica é um dos determinantes dos escores do Pisa (Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) (ESPING-ANDERSEN, 2015)</p> <p>Políticas de assistência não monetárias (serviços) reforçam o efeito das políticas redistributivas tradicionais (SMEEDING, <i>et al.</i>, 1993)</p> <p>Políticas imediatas de combate à pobreza reduzem sua necessidade mais tarde (DRABIN; NELSON, no prelo)</p> <p>Impacto positivo no crescimento (OECD, 2015)</p>
Políticas da família	<p>Cuidados infantis mais acessíveis elevam a participação no mercado de trabalho feminino (CARTA; RIZZICA, 2015; VERBIST, no prelo)</p> <p>Melhor disponibilidade de cuidados infantis eleva a participação no mercado de trabalho feminino (VERBIST, no prelo)</p>	<p>Cuidados infantis geram efeito positivo sobre o desempenho no Pisa (EUROPEAN COMMISSION, 2014)</p> <p>Ecec pode elevar as taxas de fertilidade (LEON, no prelo)</p> <p>Possibilidade do efeito Matthew na puericultura universal (DELEECK; HUYBRECHS; CANTILLON, 1983)</p>	<p>Ecec universal ajuda a reduzir a transferência intergeracional da pobreza (LEON, no prelo)</p> <p>Empregos em tempo integral e de qualidade superior para as mães (HEMERIJCK <i>et al.</i>, no prelo)</p>

Quadro 1. (cont.)

	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Políticas da família	Licença parental e creches públicas facilitam o aumento (principalmente) do emprego maternal (NIEU-WENHUI; NEED; VAN DER KOLK; 2012)	<p>Criação de postos de trabalho no setor de cuidados (DE DEKEN, no prelo)</p> <p>Empregos criados no setor de cuidados são bons para as mulheres que lutariam para encontrar emprego em outras condições (MORGAN, 2012)</p> <p>Licença parental está associada a menor risco de pobreza para (especialmente um dos pais) as famílias (MALDONADO; NIEU-WENHUIS, 2014)</p>	