

O modelo escandinavo de proteção social¹

Peter ABRAHAMSON¹

1 Introdução

Por muitos anos, os Estados de bem-estar social escandinavos têm sido modelos de inspiração para muitas sociedades em todo o mundo. Bem conhecidos por sua abordagem abrangente e universal para o bem-estar de seus cidadãos, o modelo é visto como um sistema que protege os cidadãos do nascimento à morte. Entretanto, se vista por uma perspectiva histórica, fica claro que, em primeiro lugar, não foi sempre assim e, em segundo lugar, de tempos em tempos, essa abordagem é seriamente desafiada. Este artigo visa traçar um esboço variado e crítico dos principais aspectos do modelo escandinavo de bem-estar social; sua história e discussões contemporâneas da reforma do bem-estar social à luz da atual crise.

2 A Escandinávia no interior dos modelos de bem-estar social

Dentro das ciências sociais, tem sido comum dividir o mundo dos Estados de bem-estar social em vários modelos e regimes. Isso quer dizer que esses pontos comuns do Estado de bem-estar social – a obrigação do Estado com relação aos seus cidadãos, a institucionalização da cidadania social – têm sido apresentados de diferentes maneiras. A primeira distinção foi entre os Estados de bem-estar social residual e institucional, dos quais o primeiro era visto como imaturo ou

ainda em desenvolvimento. O entendimento geral era de convergência – esperava-se que os residuais iriam se desenvolver e se tornar institucionais. A variável independente eram os gastos sociais totais: quanto mais desenvolvido, mais institucional o Estado e mais caros os argumentos (WILENSKY; LEBAX, 1958). Essa visão foi desafiada por Richard Titmuss num trabalho publicado em 1971. Ele alegava que os modelos residual e institucional apareciam simultaneamente e com um terceiro modelo que ele chamou de modelo de realização-desempenho do bem-estar social. Ele também alterou a definição de modelo institucional, acrescentando “redistributivo” aos seus méritos. Essa visão tridimensional do Estado de bem-estar social pós-Segunda Guerra passou relativamente despercebida pelos pesquisadores do bem-estar social, até a publicação de *The three worlds of welfare capitalism* (Os três mundos do capitalismo de bem-estar), de Esping-Andersen, em 1990. Nesse influente livro, os modelos de Titmuss receberam novos nomes de acordo com as ideologias políticas que os promoviam. Assim, o modelo residual recebeu o nome de regime liberal; o modelo de realização-desempenho foi rebatizado de regime conservador-corporativista e o modelo institucional-redistributivo passou a ser chamado de regime social-democrata. A argumentação de Esping-Andersen é de que essa diferenciação de experiências de Estado

¹Universidade de Copenhague. E-mail: <pa@soc.ku.dk>.

de bem-estar cobre todos os casos ou pode ser adotada de forma significativa por qualquer sociedade de bem-estar, seja asiática, sul-americana ou outra (ESPING-ANDERSEN, 1996, 1997). Outros autores desafiaram essa visão e desenvolveram outros modelos ou regimes, como, por exemplo, o modelo rudimentar para cobrir a orla latina no sul europeu (LEIBFRIED, 1992); o confuciano para o sul e o leste da Ásia (JONES, 1993); o pós-comunista para o leste europeu (DEACON, 1993), o trabalhista para os antípodas (CASTLES; MITCHELL, 1990), etc. (ABRAHAMSON 1999).

Recentemente, sugeri fundir o regime de bem-estar social do sul da Europa, América Latina e Ásia Oriental sob o título de regime de atenção informal e que uma abordagem de quatro modelos englobaria a maior parte do norte e do sul (ABRAHAMSON, 2011).

Apesar dessa polêmica, a literatura sobre Estado de bem-estar concorda com a mescla de estados escandinavos¹ sob o mesmo regime ou modelo, apesar de chamá-los de nomes diferentes (Escandinavo, Nórdico, Social-democrático, Institucional, Abrangente etc.). Para resumir as características do modelo escandinavo de bem-estar social, o Quadro1 (abaixo) mostra as diferenças entre os quatro modelos de acordo com suas dimensões centrais:

	Sul	Continental	Atlântico	Escandinavo
Crítérios para se ter direito	Necessidade (contribuição)	Contribuição	Necessidade	Direito
Ideologia Política	Democrático-Cristã	Conservador	Liberal	Social-Democrática
Instituição Central	Família	Organizações voluntárias	Mercado	Estado
Extensão	Limitada	Abrangente	Limitada	Abrangente
Financiamento	Organizações voluntárias	Parceiros Sociais	Estado	Estado
Demarcação da população que tem direito	Membro da família e comunidade local	Filiado ao mercado de trabalho	Cidadão	Cidadão

Quadro 1 – Quatro modelos típicos ideais de Estado de bem-estar social

¹ Ao longo deste artigo, escandinavo e nórdico são usados alternadamente.

Na Escandinávia, o critério para se ter direito ao bem-estar é baseado nos direitos (constitucionais); não numa avaliação seletiva de necessidades, como é feito no modelo do Atlântico, ou com base em contribuições, como no modelo continental. O direito é baseado na participação de diferentes comunidades, de modelo a modelo. Tanto no modelo escandinavo quanto no Atlântico, ser residente legal é o critério, ou seja, ser membro da sociedade, cidadão. Já no modelo continental, a filiação ao mercado de trabalho é o que conta. Pertencer a uma família ou comunidade local é o critério no sul. A ideologia política que promove o estilo escandinavo é social-democrática, enquanto que o modelo do sul, por exemplo, reflete uma ideologia democrático-cristã. A instituição social dominante no que diz respeito à provisão do bem-estar na Escandinávia é o Estado, não o mercado como no modelo do Atlântico ou as organizações voluntárias como no continental, nem a família como no sul. Tanto o modelo de bem-estar social escandinavo quanto o continental devem ser abrangentes, envolvendo muitos recursos, ao passo que nos modelos atlântico e sulista a ideia é ser mais barato. Pequeno ou grande, o financiamento do bem-estar social vem de diferentes fontes: (a) idealmente, o modelo escandinavo e o atlântico são sustentados por impostos; (b) o continental é financiado por contribuições dos parceiros sociais do mercado de trabalho; e (c) o modelo do sul é financiado por arrecadações e doações de instituições religiosas.

Em outras palavras e com algumas limitações, o modelo escandinavo: é universal e (portanto) caro; é financiado por impostos; é baseado na provisão pública de transferências e serviços; tem ênfase em trabalhos sociais pessoais em vez de transferências; fornece serviços de alta qualidade; possui altos índices de compensação, por isso é igualitário; é baseado num alto grau de participação no mercado de trabalho de ambos os sexos. Joakim Palme (1999, p. 15) resume da seguinte maneira: “[...] o modelo nórdico diz respeito a universalismo, benefícios generosos, direitos de cidadania social, modelo de dupla renda, políticas ativas de mercado de trabalho, e amplos serviços sociais”. Duane Swank incluiu políticas tributárias e pleno emprego:

Os países nórdicos são geralmente caracterizados por programas financiados e administrados publicamente, que têm cobertura abrangente e universal e estruturas de benefícios relativamente igualitárias. Tradicionalmente, eles são sustentados por impostos redistributivos gerais e fortes orientações trabalhistas em termos de ênfase programática no trabalho e políticas econômicas e visam o pleno emprego (SWANK, 2000, p. 85).

Para Kuhnle e Hort, a marca do Estado de bem-estar social institucional escandinavo é a mescla de três elementos: “uma política social abrangente; um princípio de direito social que foi institucionalizado (diretos sociais); e uma legislação social que tem caráter solidário e universal” (2004, p. 2). Entretanto, não tem sido bem assim. Essas características vêm se desenvolvendo gradualmente

desde a segunda metade do século XIX, como veremos na próxima seção.

3 Uma breve história do modelo nórdico de bem-estar

Várias características são específicas dos países nórdicos. São pequenos estados, industrializados tardiamente – o que foi decisivo para o desenvolvimento posterior de seu estado de bem-estar social.

Muitos regimes de bem-estar de pequenos países do norte europeu (como a Dinamarca) desenvolveram uma estratégia na qual uma maior exposição à concorrência internacional seria compensada pelo efeito amortecedor de um regime de bem-estar mais generoso em casa. Nesse caso, não foi tanto o “atraso” quanto tamanho que determinaram uma específica estratégia de política social para gerenciar o desenvolvimento econômico (PIERSON, 2004, p. 8).

Mesmo assim, industrializações tardias de um modo geral tenderam a ser economicamente intervencionistas e a criar programas de política social pública num estágio um tanto precoce de seu desenvolvimento. Os países nórdicos também foram relativamente homogêneos em termos de etnia e religião: “Durante muitos anos, a versão luterana do cristianismo teve um status hegemônico em todos os países nórdicos... Talvez a explicação mais importante das similaridades entre os Estados nórdicos e, em particular, do(s) tipo(s) nórdico(s) de bem-estar” que eles defendem (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 10). Além disso, a Escandinávia sempre teve uma longa tradição de democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo es-

tado de direito. Sua cultura política é baseada num alto grau de participação popular e na vontade e habilidade de encontrar soluções pacíficas para conflitos sociais e políticos:

Desde o período entre guerras, a coesão nacional tem sido a orientação dominante, principalmente aquela promovida por políticas de bem-estar social. Na segunda metade do século XX, o entendimento dos países nórdicos enquanto estados de bem-estar social desenvolvidos tornou-se um elemento integrado nas identidades nacionais (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 11).

Esse entendimento de um regime consensual como definido pelos historiadores acima também é apoiado por outros cientistas sociais que localizam esse desenvolvimento na década de 1930, período em que a crise levou a soluções institucionais para reduzir a tensão e promover a mediação entre grupos de interesse, tais como os agrícolas, industriais e trabalhistas (KUHNLÉ; HORT, 2004, p. 2). Sven Hort e Stein Kuhnle também enfatizam a “combinação de estruturas sociais relativamente igualitárias; populações pequenas e relativamente homogêneas em termos de etnia, religião e língua; e uma longa tradição histórica de responsabilidade pública/comunal para assuntos de bem-estar social” como explicação para o desenvolvimento de programas sociais universais, que são menos propensos a se desenvolver em sociedades mais heterogêneas (KUHNLÉ; HORT, 2004, p. 13). Do mesmo modo, Pauli Kettunen menciona “o caminho do desenvolvimento escandinavo” como fator constitutivo da

formação como uma identidade nacional política, econômica e cultural. Ele ainda cita Dieter Senghaas ao escrever que a Escandinávia também inclui um “considerável controle político sobre processos externos e domésticos a fim de evitar um crescimento da exportação que torne a sociedade mais oligárquica e produza uma espécie de capitalismo rentista” (SENGHAAS apud KETTUNEN, 2006, p. 36). Kettunen leva essa ideia mais longe e afirma que:

[...] a consciência nacional, o imaginário da comunidade, também forneceu aos grupos subordinados da sociedade uma série de critérios ideais, que poderiam ser voltados contra as condições prevalentes da sociedade. Ao mesmo tempo, essa consciência dotava os cidadãos de uma estrutura de referência com a qual eles podiam interpretar politicamente e generalizar suas experiências diárias de subordinação e injustiça. Na forma de “questão social” ou “questão trabalhista”, essas tensões sociais foram incorporadas aos discursos que uniam o nacionalismo e a modernização (2006, 36).

Essa experiência escandinava pode ser dividida em quatro períodos distintos de desenvolvimento, que serão brevemente discutidos aqui.

A era da Lei dos pobres e da Filantropia – década de 1870 a 1918

Niels Finn Christiansen e Pirjo Markkola afirmaram que “as crianças eram o centro das ideias dos decisores políticos quando eles começaram a considerar a necessidade de algum tipo de intervenção nas forças de trabalho. Da década de 1870 até mais ou menos 1900, leis para as

indústrias regulamentando o trabalho infantil foram aprovadas na maioria dos países nórdicos.”

Em todos os países nórdicos, as áreas centrais da Seguridade Social – terceira idade, doenças, acidentes e desemprego – foram os primeiros objetos de preocupação pública...² É significativo que a maioria das leis aprovadas tenha introduzido algum tipo de financiamento por imposto ou uma combinação de seguro e financiamento do Estado baseada no princípio da assistência (do Estado) para a autoassistência... Outro aspecto característico é a posição central do indivíduo como alvo das medidas da política social, além de alguns sinais precoces de universalismo... Uma característica comum da legislação inicial nórdica era o delicado equilíbrio entre legislação parlamentar central e administração local das leis... As pessoas carentes eram, em geral, deixadas ao poder discricionário das autoridades locais (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 15-16).

Mas, como afirmam Eero Carroll e Joakim Palme, “[...] não havia nada de memorável nos primeiros programas fornecidos pelas primeiras reformas nórdicas” (2006, p. 18). Eles eram um tipo de regulamentação da lei da pobreza que fazia distinção entre os pobres que mereciam ajuda ou não e os que recebiam essa ajuda poderiam ser – e geralmente eram – privados de seus direitos civis enquanto

² Esse desenvolvimento provavelmente não é muito específico da Escandinávia. Christopher Pierson descobriu que praticamente todas as sociedades de bem-estar social desenvolveram seus programas na mesma sequência: “O sequenciamento no qual o seguro por acidentes pessoais tende a ser a primeira medida de Seguridade Social – seguido por seguros saúde e natalidade e então pensões por idade e deficiência, com seguro desemprego e subsídios familiares vindo de algum modo atrás – é surpreendentemente significativo” (PIERSON, 2004, p. 14).

exerciam seus recém-desenvolvidos direitos sociais. Essas reformas iniciais tinham um forte ar de voluntarismo ou dependiam, até certo ponto, de avaliação de rendimentos.

A Extensão dos direitos sociais – 1919 a 1950

Como já mencionado, o avanço do modelo nórdico de organização de bem-estar social veio com o acordo de crise durante o entreguerras. Christiansen e Markkola (2006, p. 17-18) relatam esse avanço como uma mudança do poder de classes: “A extensão dos direitos sociais a todos os cidadãos constituiu a mudança mais radical dos períodos iniciais. Nas décadas de 1920 e 1930, o equilíbrio do poder mudou das mãos dos fazendeiros e burgueses para as classes mais baixas.” E “O amplo apoio popular aos sociais democratas ajudou a assegurar as bases democráticas dos países nórdicos num período em que elas eram abaladas na maioria dos outros países.” Ainda assim, “O caminho para as reformas sociais foi preparado não apenas por amplo apoio popular, mas também por grandes acordos entre classes que envolviam em particular a classe trabalhadora, os fazendeiros e, algumas vezes, os capitalistas burgueses.” Nós, portanto, precisamos modificar a tese na qual o modelo nórdico foi uma realização do movimento trabalhista democrático social, como vem sendo difundido até então, principalmente por Gösta Esping-Andersen (1985, 1990). Como os historiadores concluíram em suas investigações:

Entretanto, tanto a longa perspectiva histórica quanto a inclusão da Finlândia e Islândia nos forçam a modificar a tese da social Democracia. Em outras épocas, os fazendeiros, outros grupos de pequenos burgueses e mesmo a burguesia e seus partidos políticos criaram as bases para os futuros sistemas de bem-estar social. O universalismo, o financiamento por tributos e a intervenção do Estado não são invenções sociais democráticas (CHRISTIANSEN; ÅMARK, 2006, p. 351).

Não devemos esquecer que “os países nórdicos foram extensamente agrários durante o período do avanço do estado de bem-estar social até a década de 1930”, como e Carroll e Palme nos fazem lembrar (2006, 18).

No entanto, o movimento trabalhista foi influente, mesmo que dependesse de outras classes e grupos de interesse, e essa influência, naquela época, foi baseada:

1. Na extensão das relações de mercado de trabalho autônomas com todos os países através de abrangentes acordos entre associações de empregadores e associações sindicais nacionais;
2. Numa taxa de organização excepcionalmente alta entre todos assalariados, incluindo as mulheres;
3. Na capacidade dos movimentos de conquistar posições em todos os cantos da sociedade, incluindo comunidades locais e uma rede de comunicação muito eficaz (que comunicava a estratégia e visão do “realismo utópico”);
4. Numa colaboração efetiva entre líderes da classe trabalhadora e o

novo grupo de engenheiros sociais que se filiaram aos partidos Sociais-Democráticos (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 19-20). Isso é descrito em termos mais gerais por Kuhnle e Hort como o desenvolvimento de uma ciência social positiva interligada a um aparato estatal em expansão para o registro de problemas sociais e a coleta de novas estatísticas sociais (2004, p. 7).

A "Era de Ouro" do bem-estar – década de 1950 a década de 1970

O universalismo tornou-se uma das características padrão do Estado de bem-estar social nórdico. Em áreas como educação e serviço de saúde, ele representava a continuação de uma longa tradição histórica. Em outras áreas, o universalismo representava um novo princípio. "Depois da guerra, os parlamentos nórdicos aboliram o foco no sistema básico de pensão – novas pensões de 'seguridade básica', iguais para todos os cidadãos, foram promulgadas entre 1946 e 1960", resumem Carroll e Palme (2006, p. 19) a talvez mais importante reforma do modelo nórdico. Entretanto, a expansão e desenvolvimento das pensões sinalizavam um desvio do modelo, como dito por Christiansen e Markkola (2006, p. 23): "Nas décadas de 1980 e 1990, todos os países nórdicos estabeleceram sistemas de pensão relacionados com o mercado de trabalho, que desafiavam outra marca distintiva dos arranjos de bem-estar do norte: o financiamento por impostos". Ou, conforme interpretado de maneira diferente por Carroll e Palme

(2006, p. 19), que viram a adição de um elemento de contribuição ao sistema básico de pensões como um desdobramento do modelo nórdico:

Embora o componente dinamarquês relacionado ao trabalho que entrava em vigor em 1964 só estivesse relacionado ao número de anos de serviço e não aos ganhos, tais benefícios de segundo plano eram extensivos o suficiente nos outros países nórdicos para garantir sua subsequente classificação como "sistemas abrangentes", com suas pensões fixas da "seguridade básica" de primeiro plano para todos os cidadãos agora combinadas com as pensões vinculadas aos ganhos para os empregados.

O universalismo, o financiamento por impostos e um alto nível de benefícios e serviços resultaram numa maciça expansão do setor público, principalmente em nível local de governo. Consequentemente, o número de servidores públicos e funcionários do bem-estar social explodiu em meados da década de 1950. Essa expansão trazia uma tendência de gênero, no sentido de que ela desproporcionalmente atraía mulheres na forma de enfermeiras, professoras, assistentes sociais etc.

Assim, numa perspectiva de gênero, os direitos femininos ao trabalho, combinados com o serviço público, podem ser a característica mais dominante das políticas de bem-estar social nórdicas. Além disso, a participação das mulheres na tomada de decisões políticas é alta. A participação feminina nas assembleias parlamentares e nos governos varia de um terço a 50 por cento (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 24).

Novos Desafios – década de 1970

Da segunda metade da década de 1960 em diante, questões como proteção ambiental, energia renovável, saúde pública em termos gerais, controle de alimentos e cultura no seu sentido mais amplo começaram a ser considerados elementos essenciais ao desenvolvimento de novas estratégias para o bem-estar social. Por outro lado, esses elementos vieram de baixo, dos novos movimentos populares que emergiam com fortes críticas contra a inaptidão dos partidos políticos estabelecidos em identificar esses novos problemas; obcecados – como sempre foram – pelas políticas de crescimento econômico como uma pré-condição do bem-estar social (CHRISTIANSEN; MARKKOLA, 2006, p. 25). No entanto, os gastos e serviços tendiam a expandir, mas, apesar disso, o pleno emprego ainda não foi alcançado na Dinamarca desde a crise do petróleo de 1973/74 – e durante a década de 1990, tanto a Finlândia quanto a Suécia vivenciaram uma séria crise. Há um reconhecimento geral e difuso de que os Estados de bem-estar social escandinavos mudaram desde a década de 1990, mas muitos observadores têm se concentrado mais na resistência às mudanças, isto é, as mudanças não foram, de um modo geral, paradigmáticas: “Nos últimos vinte anos, os Estados de bem-estar nórdicos superaram um mar de mudanças nas estruturas familiares e mercados de trabalho, e demonstraram uma notável capacidade de sobreviver a períodos de desordem econômica drástica...” (KAUTTO et al., 2001, p. 271³). Ain-

da assim, outros apontaram para as crescentes evidências da introdução de elementos característicos dos modelos atlântico, continental ou mesmo do sul europeu:

A habilidade do governo de controlar e comandar está sendo questionada por uma pouca clara separação vertical e horizontal de poderes, regionalização e globalização, descentralização e delegação e envolvimento de unidades não governamentais no processo de condução das políticas – ou seja, governança (MICHELETTI, 2001, p. 265).

O que é evidente é que tanto a Finlândia quanto a Suécia vivenciaram crescimento negativo durante meados da década de 1990 e, com exceção da Noruega, os países nórdicos não expandiram a provisão do bem-estar em termos relativos.

Na hora de definir o modelo escandinavo de bem-estar, o assunto *universalismo* foi central. Será que o modelo de bem-estar escandinavo é mais dependente da residência do que de se ter *status* de trabalhador? A resposta ainda é: sim! Porém, menos do que antes. Em todos os quatro países escandinavos, o acesso aos benefícios de seguro social tem sido restrito e o divisor entre a classe média e os grupos marginalizados tem crescido. Os elementos de individualização, descentralização, mais confiança na família e parentes e soluções de mercado estão aproximando a Escandinávia de princípios que governam os outros modelos de bem-estar da União Europeia.

³ Ver também Nordlund, 2002.

4 Diferenças e similaridades entre os modelos de bem-estar dos países nórdicos: uma perspectiva quantitativa

É comum avaliar o grau de bem-estar social de acordo com a fatia de gastos

sociais do Produto Interno Bruto. Visto dessa maneira, pouco aconteceu em muitos estados de bem-estar social da Europa, desde meados da década de 1980, como podemos ver na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Gastos sociais totais representados por % do PIB – 1980 a 2007.

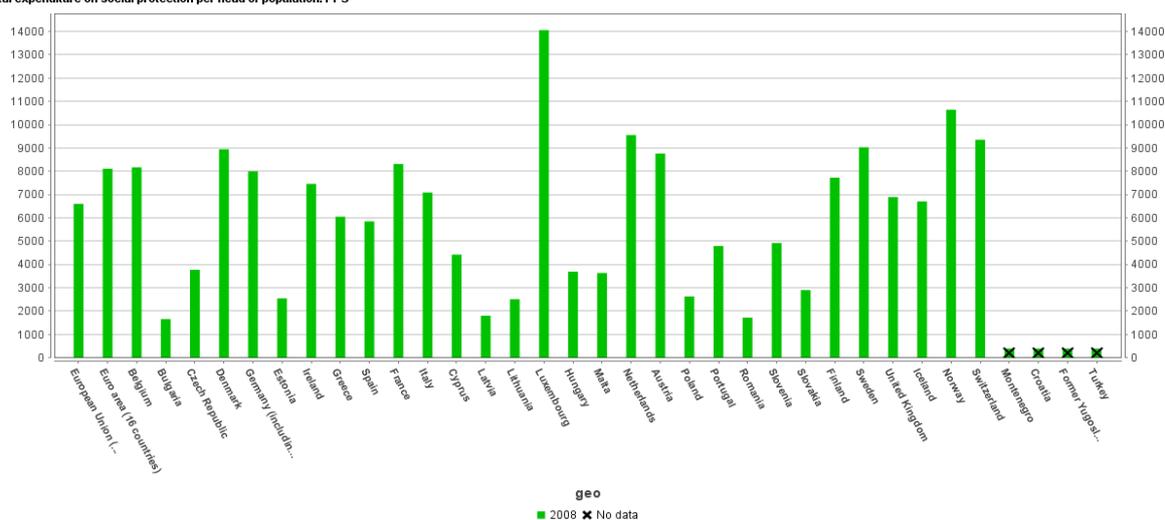
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Dinamarca	25	23	25	29	26	27	26
Finlândia	18	22	24	31	24	26	25
Islândia	17	21	15	16	13	16	16
Noruega	17	18	23	23	21	22	21
Suécia	27	29	30	32	28	29	27
Alemanha	22	23	22	27	27	27	28
França	21	26	25	29	28	29	28
Reino Unido	17	18	17	20	19	21	21

Fonte: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) 2011.

Com exceção da Islândia, os países nórdicos gastam cerca de um quarto do PIB em questões do Estado de bem-estar social, o que é similar à situação da França e Alemanha e pouco mais do que se gas-

ta no Reino Unido. Quando todos os 27 estados da União Europeia são comparados, temos o seguinte quadro da situação mais recente:

Total expenditure on social protection per head of population, PPS



Source of Data: Eurostat
 Last update: 14.09.2011
 Date of extraction: 15 Sep 2011 11:30:47 MEST
 Hyperlink to the graph: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/tableView.do?init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00100&table=tps00100>
 Disclaimer: This graph has been created automatically by Eurostat software according to external user specifications for which Eurostat is not responsible.
 General Disclaimer of the EC: http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm
 Short Description: Expenditure on social protection contain: social benefits, which consist of transfers, in cash or in kind, to households and individuals to relieve them of the burden of a defined set of risks or needs; administration costs, which represent the costs charged to the scheme for its management and administration; other expenditure, which consist of miscellaneous expenditure by social protection schemes (payment of property income and other).
 Code: tps00100

Com exceção da parte periférica da Europa, como os Bálticos, Bulgária e Romênia, a maioria dos países-membros gasta cerca de um quarto do PIB em proteção social, como tem sido o caso da Escandinávia há anos. No entanto, essa é

apenas uma maneira de se ver o comprometimento com o bem-estar social. Quando os gastos sociais *per capita* são medidos, surge um novo quadro, como visto na Tabela 2, abaixo:

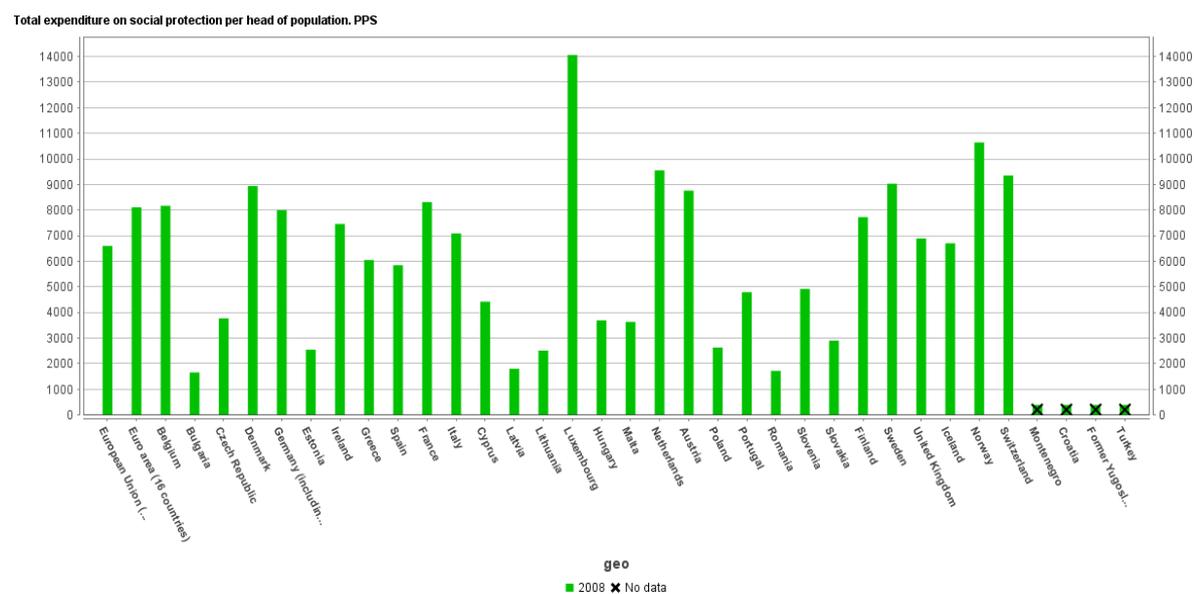
Tabela 2 – Gastos Sociais Totais *per capita* em valores constantes (1980) US\$ PP.

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Dinamarca	4686	5039	5824	7390	7402	8225	8238
Finlândia	3030	4190	5241	6318	6219	7497	7806
Islândia	..	..	3400	3634	4398	5522	5195
Noruega	3628	4434	5832	7235	7688	8504	8408
Suécia	5285	6270	7122	7571	7947	8121	9108
Alemanha	4560	5015	5491	6329	6893	7256	7131
França	3749	4936	5395	6410	7005	7669	7766
Reino Unido	2626	3536	3495	4496	4882	5887	6186

Fonte: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) 2011

Medidos em termos absolutos como gastos *per capita*, os gastos sociais *per capita* mais que dobraram nos estados considerados aqui. Assim, o quadro estático revelado pela perspectiva relativa torna-se dinâmico e expansivo quando o desenvolvimento absoluto é considerado. A-

lém disso, os estados que pareciam ser os gastadores mais modestos, como a Noruega, revelam-se grandes gastadores. A situação em 2007 de todos os 27 estados da UE é mostrada no Gráfico 2, abaixo:



Source of Data: Eurostat
 Last update: 14/09/2011
 Date of extraction: 15 Sep 2011 11:30:47 MEST
 Hyperlink to the graph: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/dswGraph.do?init=1&plugin=1&language=en&code=tps00100&stolbov=legend>
 Disclaimer: This graph has been created automatically by Eurostat software according to external user specifications for which Eurostat is not responsible.
 General Disclaimer of the EC: http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm
 Short Description: Expenditure on social protection contains: social benefits, which consist of transfers, in cash or in kind, to households and individuals to relieve them of the burden of a defined set of risks or needs; administration costs, which represent the costs charged to the scheme for its management and administration; other expenditure, which consist of miscellaneous expenditure by social protection schemes (payment of property income and other).
 Code: tps00100

Fica claro que as diferenças entre os estados europeus são não apenas significativas – elas são enormes: Luxemburgo gasta mais de US\$ 14.000,00 *per capita*, enquanto a Romênia e Bulgária gastam menos de US\$ 2.000,00 *per capita*. Os países escandinavos também apresentam uma ordem de colocação diferente se medidos dessa forma: a Noruega passa de gastador moderado a grande gastador, como já mencionado.

Em termos de distribuição funcional de seguros de risco, as sociedades escandinavas não diferem muito da maioria dos outros lugares do mundo. Como está claro na Tabela 3, a maior parte da proteção social cai sobre os idosos: seja diretamente como custos de pensões de aposentadoria ou assistência aos idosos (institucional ou não) ou indiretamente na forma de assistência à saúde, que é des-

proporcionalmente mais usada pelos idosos. A categoria das famílias e crianças é, no entanto, relativamente maior na Escandinávia que na maioria dos outros lugares, o que reflete o forte compromisso público com arranjos para as crianças e outros grupos de dependentes na Escandinávia.

Tabela 3 – Distribuição Funcional dos Gastos Sociais na Escandinávia em 2008 (%).

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
Famílias & Filhos	13	12	13	13	10
Desemprego	5	7	2	2	3
Doença	23	27	40	33	26
Velhice	38	35	22	31	40
Necessidades Especiais	15	13	14	13	15
Parentes Sobreviventes	0	3	2	1	2
Moradia	3	2	3	1	2
Assistência Social	3	2	3	3	2

Fonte: NOSOSCO (2011, p. 236).

Pode ser uma surpresa que alguns dos recursos diretamente voltados aos pobres na forma de subsídios de assistência social e moradia representem apenas cinco por cento do total dos gastos sociais na Escandinávia.

A tendência geral, tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, no que diz respeito a taxas de participação no mercado de trabalho,

é que as taxas referentes aos homens caíram de 90 por cento ou mais para 80 por cento ou menos, enquanto as mulheres apresentam taxas que mostram uma tendência oposta de crescimento estável. Portanto, de um modo geral, a lacuna entre homens e mulheres está diminuindo, mesmo que ela ainda seja significativa. Na Escandinávia, no entanto, as diferenças entre os sexos não mais são significativas, como visto na Tabela 4.

Tabela 4 – Taxa de participação no mercado de trabalho na Escandinávia, homens e mulheres entre 16 e 64 anos.

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
Homens	78	69	80	78	75
Mulheres	74	68	76	74	71

Fonte: NOSOSCO (2010, p. 78).

A situação da maioria das mulheres integradas no mercado de trabalho formal é uma marca registrada do modelo escandinavo e é tanto um requisito para ele como uma consequência dele. Para as

mulheres trabalharem e manterem a responsabilidade com a criação dos filhos, elas precisam de apoio substancial em forma de assistência às crianças e aos idosos, o qual o Estado do bem-estar so-

cial fornece. Esses serviços são fornecidos através de empregos predominantemente femininos. Como resultado, o mercado de trabalho escandinavo é influenciado por gênero com homens trabalhando predominantemente no setor privado, enquanto as mulheres, na maioria, trabalham no setor público. Essa

combinação de medidas amplas de política familiar (licença parental, abonos por filho, assistência às crianças e aos idosos) e o alto envolvimento no mercado de trabalho permitem índices de fertilidade relativamente altos que ajudam a Escandinávia a alcançar o desafio de uma população idosa:

Tabela 5 – Taxa de Fertilidade por período e área.

Ano	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
1996	1747	1761	2120	1889	1607
1997	1752	1746	2040	1857	1532
1998	1724	1700	2048	1814	1511
1999	1735	1735	1994	1845	1503
2000	1771	1729	2076	1851	1547
2001	1746	1726	1948	1784	1570
2002	1725	1718	1932	1754	1653
2003	1760	1760	1990	1797	1717
2004	1778	1800	2033	1828	1752
2005	1802	1803	2052	1836	1769
2006	1850	1837	2074	1904	1854
2007	1909	1829	2094	1901	1880
2008	1892	1846	2140	1957	1907

Como demonstrado na Tabela 5, a taxa de fertilidade na Escandinávia agora está aproximando ou até, como no caso da Islândia, excedendo 2.0, visto que os últimos dados disponíveis de 2008 mos-

tram 1.9 na Dinamarca, 1.8 na Finlândia, 2.1 na Islândia, 2.0 na Noruega e 1.9 na Suécia. A tendência histórica pode ser ilustrada com referência ao desenvolvimento na Dinamarca.

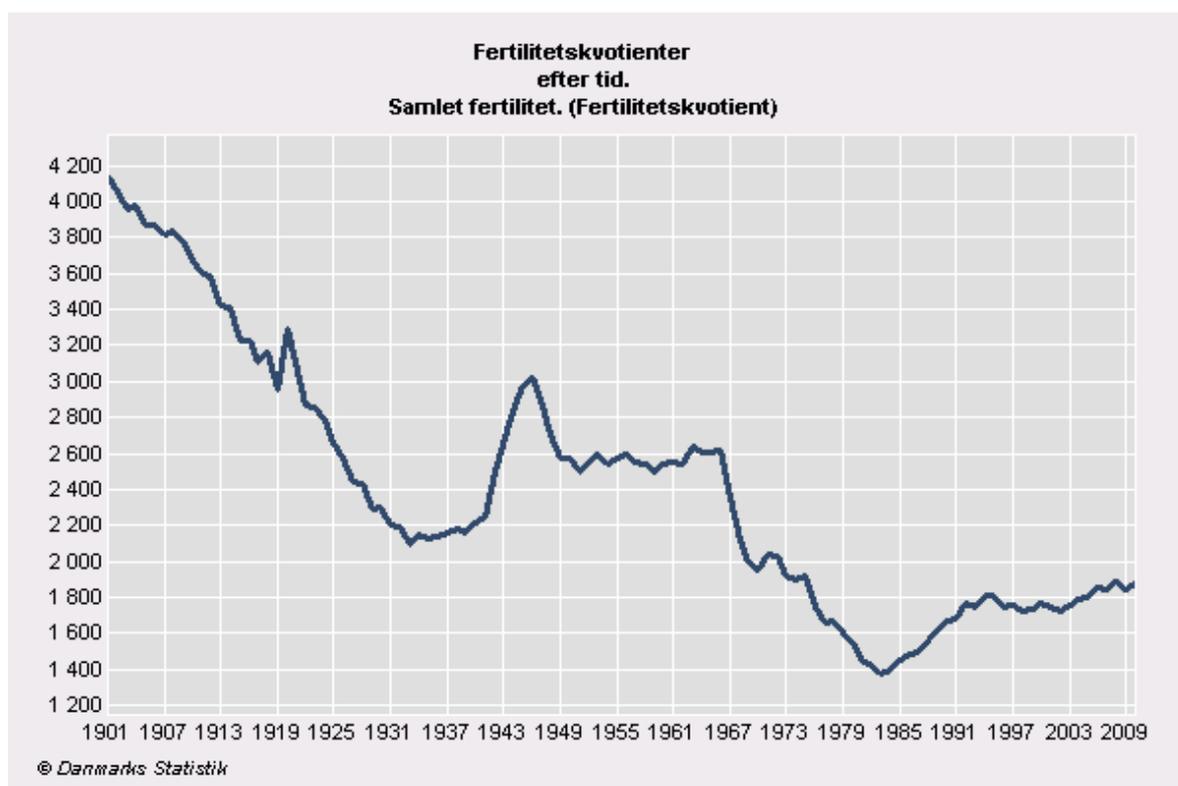


Gráfico 3 – Fertilidade Absoluta

A tendência geral está clara. Durante o século XX, as mulheres dinamarquesas passaram de quatro filhos em média, ao longo da vida, para um mínimo histórico de 1.4 filho, em 1984. Entretanto, desde então, a tendência tem sido de um aumento lento, mas constante, atualmente estabilizando em torno de 1.9 filho. Esse período de tempo corresponde exatamente ao tempo de expansão dos serviços sociais pessoais na Dinamarca e no resto da Escandinávia.

Finalmente, para avaliar o resultado da proteção social, o valor líquido de várias transferências tem sido calculado como taxas de compensação. Elas mostram o valor líquido de um benefício como participação de salários líquidos médios

para um trabalhador do sexo masculino na produção do capital do país (o assim chamado **Trabalhador** Médio da Produção). A Tabela 6 mostra que no caso de pessoas que dependem do seguro de desemprego, elas recebem uma remuneração moderada, mas decrescente ao longo do tempo. Em 1995, dinamarqueses, finlandeses e noruegueses receberiam em torno de dois terços de um salário médio e os suecos receberiam cerca de quatro quintos; mas em 2009, a remuneração no caso de desemprego para uma pessoa solteira está agora perto de 60 ou até (na Suécia e Finlândia) 50%. Mudanças recentes na Islândia têm aumentado a remuneração de maneira significativa para três quartos.

Tabela 6 – Valor mensal do seguro desemprego, representado por um percentual da renda média disponível decorrente de trabalho.

Solteiros sem filhos, APW (average production worker) 100%					
	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
1995	67%	63%	..	66%	78%
1996	66%	63%	..	66%	74%
1997	65%	60%	54%	66%	71%
1998	64%	63%	52%	66%	71%
1999	65%	62%	53%	66%	72%
2000	64%	60%	52%	66%	69%
2001	64%	59%	52%	66%	68%
2002	63%	59%	53%	66%	74%
2003	63%	58%	48%	66%	76%
2004	62%	55%	53%	..	64%
2005	62%	54%	52%	63%	60%
2006	.	.	.	.	.
2007	61%	52%	70%	63%	53%
2008	57%	52%	70%	65%	50%
2009	58%	53%	75%	63%	48%

Aqueles que não são qualificados para o seguro desemprego dependem da assistência social. A Tabela 7 fornece a remuneração, no caso da assistência social, para uma pessoa solteira sem filhos:

Tabela 7 – Benefício, no caso de desemprego, para pessoas não seguradas. Solteiros, com 30 anos de idade ou mais, e sem filhos. Valor mensal do benefício monetário representado por percentual da renda média decorrente de trabalho.

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Suécia
1995	47%	42%	..	39%
1996	46%	41%	..	31%
1997	45%	43%	..	29%
1998	44%	45%	..	29%
1999	44%	45%	50%	31%
2000	44%	43%	49%	30%
2001	44%	41%	48%	31%
2002	43%	42%	48%	32%
2003	43%	40%	44%	52%
2004	41%	39%	46%	53%
2005	42%	36%	48%	42%

2006	.	.	.	.
2007	41%	40%	45%	40%
2008	43%	38%	39%	37%
2009	41%	38%	45%	36%

Fica claro que em toda a Escandinávia (sem dados sobre a Noruega) espera-se que beneficiários da assistência social vivam na pobreza, visto que sua remuneração é menos que 50% de um salário médio, variando de 38% na

Finlândia a 45% na Islândia. A remuneração nesse caso nunca foi generosa e tem diminuído desde 1995. Se a remuneração for calculada para pais solteiros, a situação muda drasticamente como demonstrada na Tabela 8:

Tabela 8 – Benefício, no caso de desemprego, para pessoas não seguradas. Solteiro com um filho. Pai/mãe com 30 anos de idade ou mais.

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Suécia
1995	77%	77%	..	59%
1996	77%	74%	..	55%
1997	76%	70%	..	54%
1998	74%	68%	..	55%
1999	71%	66%	59%	60%
2000	73%	65%	59%	54%
2001	73%	64%	57%	55%
2002	71%	68%	54%	57%
2003	72%	65%	51%	62%
2004	70%	61%	53%	55%
2005	72%	59%	54%	53%

Quando os efeitos de vários abonos e pensões alimentícias para filhos são considerados, pais solteiros que dependam da assistência social com um

filho menor de 18 anos recebem em todos os casos uma remuneração de mais de 50%, variando de 72% na Dinamarca a 53% na Suécia em 2005.

Tabela 9 – Benefício, no caso de desemprego, para pessoas não seguradas. Pais solteiros, com 30 anos de idade ou mais, com um filho.

Valor mensal do benefício monetário representado por percentual da renda média decorrente de trabalho.

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
1995	65%	64%	82%	62%	82%
1996	64%	66%	82%	62%	81%
1997	64%	65%	82%	62%	83%
1998	63%	64%	85%	62%	82%

1999	62%	66%	86%	62%	71%
2000	62%	66%	92%	63%	69%
2001	62%	65%	89%	62%	68%
2002	61%	65%	89%	63%	75%
2003	61%	64%	88%	64%	77%
2004	58%	63%	88%	66%	77%
2005	60%	68%	89%	64%	72%
2006	.	.	.	.	.
2007	76%	70%	93%	63%	71%
2008	74%	63%	73%	68%	58%
2009	69%	62%	75%	62%	56%

No caso de velhice, o estado civil é importante. Um pensionista solteiro pode esperar remuneração variando de 56% na Suécia a 75% na Islândia –

globalmente, em níveis modestos e decrescentes. Entretanto, no caso de casais, a situação muda consideravelmente.

Tabela 10 – Casais sem filhos.

Ambos são pensionistas e ambos possuem renda decorrente de trabalho.

Valor mensal do benefício, durante o recebimento da pensão, representado por percentual da renda média decorrente de trabalho.

	Dinamarca	Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
1995	45%	63%	76%	54%	77%
1996	44%	66%	76%	54%	75%
1997	44%	64%	74%	54%	77%
1998	43%	64%	73%	54%	76%
1999	43%	64%	74%	54%	65%
2000	42%	64%	76%	56%	63%
2001	42%	64%	75%	54%	62%
2002	41%	64%	76%	56%	70%
2003	42%	64%	75%	57%	71%
2004	40%	63%	75%	60%	72%
2005	42%	70%	75%	60%	64%

Na Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia, casais em idade avançada são remunerados entre 60% e 75%, mas na Dinamarca eles recebem apenas 42%, como mostrado na Tabela 10.

A Tabela 11 demonstra a remuneração no caso de doença, e em geral ela é mais generosa, especialmente na Noruega, que se aproxima de 100%.

Tabela 11 – Auxílio doença. Solteiros sem filhos.

	Dinamarca		Finlândia		Noruega	Suécia
1995	67%		75%		100%	78%
1996	67%		77%		100%	74%
1997	65%		75%		100%	75%
1998	64%		75%		100%	80%
1999	65%		74%		100%	81%
2000	64%		73%		100%	81%
2001	63%		72%		100%	81%
2002	62%		72%		100%	81%
2003	63%		71%		100%	82%
2004	60%		70%		100%	80%
2005	62%		69%		95%	74%
2006	.		.		.	.
2007	59%		68%		95%	69%
2008	57%		68%		99%	66%
2009	58%		67%		95%	65%

A tendência ao longo do tempo, assim como para outros benefícios, é de menos generosidade: em 1995, um trabalhador ausente por causa de doença receberia

entre dois terços (na Dinamarca) até 100% (na Noruega), enquanto em 2009 dinamarqueses receberiam 58%, finlandeses e suecos dois terços e noruegueses 95%.

Tabela 12 – Auxílio natalidade. Casais sem filhos, além do recém-nascido. Ambos os pais possuem renda, o membro do casal de renda média (*average production worker*) mais baixa recebe o auxílio natalidade durante todo o ano.

APW 125%; APW 100%						
	Dinamarca		Finlândia	Islândia	Noruega	Suécia
1995	80%		88%	..	98%	95%
1996	79%		88%	..	98%	92%
1997	79%		87%	75%	97%	91%
1998	78%		87%	74%	98%	95%
1999	78%		86%	74%	97%	93%
2000	78%		86%	74%	99%	92%
2001	77%		85%	90%	99%	91%
2002	77%		85%	89%	99%	91%
2003	78%		84%	90%	99%	90%
2004	76%		84%	90%	99%	91%
2005	77%		83%	90%	93%	83%

Com relação ao salário maternidade, ele é bastante generoso na Escandinávia, mas, com exceção da Islândia, tem diminuído desde 1995, variando de 80% (na Dinamarca) até 98% (na Noruega), 77% em 2005 (na Dinamarca) e 93% (na Noruega), como demonstrado na Tabela 12.

5 Os sistemas de bem-estar social escandinavos na crise atual

O desenvolvimento das últimas três décadas pode ser descrito como o período de globalização, e as duas primeiras décadas foram, em geral, caracterizadas pela incerteza. Isso foi fato após a era de ouro, e no início havia muita conversa sobre o estado do bem-estar social estar em crise (OCDE 1981), com necessidade de redução de gastos, privatização e redução do compromisso público. Em retrospectiva, entretanto, em vez de desmontar o estado do bem-estar social, temos testemunhado que estados do bem-estar social modernos têm sido reformados dentro de um novo paradigma – do estado de investimento social (TAYLOR-GOBY, 2008; ABRAHAMSON, 2010). Praticamente todas as organizações internacionais e governos têm reconhecido que uma economia de mercado global pressupõe relações ordenadas e uma mão de obra qualificada e saudável. Portanto, instituições legais, confiáveis e fortes, assistência educacional e médica devem ser fornecidas pelo estado como uma pré-condição para expansão. Não há mais muita conversa sobre os serviços públicos serem um peso para a economia e em toda área da OCDE – e, além dessa área, tem havido uma expansão ininter-

rupta das provisões e direitos do bem estar. Essa é resumidamente a situação predominante de quando a crise atual atingiu os países escandinavos e muito do restante do mundo desenvolvido, no final da década de 2000.

A Islândia que, ao contrário, tem apreciado um crescimento econômico muito bom, e por muitos anos com taxas de crescimento de 7-8% na metade da década de 2000, levou o golpe mais duro quando a crise financeira internacional chegou ao Estado insular do Atlântico Norte. O banco islandês e o sistema financeiro quebraram completamente e a *coroa* islandesa foi gravemente desvalorizada. As consequências têm sido sérias tanto em termos econômicos e sociais quanto em termos políticos. Em abril de 2009, o desemprego culminou em 9.1%, o que é muito alto, principalmente em um país que tem desfrutado o pleno ou quase pleno emprego na maior parte do período Pós-Segunda Guerra. Para todo o ano de 2009, o desemprego foi de 8%. Em junho de 2010, o desemprego tinha apenas abaixado lentamente para 7.6% e ele vem, de maneira desproporcional, atingindo pessoas mais jovens (NOSOSKO, 2010, p. 14). Como resposta, o governo efetuou diversas mudanças na legislação de desemprego e tentou fazer com que o mercado de trabalho fosse mais flexível e levasse em consideração a redução das horas de trabalho (mais pessoas dividem os mesmos empregos). O seguro desemprego foi modificado de acordo com a nova realidade e assim é possível agora receber benefícios enquanto se trabalha meio período. O período no qual os benefícios podem ser re-

cebidos também foi estendido. Além disso, o autônomo tem obtido acesso mais fácil ao seguro desemprego. Algumas das melhorias são temporárias e dependem do desenvolvimento futuro. O governo islandês está planejando uma revisão de todo o sistema de proteção social para que seja mais capaz de fornecer provisões extras para os grupos de renda mais baixa (NODOSCKO, 2009, p. 14-15). Além disso, diversas iniciativas específicas têm sido tomadas para aliviar as pessoas de vários encargos de dívidas: legislação melhorada da assim chamada regularização da dívida, o estabelecimento de uma instituição de um ouvidor para cidadãos sobrecarregados por dívidas, ajuda às pessoas com financiamentos de automóveis em moedas estrangeiras e algumas iniciativas relacionadas à moradia. Para monitorar todo o processo da crise de desenvolvimento, o governo islandês tem estabelecido o assim chamado 'proteção do bem-estar' (*velferðsvakten*), que tem sugerido várias iniciativas profiláticas, por exemplo, com relação a famílias com filhos. A crise também tem gerado um fortalecimento da ativação de políticas, principalmente para aqueles que têm 24 anos de idade ou menos. Finalmente, a crise também tem levado a iniciativas para reformar a estrutura administrativa da provisão do bem-estar na Islândia por meio da descentralização dos serviços para portadores de necessidades especiais e idosos do estado aos municípios, em 2011 e 2012, respectivamente (NOSOSKO, 2010, p. 15).

Muitos cidadãos reagiram fortemente ao que eles viram como uma administração

governamental precária da economia islandesa e os protestos finalmente fizeram o governo renunciar e deixar os partidos de oposição assumirem. O parlamento (*Altinget*) estabeleceu um comitê de investigação no curso da crise financeira, o qual ofereceu seu relatório em abril de 2010 (NOSOSKO, 2010, p. 14). A consequência mais radical, até então, tem sido a busca da Islândia pela adesão à União Europeia, depois de sempre ter sido contra a tal adesão.

A Finlândia, que pelo menos em termos de desemprego nunca se recuperou completamente da crise anterior, está tentando expandir e simplificar suas instituições de bem-estar social para melhor servir e apoiar seus cidadãos em situação de vulnerabilidade. O governo estabeleceu um comitê que, ao final de 2009, deveria sugerir reformas do sistema de proteção social e apontar direções prioritárias para trabalhar – de redução da pobreza e de segurança básica a ser assegurada. Algumas dessas sugestões já têm conduzido à nova legislação, melhorando várias transferências. As condições para pessoas que vivem de baixa renda têm sido melhoradas: um abono por filho para pais solteiros tem sido de 10 € desde janeiro de 2008 e agora é de 46,6 € mensais; e desde janeiro de 2011 o nível mínimo de salário materno, paterno e parental e de subsídio por doença tem sido aumentado até o nível de benefícios de seguro desemprego. A pensão para idosos tem sido aumentada em 20 € mensalmente. O nível mínimo de benefícios tem sido melhorado substancialmente desde 2009, no que diz respeito ao subsídio por doença, licença parental,

licença paternidade, licença maternidade e subsídio de reabilitação. Subsídios de assistência também têm sido melhorados. Além disso, abono por filho para o terceiro filho/filhos em diante tem sido de 10 € mensais. Uma iniciativa que amenizará a situação de desemprego de alguns a partir de 2010 é a extensão da licença paterna para duas semanas (NOSOSKO, 2009, p. 11-12; NOSOSKO, 2010, p. 12). Entretanto, algumas mudanças têm colocado mais cargas nos ombros das famílias com filhos pequenos através do aumento das tarifas de usuários dos centros de assistência infantil, mas essa mudança foi decidida pouco antes do golpe da nova crise, a saber, 1º de agosto de 2008, quando as tarifas de usuários aumentaram de 200 € para 233 €. Os serviços para os idosos melhoraram desde janeiro de 2009 através da redução do nível etário de 80 para 75 anos de idade para recebimento de serviços sociais sujeitos ao critério de renda. Desde agosto de 2009, o uso de cupons de serviço (*servicesedel*) tem sido expandido para incluir todos os serviços sociais e médicos, bem como aumentar as escolhas de clientes, melhorando o acesso aos serviços, diversificando a produção de serviço e encorajando a cooperação entre municípios, negócios e produtores de serviço privados (NOSOSKO, 2010, p. 13). A Finlândia está planejando uma reestruturação de seu nível de governo local e incentivando melhor cooperação entre os municípios, a fim de melhorar ainda mais igualdade na proteção social por todo o país. Isso é paralelo ao que aconteceu na Dinamarca quando o número de municípios foi reduzido de 271 para 99, em 1º de janeiro de 2007, como um

meio de realçar a capacidade e diversidade da prestação de serviço em nível local. Para os anos futuros, a Finlândia espera expandir serviços para crianças, jovens e famílias.

Na Suécia, espera-se que o alto nível de desemprego, muito incomum para esse país, continue a crescer por alguns anos. Em 2009, ele foi de 8.3%, mas aumentou para 8.5%, em 2010; contudo, espera-se que diminua ligeiramente para 8.2%, em 2011. Entretanto, a economia sueca tem, na realidade, se recuperado da crise. Espera-se que a taxa de crescimento do PIB de menos 5.2% para 2009 transforme-se num crescimento positivo de 4.3%, em 2010, e 3.4%, em 2011. Esse desenvolvimento é atribuído às políticas de expansão fiscal que têm sido buscadas juntamente com as taxas de juros historicamente baixas. Porém, a condição de alto desemprego teve um efeito disciplinar para aqueles que trabalham: desde 2002, quando a ausência ao trabalho por causa de doença estava no auge, a ausência tem diminuído em um terço e espera-se que diminua ainda mais em 2010, mesmo que em um ritmo mais lento. Para aumentar o emprego e diminuir a dependência de transferências, o governo tem reduzido a tributação sobre o trabalho e pensões. As reduções de impostos são construídas para que beneficiem aqueles que têm baixa renda, de forma desproporcional. As reduções de impostos têm sido calculadas para aumentar a renda líquida de suecos com baixa renda de SEK 200 para 250 (€ 27) por mês. No entanto, também houve cortes em alguns programas: desde 2007, os benefícios para o desemprego vêm sendo reduzi-

dos para 70% depois de 200 dias de desemprego e, então, para 65% depois de 300 dias; e para os primeiros 100 dias existe agora um teto que efetivamente também reduziu esse pagamento. Desde 2008, o subsídio por doença tem sido reduzido para 75%, depois de um ano de doença. Por fim, também desde 2008, dois ou mais dias de espera foram acrescentados ao sistema de seguro desemprego e, deste modo, o número total de dias de espera agora é de sete. Em todo caso, foi feita uma melhoria no que diz respeito à assistência infantil. Existe um novo bônus que depende do grau de igualdade com o qual os pais compartilham a assistência entre eles. Se eles dividem completamente por igual, eles têm a certeza de conseguir o máximo. Abonos por filho têm sido aumentados para o segundo filho em SEK 50, SEK 100 para o terceiro filho, SEK 150 para o quarto filho e SEK 200 para o quinto em filho em diante (NOSOSKO, 2009, p. 18-20; NOSOSKO, 2010, p. 18-20).

Com relação à Dinamarca, um fator importante de origem é que no período de tempo imediatamente anterior à crise foi possível observar as taxas de emprego mais altas e as taxas de desemprego mais baixas já registradas. Portanto, a primeira preocupação do governo foi, em primeiro lugar, tomar medidas contra um 'superaquecimento' da economia, por causa da falta de mão de obra, que resulta em uma pressão ascendente nos salários e vencimentos, e posteriormente, nos preços ao consumidor, causando uma aceleração da inflação relativa a outros países da União Europeia. Quando se tornou claro que a Dinamarca ex-

perimentava o fenômeno global da queda de exportações, 'congelamento' do mercado de moradia, colapsos de bancos e aumento do desemprego, as iniciativas do governo têm sido principalmente de natureza política e fiscal e menos então de intervenções políticas sociais. As intervenções mais importantes têm sido a introdução de pacotes de auxílio para o setor financeiro e uma reforma fiscal com o objetivo de aumentar o consumo privado através da redução do imposto de renda pessoal. Algumas das iniciativas tomadas pelo Ministério dos Assuntos Sociais também têm sido predominantemente de natureza fiscal, por exemplo, as medidas propostas para aumentar a construção de mais unidades públicas de moradia. Portanto, em 21 de abril de 2009, o recém-nomeado Primeiro Ministro, Lars Lokke Rasmussen, apresentou o programa de trabalho do governo para os próximos seis meses, e afirmou que 'o controle da crise é, claro, o objetivo totalmente preponderante' (Gabinete do Primeiro Ministro, 2009: 1; tradução do autor). Um mês antes, em Março de 2009, o governo dinamarquês e o Partido Popular Dinamarquês concordaram em uma reforma fiscal e em medidas adicionais para estimular a atividade na economia dinamarquesa. A reforma fiscal continua na direção estabelecida no *Pacote Primavera* de 2004 e o acordo sobre *Reduzir imposto na renda obtida* a partir de 2007, através da redução substancial de imposto sobre trabalho, inclusive imposto de renda marginal. Espera-se que a reforma fiscal reduzirá os impostos de renda (inclusive o 'cheque verde') em mais de 28 bilhões DKK (1½ por cento do PIB) (efeito a longo prazo e perma-

nente) (Ministério das Finanças, 2009). O Ministério do Interior e Assuntos Sociais tem tomado diversas iniciativas que diretamente ou indiretamente estão relacionadas à crise atual. Em 27 de março de 2009, foi anunciado que um acordo entre o governo, o Partido Popular Dinamarquês e o assim chamado Partido Radical (*Det Radikale*) foi feito no que diz respeito à moradia, o qual pretendia combater a “guetização”. Por guetização entende-se a concentração em bairros residenciais sociais onde um grande grupo de cidadãos está desempregado ou de algum outro modo fora do mercado de trabalho. Tem havido uma concentração lamentável de uma minoria étnica de pessoas marginalizadas em muitos bairros residenciais sociais. Parte do acordo consistia em medidas de desburocratização, as quais possibilitarão que os municípios e as associações de moradia possam mudar e experimentar mais rapidamente o desenvolvimento. Eles também terão permissão para deixar apartamentos vazios até que os assim chamados inquilinos com recursos fortes queiram mudar para o imóvel. “As muitas e rígidas regras serão substituídas por diálogo e colaboração” informa um comunicado do Ministério (Ministério do Interior e Assuntos Sociais, 2009a: 1). O acordo supostamente torna mais fácil alugar apartamentos nos bairros residenciais sociais. As exigências de que os novos apartamentos tenham ‘energia ecológica’ foram especificadas e aumentadas. Espera-se que, no total, o acordo resultará numas 4.000 a 5.000 unidades a mais por ano (Ministério do Interior e Assuntos Sociais, 2009^a, p. 1). Desde 1^o de julho de 2009, uma nova lei tem sido

eficaz em reduzir a quantidade de cidadãos sendo despejados de seus apartamentos por causa de atrasos nos pagamentos. O inquilino terá então um período mais longo entre a notificação de atraso no pagamento do aluguel e o real despejo. “O município também será notificado antecipadamente que alguma coisa está errada. Após a notificação, o município deve contatar o inquilino e julgar se poderá ajudá-lo e o que poderá fazer para ajudar. Além disso, o Ministério especula se alguns inquilinos têm um aluguel muito alto em relação à sua renda e deveria receber ajuda para encontrar um apartamento mais barato. Como algo novo, o município nesses casos pode ajudar com os custos da mudança (Ministério do Interior e Assuntos Sociais, 2009b, p. 1). Em 30 de abril, o Ministério anunciou que apoiaria cinco organizações voluntárias com 16 milhões de DKK para fornecerem aconselhamento financeiro para pessoas socialmente marginalizadas em diversas cidades em todo o país. O aconselhamento será realizado por pessoas com formação no setor financeiro, tais como bancários e contadores. Pessoas com dívidas, baixa renda e baixa renda líquida disponível poderão contatar os recém-criados serviços de aconselhamento financeiro e receber conselhos gratuitos sobre como se livrar de dívidas e criar um orçamento pessoal/familiar (Ministério do Interior e Assuntos Sociais, 2009c, p. 1). Do ponto de vista financeiro, a maior iniciativa tomada pelo Ministério foi a criação de fundos somando mais de 850 milhões de DKK, o que deverá possibilitar aos municípios repassar os investimentos em tempo, ou seja, realizá-los mais cedo do

que o esperado. Os fundos são uma combinação de subvenções (DKK 212 milhões) e empréstimos (DKK 649 milhões). Eles podem ser usados para renovação das instituições existentes, tais como escolas, jardins de infância e lares para terceira idade, ou para construir novas instituições desses tipos que “estão próximas dos cidadãos” (Ministério do Interior e Assuntos Sociais 2009d, p. 1). A Ministra Karen Ellemann expressou expectativa de que tal iniciativa fortaleça o emprego.

Aparentemente, o governo dinamarquês tem considerado essas iniciativas muito bem-sucedidas para garantir a limitação das despesas nos próximos anos e restaurar a economia dinamarquesa. Isso tem sido feito através do assim chamado pacote de restauração (*genopretningspakke*). Parte deste é uma redução do período de tempo durante o qual se pode receber benefícios de desemprego, inclusive ativação, de quatro para dois anos. Além disso, um teto para a quantidade total de abonos por filho tem sido adotado. O pacote foi estabelecido em 35.000 DKK e será gradualmente introduzido durante 2011 e 2012. Isso, na realidade, reduzirá abonos por filho para a maioria das famílias com três filhos e todas as famílias com quatro filhos (NOSOSKO, 2010, p. 7-8).

Como já foi mencionado, a Noruega é um caso especial. Quando estava coletando dados para esse estudo, ao abordar colegas na Noruega, a reação imediata de um deles foi: “qual crise?” Isso reflete, entre outras coisas, um nível relativamente baixo de desemprego como

citado acima: em 2008, era de 2.5% e tinha aumentado apenas para 3.2%. Atualmente, a Noruega está experimentando um aumento no consumo privado e público devido a uma política de orçamento expansiva do governo desde a primavera de 2009. Paralelo ao que está acontecendo ou tem acontecido recentemente nos outros países escandinavos, a Noruega também está planejando mudanças na organização e conteúdo da proteção social, e está tentando encontrar maneiras de aumentar o emprego e diminuir a dependência nas transferências sociais. A reforma do bem-estar social busca criar um sistema de mais fácil utilização, coordenado, eficaz e baseado em um princípio único de uma porta de entrada, independente de qual problema específico seja encontrado. Em fevereiro de 2009, o governo apresentou uma carta ao parlamento a respeito da reforma do sistema de pensões. O objetivo é assegurar que o sistema de pensões seja sustentável a longo prazo. Se aceito, será possível retirar a pensão da Terceira idade de uma maneira flexível, de 62 a 75 anos de idade, por meio da combinação de pensão e trabalho, sem reduzir os direitos de pensão. As mudanças estão programadas para começar em 2010 e 2011. No final deste ano, vence um acordo entre os parceiros sociais e o governo da Noruega a respeito de um mercado de trabalho mais inclusivo. Os objetivos são a redução de 20% da ausência por doença, de 2001 até 2009; o aumento do trabalho entre pessoas portadoras de deficiência; e o aumento da idade real de aposentadoria. De 2004 a 2008, a aposentadoria real aumentou aproximadamente em um ano: de 63.1 para 64 anos de idade, mas

não havia um número maior de portadores de deficiência empregados e a ausência por doença tem sido reduzida em cerca de apenas 6% desde 2001 (NOSOSKO, 2009, p. 15-18; NOSOSKO, 2010, p. 16-18).

6 Conclusão

A boa preparação e a robustez da sociedade do bem-estar social na Escandinávia representam um cenário importante para a maneira como a crise econômica foi resolvida. A boa preparação foi, em grande parte, um resultado de reformas muito recentes que têm representado mudanças significativas tanto nas políticas do mercado de trabalho como nas políticas sociais. A robustez é um reflexo de muitos anos de compromisso com uma responsabilidade pública para o bem-estar dos cidadãos. Os conselhos oferecidos aos governos de várias comissões especializadas e seus próprios funcionários têm sido bastante uniformes. Na Dinamarca e Noruega, a preocupação tem sido com a redução de trabalho e *não* com o desemprego. Portanto, as mudanças sugeridas têm sido na direção de aumentar os incentivos de trabalho através da redução dos direitos sociais, que será uma continuação do que aconteceu na Dinamarca com a reforma do mercado de trabalho na metade dos anos 90 e a reforma da assistência social durante a década de 2000 (ABRAHAMSON, 2006). As mudanças recentes e as mudanças sugeridas não podem, porém, ser interpretadas como um retrocesso do estado do bem-estar social escandinavo. O gasto social total não está diminuindo, relativamente falando, como percentual

do PIB; está estagnando, mas em termos absolutos, o gasto *per capita*, a despesa social tem aumentado todo ano desde que começou a ser medida. O que é importante lembrar é que os estados do bem-estar social escandinavos não tratam de, quantitativamente falando, apoio ao pobre e/ou ao desempregado através de medidas direcionadas, mas sim de apoiar a população como um todo através de serviços universais como assistência médica de alta qualidade gratuita, educação incluindo ensino superior gratuito, creche fortemente subsidiada, ampla assistência aos idosos (também gratuita), pensões familiares para todas as famílias com filhos, independente de renda, e pensão por velhice para todos os idosos independentemente de sua renda e riqueza. Uma pré-condição para isso consiste na carga tributária de aproximadamente 50% do PIB e um nível muito alto de emprego formal. O emprego feminino, em especial, é muito alto na Escandinávia e está interligado com amplos serviços assistenciais fornecidos por várias instituições do estado do bem-estar social. Como consequência, as mulheres escandinavas são capazes de criar filhos e estar formalmente empregadas, o que reflete, nos dias atuais, uma taxa de fertilidade relativamente alta, de aproximadamente 1.9. Os países escandinavos têm mercados⁴ de trabalho altamente organizados com condições de trabalho e negociações sa-

⁴ Os países nórdicos têm as taxas mais altas de filiação sindical na OCDE. Mesmo em declínio desde a taxa mais alta em 1982 (de 82%), em 2007, 69% dos trabalhadores dinamarqueses eram membros de um sindicato (OCDE 2009). Simultaneamente, muitos empregadores também são membros de uma associação de empregadores.

lariais institucionalizadas através de acordos entre parceiros sociais. A Dinamarca, principalmente, tem desenvolvido, além disso, um mercado de trabalho muito flexível. No referido país, há um alto grau de mobilidade e uma curta permanência no emprego. Supostamente, isso produz um mercado de trabalho muito dinâmico no qual não é arriscado para empregadores contratar em tempos bons, uma vez que podem facilmente demitir em tempos ruins. Associado a um sistema amplo de segurança social e facilitado por políticas ativas do mercado de trabalho, o modelo dinamarquês tem sido apelidado de *flexiguridade*.

Várias semelhanças de efeito da crise e governança têm ocorrido na Escandinávia. Como reflexo do regime do bem-estar específico, o aumento no desemprego tem atingido os homens mais duramente do que as mulheres. E considerando que as mulheres estão predominantemente ocupadas no setor público, elas têm sido mais protegidas contra demissões. Como reação, todos os países na região têm tomado iniciativas para reformar suas estruturas administrativas em geral e o sistema de bem-estar social em especial. Ao discutir esse desenvolvimento internacionalmente, é importante lembrar que a reforma do bem-estar social e outras iniciativas públicas, tomadas imediatamente antes e durante a crise na Escandinávia, foram todas feitas dentro de uma cultura política escandinava específica, baseada no consenso, no compromisso e numa tradição de obter inspiração e conselho de comissões de políticas *ad hoc*. Elas foram, além disso, incorporadas em uma cultura caracteri-

zada por um alto grau de confiança, uns nos outros e no governo, o que indica novamente um reflexo de níveis de corrupção extremamente baixos prevalecendo na Escandinávia. Isso representa limitações para a possibilidade de transferências de experiências escandinavas para regiões com tradições e condições diferentes.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, P. The welfare modelling business. **Social Policy and Administration**, 21(4): 394-415, 1999.

ABRAHAMSON, P. La fin de modèle Scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques. **Revue française des Affaires Sociales**, 59(3): 105-127, 2005.

ABRAHAMSON, P.;BOJE,Th. P;GREVE,B. **Welfare and Families in Europe**. Aldershot: Ashgate,2005.

ABRAHAMSON, P. Testing the small country hypothesis: comparing fiscal policy and social protection in Scandinavia and Central America. **Journal of Societal and Social Policy**. 8(1),2009.

ABRAHAMSON, P. European welfare states beyond neoliberalism: toward the social investment state. **Development & Society**,v. 39, n. 1: 61-95,2010.

ABRAHAMSON, P. The welfare modelling business revisited: the case of East Asian welfare regimes.**New Welfare States in East Asia:Global Challenges**

- and Restructuring. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 15-34, 2011.
- ANDERSEN, J. G.; PETTERSEN, P. A.; SVALLFORS, S.; UUSITALO, H. The legitimacy of the Nordic welfare states: trends, variations and cleavages. In: KAUTTO, M.; HEIKKILÄ, M.; HVINDEN, B.; MARKLUND, S.; PLOUG, N. (eds.) **Nordic social policy: changing welfare states**. London: Routledge, 1999.
- ASPALTER, Ch. The East Asian welfare model. **International Journal of Social welfare**, 15(3): 290-301, 2006.
- BALDWIN, P. **The Politics of Social Solidarity: Class bases of the European welfare state 1875 – 1975**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BARRIENTOS, A. Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development contexts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. pp. 121-68.
- CARROL, E; PALME, J. **Inclusion of the European “Nordic Model” in the Debate Concerning Reform of Social Protection: the Long-Term Development of Nordic Welfare Systems 1890 – 2005 and their Transferability to Latin America of the 21st Century**. Santiago de Chile: United Nations: Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Serie: Financiamiento del Desarrollo # 168, 2006.
- CASTLES, F. G.; MITCHELL, D. **Three worlds of welfare capitalism or four?** Australian National University, graduate program in public policy. Discussion paper No. 21, 1990.
- CHRISTIANSEN, N. F.; MARKKOLA, P. Introduction. In: CHRISTIANSEN, N. F.; PETERSEN, K.; EDLING, N.; HAAVE, P. (eds.) **The Nordic Model of Welfare: An Historical Reappraisal**. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006. pp. 9-30.
- CHRISTIANSEN, N. F.; ÅMARK, K. Conclusion. In: CHRISTIANSEN, N. F.; PETERSEN, K.; EDLING, N.; HAAVE, P. (eds.) **The Nordic Model of Welfare: An Historical Reappraisal**. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006. pp. 335-54.
- DEACON, B. Developments in East European social policy. **New perspectives on the welfare state in Europe**. London: Routledge, 1993. pp. 177-97.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The Three World of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. The comparative macro-sociology of welfare states. In: MORENO, L. (ed.) **Social Exchange and welfare development**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1993.
- GOUGH, Ian. Globalization and Regional Welfare Regimes. **Global Social Policy** 1(2): 163-89, 2001.

GOUGH, I.;WOOD,G. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development contexts.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HAAVET, I. E. Milk, Mothers and Marriage: Family Policy Formation in Norway and its Neighboring Countries in the Twentieth Century.
In:CHRISTIANSEN,N.
F.;PETERSEN,K.;EDLING,N.; HAAVE,P. (eds.) **The Nordic Model of Welfare: An Historical Reappraisal.** Copenhagen: Museum Tusulanum Press,2006. pp. 189-214.

HAGGARD, S.;KAUFMAN,R. R. **Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe.** Princeton: Princeton University Press, 2008.

HALL, P. **Governing the Economy: The Policy of State Intervention in Britain and France.** New York: Oxford University Press, 1986.

HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**,v. 25, n. 3: 275-96,1993.

HOLIDAY, Ian. Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. **Political Studies**,48: 706-723,2000.

JONES, C. The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. In:JONES,Catherine (ed.) **New Perspectives on the Welfare State in Europe.** London: Routledge, 1993.

KATZENSTEIN, P. J. **Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe.** Ithaca: Cornell University Press, 1985.

KATZENSTEIN, P. J. Small States and small states revisited. **New Political Economy**, 8(1): 9-30,2003.

KAUTTO, M.;
FRITZELL,J.;HVINDEN,B.; KVIST,J.; UUSITALO,H. Conclusion: the Nordic welfare states in the European context. In:KAUTTO,M.; FRITZELL J.;HVINDEN, B.; KVIST,J.; UUSITALO,H. (eds.) **Nordic welfare states in the European context.** London: Routledge, 2001. pp. 262-72.

KAUTTO, M.;KVIST,J. Parallel Trends, Persistent Diversity: Nordic Welfare States in the European and Global Context. **Global Social Policy**, 2 (2): 189-208,2002.

KETTUNEN, P. The Power of International Comparison: A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State. In: CHRISTIANSEN,N. F.;PETERSEN,K.; EDLING,N.; HAAVE, P. (eds.) **The Nordic Model of Welfare: an Historical Reappraisal.** Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006.pp. 31-66.

KIM, Y.-M. Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. **Policy & Politics**, 36(1): 109-25,2008.

KNUDSEN, T. Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat. In:KNUDSEN,T. (ed.) **Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten.**

Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2002. pp. 20-64.

KREMER, M. The politics of ideal of care: Danish and Flemish child care policy compared. **Social Politics**,13, 29: 261-85,2006.

KUHNLE, S.; HORT, S. E. **The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development Programme Paper Number 17,2004.

KWON, H.-J. **Transforming the Developmental Welfare State in East Asia**. Geneva: UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper Number 22,2005.

LEIBFRIED, Stephan. Towards an European Welfare State? In:FERGE, Z.; KOLBERG, J. E. (eds.) **Social Policy in a Changing Europe**. Frankfurt am Main: Campus Verlag. First published as *ZeS Arbeitspapier* Nr. 2/91. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, 1992.

LIN, K. Cultural traditions and the Scandinavian social policy model. **Social Policy and Administration**,39(7): 723-739,2005.

LIN, K.; CARROLL, E. State institutions, political power and social policy choices: Reconstructing the origins of Nordic models of social policy. **European Journal of Political Research**, 45(4): 345-367,2006.

MICHELETTI, M. End of big government: is it happening in the Nordic countries? **Governance: an International Journal of Policy and Administration** 13(2): 265-78,2001.

NORDLUND, A. Social policy in harsh times: Social security development in Denmark, Finland, Norway and Sweden during the 1980s and 1990s. **International Journal of Social Welfare**, 9(1): 31-42,2000.

NOSOSCO. **Social Protection in the Nordic Countries**. Copenhagen: Nordic Socio-Statistical Secretariat, 2010.

NOSOSCO. Statistical database accessed August-september,2011.

NØRGAARD, A. S. Party politics and the organization of the Danish welfare state, 1890 – 1920: The bourgeois roots of the modern welfare state. **Scandinavian Political Studies**, 23(3): 183-215,2000.

OECD. **Welfare States in Crisis**. Paris: OECD, 1981.

OECD. Statistical Database accessed August-September, 2011.

PALME, J. **The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe**. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1999.

PETERSEN, K. Constructing Nordic Welfare: Nordic Social Political Cooperation 1919 – 1955. In:CHRISTIANSEN,N. F.; PETERSEN,K.; EDLING, N.; HAAVE, P. (eds.) **The Nordic Model of Welfare:**

An Historical Reappraisal. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006.pp. 67-98.

PIERSON, Ch. **Late Industrializers and the Development of the Welfare State.** Geneva: UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper Number 16,2004.

POWELL, M.; BARRIENTOS, A. Welfare regimes and the welfare mix. **European Journal of Political Research**, 43(1): 83-105,2004.

POWELL, M.; BARRIENTOS, A. **An audit of the welfare modeling business.** Paper presented to the ESPAnet 2008 Annual Conference, Helsinki, Finland,2008.

PYLKKÄNEN, E.; SMITH, N. The Impact of Family-Friendly Policies in Denmark and Sweden on Mothers Career Interruptions Due to Childbirth. **Discussion Paper Series IZA DP**,n. 1050. Bonn: Institute for the Study of Labor,2004.

SWANK, D. Social democratic welfare states in a global economy. In:GEYER,R.; INGEBRITSEN, C.; MOSES, J. W. (eds.) **Globalization, Europeanization and the end of Scandinavian social democracy?**London: Macmillan, 2000.pp. 85-138.

SØRENSEN, Aa. B. On kings, pietism and rent seeking in Scandinavian welfare states. **Acta Sociologica**, 41(4): 363-375,1998.

TAYLOR-GOOBY, Peter. The new welfare state settlement in Europe. **European Societies**, 10 (1):3-24,2008.

TITMUSS, R. M. Developing social policy in a time of rapid change. In: ABEL-SMITH,B.; TITMUSS, K. (eds.) **Selected Writings of Richard M. Titmuss:**The Philosophy of Welfare. London: Allen & Unwin, 1987.pp. 254-68.

WILENSKY, H.; LEB AUX, C. **Industrial Society and Social Welfare.** New York: Russell Sage foundation,1958.

ⁱ Trabalho preparado para apresentação no 6º Encontro Nacional de Política Social, 28-30 de setembro, na Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil.