

Impactos da crise no modelo escandinavo de proteção social: Apontamentos acerca do texto de Peter Abrahamson

Impact of the crisis in the scandinavian model of social security: notes on the text of Peter Abrahamson

Ana Paula Ornellas MAURIEL¹

O texto de Abrahamson (2012) é abrangente e envolve a caracterização da história da formação do que conhecemos como modelo de Estado de bem-estar escandinavo, segundo a famosa tipologia de Esping-Andersen (1991). Chamando atenção para características específicas dos países nórdicos como principal fundamento explicativo para o desenvolvimento da dimensão universal da proteção, o autor situa historicamente a experiência escandinava e suas principais alterações diante da crise contemporânea. O objetivo desse breve comentário será, contudo, debruçar com mais acuidade sobre as reformas recentes do modelo escandinavo, que vem sendo realizadas nos anos 1990 e 2000, ressaltando alguns elementos pós-crise 2008-2009.

Nesses países, em período anterior, já fora desenvolvido um sistema de cobertura universal, com variada gama de benefícios destinados à preservação da renda real, cuja base de financiamento é composta por impostos. Na base desse sistema estão os princípios do welfarstatesocial-democrático, a saber: ideais igualitários, crescimento e pleno emprego, minimização da dependência em relação à política social. Suas ações de proteção social e promoção de bem-estar baseiam-se na provisão pública, majoritariamente via serviços de alta qualidade, com altos índices de

compensação, tendo por base igualitária os ganhos de renda, com alto grau de participação da população (de ambos os sexos) no mercado de trabalho.

Segundo Abrahamson, as características específicas dos países nórdicos (aqui incluídos Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia e Islândia, mais recentemente incorporada) são peças fundamentais para construção histórica dos sistemas de proteção social escandinavostal como existem hoje. Todos são Estados pequenos, de industrialização tardia, com alto teor intervencionista nas economias e criaram políticas públicas sociais numa fase ainda inicial de desenvolvimento do capitalismo nas respectivas economias nacionais. Ademais, possuem uma longa tradição democrática e estruturas sociais relativamente homogêneas em termos de cultura, religião, etnia e língua, fator que aparece como preponderante em várias análises para explicar o desenvolvimento de programas sociais universais.

A origem da proteção social escandinava está ligada, assim como em quase toda a Europa, à preocupação com o pauperismo. Mas foram as ações desenvolvidas durante a primeira metade do século XX que solidificaram as bases políticas para a construção daquilo que viria a se tornar o modelo escandinavo de proteção social:

¹ Graduação e Mestrado em Serviço Social pela UFRJ, Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professora da Universidade Federal Fluminense. Email: <apmauriel@gmail.com>.

grandes acordos entre classes foram realizados em relação a implementação de políticas sociais, envolvendo não apenas um movimento trabalhista forte (com relações trabalhistas autônomas entre patrões e empregados, nível de organização política alto), mas diversas frações da burguesia e partidos políticos.

Cabe ressaltar que o modelo de seguro social adotado por Bismark na Alemanha havia se difundido por toda a Europa. E, na medida em que o direito ao voto se ampliava e desembocava na chegada dos partidos social-democratas no Parlamento, os esquemas de seguros sociais passavam a cobrir parcelas cada vez maiores de trabalhadores. Esses benefícios, não mais voltados especificamente aos pobres, mas ao trabalhador contribuinte, retirava da política social seu aspecto meramente assistencialista, embutindo, embora com caráter meritocrático e contributivo, a ideia de direito social (WERNECK VIANNA, 2002).

Os países escandinavos vivenciaram esse tipo de formulação até as reformas promulgadas entre 1946 e 1960, quando o novo sistema de pensões deixa de ter referência ligada à ocupação para se tornar um sistema de seguridade universal, com igual acesso e pensões fixas para todos os cidadãos. Essa, considerada por Abrahamson, talvez a mais importante reforma do modelo nórdico, compôs parte de um contexto mais amplo de transformações históricas da política social, quando a ideia de seguro é substituída pela de seguridade social, e o princípio da universalização torna-se o principal fundamento da política social em toda a Europa. E, embora a experiência real de sistemas públicos universais estatalmente regulados tenha sido restrita ao conjunto de países da Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1995), o ideário de garantir

amplos direitos sociais a todos os cidadãos passa a compor parte do que se convencionou chamar welfarestate.

Desde o final dos 1970, um quadro de austeridade permanente tem se apresentado para os welfarestates das economias afluentes (PIERSON, 2001). Os processos de substituição de empregos qualificados e melhor remunerados na indústria por empregos menos qualificados e pior remunerados em serviços, de priorização para o trabalho em tempo parcial e para o emprego em temporário, a precarização das relações de trabalho, a tendência à informalização do mercado de trabalho, o subemprego e o desemprego estrutural, enfim, colocaram a questão do emprego não só no centro do debate, mas como ponto central na implementação de políticas públicas.

Tudo isso num quadro em que o próprio baixo dinamismo da acumulação produtiva, a acumulação financeira e a natureza defensiva da reestruturação produtiva, ao amplificar os problemas fiscais e financeiros dos governos, passaram a desafiar as bases de financiamento do welfarestate. Ademais, para grande parte dos países do centro capitalista, o processo de consolidação dos sistemas de proteção e a consagração dos direitos sociais haviam gerado elevados comprometimentos do governo com os gastos sociais, em especial os benefícios previdenciários, o seguro desemprego e a assistência médica.

Abrahamson sinaliza que desde o início dos anos 1980 até 2007 a parcela total de gastos sociais no PIB se mantém estável em todos os países escandinavos. Contudo, quando se considera o gasto social per capita, observa-se que mais que dobraram nesse mesmo período, indicando uma manutenção da presença do Estado como principal ente

organizador da proteção social. Mas onde se tem concentrado esses gastos?

Os benefícios relacionados ao desemprego, normalmente calculados como taxas de compensação, particularmente quando se considera a provisão para trabalhadores ativos, veio se tornando paulatinamente mais importante dentro dos sistemas de proteção social europeus desde as crises desencadeadas nos anos 1970, quando se iniciaram reestruturações em larga escala nas economias industriais, resultando em aumento dos níveis de desemprego estrutural, de longa duração. Em todos os países a necessidade de compensação aumentou, embora com níveis diferenciados. Uma novidade encontra-se no desenvolvimento dos benefícios de assistência social, que vem se ampliando desde o final dos anos 2000 nos países europeus, tanto como forma de prevenir a pobreza para trabalhadores não segurados, quanto como compensação da erosão dos níveis dos benefícios previdenciários ou dos salários (PFEIFER, 2012).

Abrahamson demonstra que o seguro desemprego para solteiros sem filhos, em 1995, significava cerca de dois terços do salário médio na Dinamarca, Finlândia e Noruega, e cerca de quatro quintos no caso dos Suecos, mas que a tendência tem sido um decréscimo no valor das transferências - em 2009 os valores desses mesmos benefícios variavam entre 50% e 60% do salário médio. Quando se trata de benefícios de assistência social para os desempregados, ou seja, para cobrir segmentos não qualificados ao seguro desemprego, o valor dos benefícios cai para 40% a 45% do salário médio. Os percentuais aumentam consideravelmente quando existem filhos tanto para trabalhadores segurados quanto não segurados. A tendência geral, contudo, declara

Abrahamson, é de menos generosidade nos anos mais recentes.

Esping-Andersen (1995), examinando as diferentes respostas dadas à crise do welfare pelos países centrais, observa a partir de sua tipologia e identifica que, no caminho escandinavo, o enfrentamento da questão do desemprego vem se dando, durante toda a década de 1990, pela ampliação do emprego no setor público, por meio da expansão dos serviços oferecidos pelo próprio welfare. Na verdade, tais políticas integram uma estratégia de tentativa de manutenção dos objetivos do pleno emprego.

O recorte de gênero é fator fundamental para entender a dinâmica do mercado de trabalho na Escandinávia, onde os homens trabalham predominantemente no setor privado e as mulheres no setor público, na tentativa de favorecer índices de fertilidade relativamente altos (para o padrão europeu) e um alto índice de participação da população economicamente ativa no mercado de trabalho. A manutenção de ações como licença parental, abonos por filho e assistência às crianças e idosos se manteve presente como parte da estratégia de resposta à questão do emprego na atual conjuntura de crise.

Para Esping-Andersen (1995), os resultados dessas ações são ambíguos. Os aspectos positivos dizem respeito à: harmonização entre vida profissional e vida familiar, para as mulheres, por meio de empregos públicos de meio expediente; redução das diferenças salariais entre homens e mulheres; predominância de famílias com dois assalariados; reduzida incidência de pobreza em famílias chefiadas por mulheres; e, principalmente, elevado nível de emprego, o que garante arrecadação tributária elevada e redução da dependência em relação aos esquemas de transferência (particularmente

o seguro desemprego). Mas também há aspectos negativos, principalmente a segregação por gênero, com concentração de mulheres nos empregos públicos de meio expediente, caracterizados por baixos requerimentos de qualificação e alto absentismo, e preferência do setor privado por trabalhadores do sexo masculino, para evitar o absentismo do trabalho feminino.

Além do aumento da oferta de emprego no setor público, outras políticas ativas para o mercado de trabalho vêm sendo tentadas: oferta de treinamento, subsídios para contratação pelo setor privado, auxílio para os que se estabelecem por conta própria. A expressão “[...] políticas ativas [...]” é usada pelos estudiosos para designar as medidas que visam atuar diretamente sobre a oferta ou a demanda de trabalho, em contraposição às “[...] políticas passivas [...]”, que procuram apenas assistir financeiramente o desempregado, considerando o nível de emprego como um dado (AZEREDO, 1998, p.15-16).

Tais “[...] medidas de ativação [...]” têm subjacente a ideia de que as políticas sociais precisam superar práticas compensatórias voltadas aos desempregados e propor ações que visem manter os trabalhadores ocupados, em atividade. Entre os objetivos dessas iniciativas estão “o combate à dependência do Estado, a promoção de autossuficiência, a responsabilização dos assistidos pela sua própria situação e a garantia de reserva de mão-de-obra” (MOSER, 2011, p.73). Essas medidas baseiam-se em uma relação da “[...] contrapartida [...]” ou na promoção de um “[...] percurso integrado de retorno ao emprego [...]” por diversas vias e apoios por parte do Estado.

A Dinamarca tem sido alardeada como um caso bem sucedido dessa modalidade de *ativações*, que integra a chamada *flexisecurity*.

Um país pequeno de economia aberta, cuja inserção na divisão internacional do trabalho é garantida pela produção de bens e serviços altamente qualificados, com alto valor agregado, com um aparato produtivo composto por pequenas e médias empresas, com grande mobilidade no emprego – majoritariamente voluntárias – e, por isso, com regras flexíveis regendo de forma predominante os contratos de trabalho. A flexibilidade, nesse caso, deve ser entendida como princípio organizador da regulação econômica, onde a indenização do desemprego e a qualidade do serviço do emprego estão articuladas e desempenhavam um papel funcional positivo, dando maior oportunidade de escolhas no mercado (LEFRESNE; SAUVIAT, 2010).

É o próprio Abrahamson (2009a e b)¹ que denuncia os reveses dessa estratégia, ressaltando o nível alto de cobranças obrigatórias, forte sistema de monitoramento e disciplinamento sociais onde a mobilidade deixa de ser uma escolha e passa a ser uma imposição, sinalizando a marginalização de parcelas expressivas da população ativa e a incapacidade do esquema *flexide* oferecer oportunidades iguais, criando um mercado de trabalho secundário (MOSER, 2011).

Tais *medidas de ativação* aparecem como prioridade nas agendas de todos os welfare states europeus, que apesar de revelarem ainda um forte compromisso com

¹ “The Danish case is illustrative: at any given time since the mid 1980s roughly one quarter of the population in working ages have been supported outside of labor market via various welfare programs. It is, of course a good thing that they received some support, but they are being marginalized from the most important institution of integration in modern society, which is active labor market participation” (ABRAHAMSON, 2009b, p. 10).

o bem-estar, tem sido testemunhas de que um sistema dual vem se estruturando ao longo dos anos 2000, onde a classe média goza de generosa proteção e os segmentos mais atingidos pela crise são submetidos ao aumento de obrigações e reduções de direitos. Concomitantemente, uma forma mais pluralista de gerenciamento dos riscos foi sendo desenvolvida a partir da inclusão do setor privado e da sociedade civil na execução e gestão dos serviços públicos, configurando o que vem sendo chamado de *welfaremix*, mas o Estado se mantém no comando da regulação e no financiamento do gasto social (ABRAHAMSON, 2010).

Para Abrahamson essas estratégias plasam um novo sentido ao conjunto de atribuições do Estado, configurando um *welfarestate* mais produtivista, onde os governos devem promover a competitividade nacional num mercado cada vez mais internacionalizado, abandonando a ideia de um Estado provedor em direção a um que fortaleça a auto-atividade e auto-responsabilidade entre os cidadãos. Nesse *Estado de investimento social* a política social muda de provisão social para investimento em capital humano para formar um cidadão produtivo, tal como defendida na perspectiva da maior parte das organizações internacionais: onde o investimento nas pessoas, particularmente via saúde e educação, deve ser priorizado em função de um mercado mundial que necessita de uma força de trabalho saudável e bem educada sob os novos parâmetros de competitividade (ABRAHAMSON, 2009b, 2010).

É com esse *policymix* que os países escandinavos chegam aos anos 2000 e é reforçando essas tendências da política social que buscaram enfrentar a crise aguda mais recente, ocorrida em 2008-2009, quando os Estados nacionais europeus, na tentativa de

restaurar a confiança econômica, socializaram as perdas do setor privado e autorizaram empréstimos públicos para socorrer os bancos, acarretando numa nova onda de crescimento vertiginoso dos déficits públicos.

Desde então, a pressão dos grandes conglomerados por taxas de juros mais altas é muito variável segundo os a situação econômica dos Estados e fazem pressões diferenciadas sobre os governos para obrigar os cidadãos a aceitar cortes orçamentários sem precedentes. Com o cuidado de não fazer pressão excessiva - o que poderia desembocar numa moratória -, os investidores aliados aos organismos internacionais reforçam a necessidade de que alguns Estados socorram outros mais ameaçados como forma de evitar uma alta geral das taxas de juros (STREECK, 2012). Ademais, as economias nacionais ainda tem que lidar com a exigência de crescimento econômico.

A essa realidade os estados escandinavos vem enfrentando com uma nova remessa de reformas no sistema de proteção social, tal como caracteriza Abrahamson nas experiências nacionais mencionadas no texto. Na Islândia, devido ao alto índice de desemprego (9,1%) atingido em 2009 comparado com os outros países escandinavos, o governo fez alterações na legislação do desemprego no sentido de tornar o mercado de trabalho mais flexível, alterou as regras do seguro-desemprego, ampliando as possibilidades de acesso e fortaleceu as medidas de ativação, particularmente para quem tem menos de 24 anos. A novidade está nas iniciativas para aliviar as pessoas dos encargos das dívidas. A Finlândia, que ainda não havia se recuperado de crise anterior, tem priorizado o apoio aos cidadãos mais vulneráveis, tendo estabelecido, desde o final de 2009, um

comitê para reformas na proteção social e definição de diretrizes prioritárias, com a redução da pobreza e medidas de segurança básica devendo ser asseguradas. Na Suécia, onde o índice de desemprego mantém-se crescente, o governo tem reduzido a tributação sobre o trabalho e pensões, para tentar aumentar a empregabilidade e diminuir a dependência das transferências, mas houve cortes de alguns programas. Na Noruega, apesar do nível relativamente baixo do desemprego, o governo também está buscando reforçar os esquemas de ativação. Para isso, tem reformado o sistema de pensões e feito parcerias sociais para tornar o mercado mais inclusivo, com medidas como aumento da idade de aposentadoria, aumento do trabalho entre deficientes ou redução das ausências por doença. Na Dinamarca dos anos pós 2008, as iniciativas tem sido mais de natureza fiscal e menos voltadas à política social, mantendo a mesma lógica anterior no que se refere à *flexisecurity*.

Se compararmos com os outros regimes de welfare, o sistema de proteção social escandinavo continua sendo o que apresenta o mais alto grau de provisão pública, qualidade dos serviços, os mais altos níveis de compensação, a despeito dos recuos recentes. Porém, as reformas trazem à tona um novo perfil de welfare para esses países ou, como afirma Abrahamson, não existe mudança paradigmática?

O próprio autor nos brinda com a resposta em outro texto ao afirmar que uma inflexão nos regimes de welfare pode ser vista pela transformação da forma de proteção em que a cidadania não é mais definida em termos de status adquirido, mas a partir de sua possível ou real contribuição à sociedade, ou o que chamou de “[...] cidadão produtivo [...]” (ABRAHAMSON, 2009b, p.9). Ademais, o questionamento sobre se é justo que as

pessoas recebam benefícios do Estado sem trabalhar, se afina com uma noção de justiça que difere da tradicional justiça distributiva calcada na social-democracia europeia do pós II Guerra.

Ora, na modalidade institucional-redistributiva (ESPING-ANDERSEN, 1991) de proteção social, identificada com o padrão social democrata, compete ao Estado a produção e distribuição de bens e serviços *extramercado*, financiados por impostos e dirigidos a toda a população pressupondo universalismo e desmercadorização dos direitos sociais e promoção da igualdade com alta qualidade nos padrões de proteção.

As bases da universalidade e desmercadorização estão associadas às referências contidas no Plano Beveridge e à concepção clássica de cidadania de Theodore Marshall. O Plano Beveridge foi uma referência paradigmática de uma “[...] nova concepção [...]” de proteção social, fundada nos princípios de unidade e universalidade, em que a “[...] prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem, de fato, interesse comum a todos os cidadãos [...]”, funcionando “[...] fundamentalmente como um meio de redistribuir a renda” (BEVERIDGE apud WERNECK VIANNA; BARTHOLO JR, 2001, p.155)². Para Marshall (1967), bem-estar é o objetivo de qualquer esquema de proteção social e, em última instância, de todas as políticas e do sistema econômico. Os serviços sociais passam a serem encarados como partes permanentes do sistema social, cujos benefícios são concebidos como direitos, concedidos a todos pela sociedade e pelo

² BEVERIDGE, William. Social Insurance allied services. RELATÓRIO apresentado ao Parlamento por Ordenação de Sua Majestade, 1942, apud WERNECK VIANNA & BARTHOLO JR, 2001: 155.

Estado, o seu agente promotor. As políticas de bem-estar se foram desenvolvendo pelo acúmulo de direitos, no sentido de construir “igualdade social” ou aquilo que Marshall (1967) considera como *cidadania plena*.

Karl Polanyi, em sua famosa obra *A Grande Transformação: origens de nossa época*, publicada em 1944, demonstra que em todas as demais épocas da história da humanidade, a sociedade desenvolveu instrumentos políticos de proteção contra a desagregação que um mercado *livre* poderia realizar no seu tecido, tanto que as relações mercantis sempre foram circunscritas pelos limites das relações sociais – reciprocidade, solidariedade, hierarquia, etc. Porém, embora em todas as sociedades anteriores a construção de formas de regulação social sempre tenha sido prioridade, no capitalismo industrial o sistema econômico tornou-se *desideratum* básico, e o mercado assumiu a condição de regulador absoluto da vida social, trazendo como consequência a desagregação, expressa em crises, depressões e guerras. Nesse sentido, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social pode ser considerado a *grande transformação* do século XX, pois se concretiza como um poderoso instrumento de proteção, circunscrevendo a interação de mercado, baseada na ideia utilitarista de competição atomizada, em princípios de cooperação, com a proteção social sendo a pedra de toque para se entender que as relações econômicas se devem embutir nas sociais (POLANY, 2000).

Tais assertivas não se encontram mais no âmago das respostas configuradas pelos estados escandinavos às tensões a que são submetidos na conjuntura contemporânea. A agudização recente da crise fez aparecer os limites dos sistemas de proteção escandinavos em responder à equação entre competitividade e manutenção do alto valor

agregado e a qualidade do padrão de bem-estar oferecido, haja vista que as políticas ativas de emprego parecem relativamente impotentes perante o aumento repentino do desemprego após 2008.

Referências

ABRAHAMSON, Peter. O modelo escandinavo de proteção social. In: **Argumentum**, Vitória, v. 4, n. 1, 2012. p. 7-36.

ABRAHAMSON, Peter. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: Emprego e Proteção Social na Dinamarca. **Ser Social**, Brasília, v. 11, n. 25, p. 244-273, jul./dez. 2009 (a).

_____. Belonging in the context of the Welfare State. In: INTERNATIONAL SEMINAR A SENSE OF BELONGING IN TWENTY-FIRST CENTURY: LESSONS WITH A GLOBAL PERSPECTIVE FOR AND FROM LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, Santiago de Chile, november 23th and 24th, 2009. **Presentation**. CEPAL, 2009(b). Disponível em: <<http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/8/37518/texto-PeterAbrahamson.pdf>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. European Welfare States beyond neoliberalism: toward the Social Investment State. In: **Development and Society**, v. 39, n. 1, p.61-95, jun.2010.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, 1991.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995.

LEFRESNE, Florence; SAUVIAT, Catherine. Os modelos sociais europeus e Americanos frente à crise. In: **Argumentum**, Vitória, v.2, n.2, p. 58-86, jul./dez. 2010.

MARSHALL, Theodore H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. **Katalysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun.2011.

PFEIFER, Michaela. Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries: four worlds of protection for people of working age. **International Journal of Social Welfare**, v.21, n.1, p.13-25, Jan. 2012.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: Welfare State restructuring in affluent societies. In: PIERSON, Paul (edt.). **The New Politics of the Welfare State**. New York: Oxford University, 2001.

POLANY, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

STREECK, Wolfgang. A crise de 2008 começou há quarenta anos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 24- 25, jan.2012.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. **Em torno do conceito de políticas sociais: notas introdutórias**. Rio de Janeiro: IEI-UFRJ, 2002. Texto digitado.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira, BARTHOLO JR, Roberto dos Santos. Teoria