

A proteção social na crise do capital: a situação da Escandinávia

Evilasio SALVADOR¹

Peter Abrahamson (2012), em seu artigo “O modelo escandinavo de proteção social”, faz uma análise histórica do modelo de bem-estar social dos países escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia), discutindo quatro períodos distintos de desenvolvimento até a abordagem contemporânea das reformas do modelo na crise atual do capitalismo. O Estado de Bem-Estar Social dos países escandinavos, em que pesem algumas diferenciações, é reconhecido na literatura por uma ampla oferta de benefícios e de serviços sociais universais (ABRAHAMSON, 1995; ESPING-ANDERSEN, 2000; JOHNSON, 1990; MORENO, 2002).

Abrahamson chama a atenção para o fato de a maioria dos países membros da Comunidade Europeia gastar cerca de ¼ do Produto Interno Bruto (PIB) em proteção social. Os dados apresentados pelo autor revelam que, desde meados da década de 1990, os gastos sociais têm permanecido nesse patamar, incluindo os países escandinavos. Mas há uma enorme diferença nos países europeus quando o indicador é o gasto *per capita*, pois as despesas sociais dos países escandinavos são mais que o dobro com relação à maioria dos países da Comunidade Europeia. Além disso, o gasto social *per capita* nos países escandinavos vem aumentado nos últimos anos.

Nos últimos 30 anos, os sistemas de bem-estar escandinavos vêm passando por mudanças, mas há peculiaridades entre os países. Abrahamson destaca que a Islândia, em 2009, apresentou a mais alta taxa de desemprego da história, por conta da crise do capitalismo que se instaurou com força na Europa. Por consequência, o governo desse país vem adotando mudanças na legislação para tornar o mercado de trabalho mais flexível e vem reformando a estrutura administrativa da provisão de bem-estar. A Finlândia, por sua vez, adotou uma série de medidas que, de acordo com o autor, tem maior ônus para as famílias com filhos pequenos. Após 2009, a Suécia vem registrando elevadas taxas de desemprego. O governo sueco vem adotando providências que visam diminuir a tributação sobre trabalho e pensões, além da redução do tempo de duração e do valor de alguns benefícios. Já a Dinamarca apresenta uma situação diferenciada em relação aos demais países nórdicos, pois apresenta taxas de desemprego mais baixas e uma economia aquecida. Destacam-se, entre as medidas da Dinamarca, a adoção de fundos públicos para investimentos em serviços sociais destinados a crianças e idosos, a serem realizados pelos municípios, e o chamado pacote de restauração, que diminuiu o período de tempo do benefício do seguro-desemprego. Finalmente, a Noruega vem

¹ Economista. Mestre e Doutor em Política Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Política Social e do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

experimentando uma política de orçamento expansiva com incremento do consumo privado e do governo, visando aumentar o emprego e diminuir as transferências sociais.

O que ocorre é que, desde meados dos anos 1970, as políticas fordistas e keynesianas, que deram sustentação ao Estado de Bem-Estar Social dos países do ocidente europeu, estão em xeque, o que também compromete os direitos sociais derivados da relação salarial. A crise tem como ponto nevrálgico a reação do capital contra o Estado de Bem-Estar Social.

A forte expansão da economia capitalista no segundo pós-guerra trouxe consigo a contradição do próprio sistema, pois o avanço tecnológico com uso intensivo de capital vem acompanhado de economias com a força de trabalho, solapando o pacto dos anos de crescimento com pleno emprego e o arranjo da social democracia para as políticas sociais. O baixo retorno dos investimentos produtivos, ou seja, a queda na rentabilidade leva a uma fuga do capital do setor produtivo para a esfera financeira, agindo de forma especulativa (SALVADOR, 2010a).

O atual momento da economia mundial é marcado pela acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, destacando-se a imposição de políticas liberalizantes e de flexibilização do mercado de trabalho. Desde a década 1990, o mundo é marcado por sucessivas crises financeiras, que trazem por consequências a recessão econômica e o aumento do desemprego em escala global. Chesnais (2005) destaca que, em cenário

de baixo crescimento econômico, os capitais buscam se valorizar nos mercados financeiros, e com isso as crises financeiras decorrentes da especulação e da instabilidade sistêmica são inevitáveis.

Como não existe processo do capital sem o crédito, ainda que a esfera mais visível seja a financeira, a crise é do capitalismo. Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar” – chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos (SALVADOR, 2010b).

É importante contextualizar a situação das políticas sociais na atual crise do capitalismo. Os países europeus que compõem o chamado Piigs (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha) vêm encontrando sérias dificuldades para honrar o pagamento da dívida pública. A situação fiscal desses países se agravou nos últimos anos, especialmente a partir da crise financeira que fez elevar ainda mais o *deficit* público, pois, na tentativa de tirar a economia da recessão, esses países aumentaram seus gastos públicos para socorrer o capital, principalmente bancos.

Em março de 2012, os países da União Europeia assinaram um novo pacto fiscal, que introduz penalidades automáticas para os países cujo *deficit* público exceda 3% do PIB e adverte, desse modo, sobre a necessidade de os países signatários incorporarem em suas legislações a chamada “regra de ouro”¹ para o equilí-

¹ O pacto foi assinado por 25 dos 27 países membros da União Europeia, com exceção do Reino Unido e da

brio de contas públicas, com sanções automáticas para aqueles que não cumprirem o acordo. O pacto abarca um financiamento de 200 bilhões de euros aos países endividados.

Nesse contexto, Grécia, Irlanda, Portugal e, mais recentemente, a Espanha buscaram socorro para suas instituições financeiras e aceitaram regras duras de ajuste fiscal, que inclui cortes nas políticas sociais. O “socorro” financeiro tem sido conduzido pela chamada “troika” – Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (FMI) – e se trata da mesma receita neoliberal que aprofundou a crise atual do capital.

Conforme reportagem da *Folha de São Paulo* (de 30 de maio de 2012), a crise vem ameaçando seriamente as políticas sociais adotada no continente europeu depois da Segunda Guerra Mundial. Os governos vêm cortando pensões, seguro-desemprego, educação gratuita, entre outros benefícios e serviços. O texto afirma que 70% do financiamento das políticas de bem-estar social da Europa têm origem em tributos sobre trabalho e, com o aumento do desemprego, o orçamento público vem encontrando dificuldades para o custeio da proteção social (BELCHIOR, 2012). A taxa de desemprego, conforme dados da *Eurostat* (2012)², al-

cançou 11% nos países da Zona do Euro, em abril de 2012. Contudo, alguns países apresentam elevadas taxas de desemprego, como Espanha (24,3%), Grécia (21,9%)³ e Portugal (15,2%).

Os modelos de financiamento nos diversos países capitalistas da Europa, que no segundo pós-guerra implantaram um Estado Social, envolvem arranjos diferenciados, de acordo com o modelo de benefícios assegurado pelo Estado. Assim, em países com larga tradição de proteção social aos seus cidadãos (como no caso dos países escandinavos), as políticas sociais são financiadas por impostos gerais, enquanto nos países desenvolvidos que têm um modelo corporativo há uma combinação, com uma participação importante das contribuições sociais, sobretudo aquelas oriundas da folha de pagamento. Por fim, em países cuja forma de acesso à política social é feita pelo mercado, principalmente no caso da previdência, há uma maior importância dos impostos gerais, pois os gastos são residuais (SALVADOR, 2010a).

A chamada Europa nórdica de bem-estar, na classificação de Moreno (2004), destaca-se pelo financiamento dos seus sistemas de proteção social mediante impostos gerais, o que implica fortes redistribuições fiscais e com acesso universal para todos os cidadãos. Nesses países, ocorre a provisão pública direta de serviços de bem-estar, em vez de transferências monetárias. Os programas de bem-estar não são discriminatórios e não

República Tcheca. A “regra de ouro” obriga os países a adotarem orçamento equilibrado, conforme o ciclo econômico, tolerando-se um *deficit* estrutural de 1% do PIB para os países com dívida pública inferior a 60% do PIB. Maiores informações disponíveis em: <http://europa.eu/index_pt.htm>.

² Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>>.

³ O último dado disponível no *Eurostat* da Grécia é de março de 2012.

obedecem a critérios seletivos de classes sociais ou de gênero.

Contudo, é importante ressaltar que, seja por contribuição direta de empregados e empregadores, seja por meio de impostos em gerais para garantir o financiamento do sistema de proteção social, o fundo público se realiza por meio da extração de recursos da mais-valia socialmente produzida. Como assinala Behring (2010), é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado na forma de impostos, contribuições e taxas para o desempenho de múltiplas funções, incluindo o financiamento das políticas sociais.

O aumento do desemprego e as mudanças no mercado de trabalho, com desregulação e flexibilização de direitos, de fato comprometem o financiamento do sistema de proteção social. Beck (2012) denomina de “brasilianização” as mudanças em curso no mercado de trabalho dos países da Europa Ocidental. O autor lembra que somente uma pequena parte da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil está inserida em relações de tempo integral de trabalho assalariado e que a grande maioria dos trabalhadores brasileiros ganha a vida em condições precárias, com temporalidade e fragilidade dos vínculos trabalhistas, notadamente em inserções informais de relações de trabalho.

Com efeito, no Brasil, apesar do aumento dos postos de trabalhos formais nos últimos dez anos, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(PNAD) do IBGE (2010) revelam que, em 2009, apenas 44,2% dos trabalhadores ocupados estavam inseridos em postos de trabalho com carteira assinada ou eram servidores públicos. Em 2009, 31% dos ocupados tinham tempo de permanência no trabalho principal inferior a um ano.

Na Europa, segundo Beck (2012), estão desaparecendo os postos de trabalhos mais qualificados de salários mais elevados e de tempo integral, surgindo em toda parte o emprego precário. De acordo com autor, o emprego precário teve um rápido incremento na Alemanha, de 10% da PEA que vivia nessa situação, em 1960, para 1/3 dos trabalhadores, na atualidade.

Para o autor, a política econômica da insegurança está diante de um efeito dominó, pois fatores que antes se complementavam mutuamente, como o pleno emprego, as pensões garantidas e os elevados ingressos fiscais, agora enfrentam uma série de perigos em cadeia. De acordo com Beck (2012), o emprego remunerado está se tornando cada vez mais precário, o que também compromete as bases do Estado de Bem-Estar Social, pois os cofres vazios não permitem que os governos financiem adequadamente a demanda crescente por proteção social.

A nova ladainha é a flexibilidade do mercado de trabalho, de forma que os empresários possam demitir mais facilmente seus trabalhadores. A flexibilidade também inclui transferir a proteção social do Estado para responsabilidade

dos indivíduos. Por consequência, “quanto mais desregulamentada e flexível forem as relações trabalhistas, com mais rapidez passamos de uma sociedade do trabalho para outra de riscos incalculáveis, tanto do ponto de vista dos indivíduos como do Estado e da política” (BECK, 2012, p. 4).

Nesse processo, é importante analisar a relação entre os modelos de proteção social e o mercado de trabalho. Nos países escandinavos, a experiência dinamarquesa, conhecida como *flexicurity*, chama a atenção. Madsen (2004) destaca que a legislação da Dinamarca – em contraste com a de outros países nórdicos, como Finlândia e Suécia – adota um baixo nível de proteção ao emprego, pois permite elevado grau de liberdade para os empregadores despedirem os trabalhadores. Para o autor, o elevado grau de flexibilidade no sistema de emprego da Dinamarca é comparável aos mercados de trabalho de países com sistemas mais liberais (Canadá, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos). Por outro lado, com o seu sistema de seguridade social e com programas de políticas ativas de mercado trabalho, a Dinamarca se assemelha a outros estados de bem-estar social nórdicos no fornecimento de uma rede de proteção social a seus cidadãos.

Apesar de um grande número de trabalhadores serem afetados anualmente pelo desemprego na Dinamarca, a combinação entre mercado de trabalho flexível e um sistema de bem-estar universal vem possibilitando que a maioria dos trabalhadores retorne a um posto de trabalho após um curto período de desemprego.

Aqueles que não conseguem voltar rapidamente ao emprego são assistidos por programas ativos do mercado de trabalho (MADSEN, 2004).

Abrahamson destaca a forte presença feminina no mercado de trabalho da Dinamarca. Nesse sentido, Madsen (2004) ressalta que as taxas de emprego das mulheres são tão elevadas quanto as dos homens, devido às condições propiciadas pelo Estado de Bem-Estar Social dinamarquês, com a oferta de serviços de cuidados para a primeira infância e para os idosos, o que permite a maior presença feminina no mercado de trabalho. Assim como há, segundo Abrahamson, a oferta de muitos postos de trabalho em serviços sociais, com a forte presença do emprego da mão de obra feminina.

O apoio para os desempregados na Dinamarca é feito por um complexo sistema de proteção social que se divide entre aqueles que têm direito a um seguro social e os que são dependentes da assistência social. A elevada rotatividade no mercado de trabalho também passa a exigir um maior nível de produtividade da força de trabalho. Para Madsen (2004), a consequência é que alguns trabalhadores acabam sendo gradativamente expulsos do mercado de trabalho e acabam dependendo cada vez mais dos benefícios de assistência social.

A partir de 1994, o princípio de ativação para o trabalho foi plenamente implementado na Dinamarca. De acordo com Abrahamson (2009), a ativação é, em geral, percebida como punição ao trabalhador que, por estar desempregado,

precisa aceitá-la de forma obrigatória sob o risco de perder benefícios. O modelo da *flexicurity* tem sido responsável pela exclusão de 25% da população em idade ativa do mercado de trabalho (ABRAHAMSON, 2009).

O autor lembra que, com a nova Lei da Assistência Social (1997) e a reforma realizada na última década, foi fortalecida uma estratégia de mercado de trabalho ativo (*workfare*), enfatizando a obrigação dos requerentes de participarem de alguma atividade organizada ou relacionada com a municipalidade. Na Dinamarca, a legislação tornou-se mais restritiva e com o valor do benefício da assistência social equivalente a 41% de um salário médio. A elegibilidade para assistência social está “sujeita a meios, necessidades e teste de trabalho; ela é discricionária, isto é, é um sistema clientelista” (ABRAHAMSON, 2009, p. 248).

As mudanças no mercado de trabalho e na proteção social levaram, na opinião de Abrahamson (2009), ao processo de marginalização operado pela ativação, que trabalha como um sistema de separação, que avalia as qualificações e “motivações” dos desempregados, decidindo quem pode ou não retornar ao mercado de trabalho. Decidindo, portanto, quem deverá buscar os vários arranjos existentes para os marginalizados. No fundo, as diferenciações entre as políticas ativas dentro da seguridade social como extensão dos direitos dos trabalhadores e aquelas dentro dos programas de assistência social fortalecem uma divisão tradicional da provisão do bem-estar social na sociedade moderna. Conforme Abra-

hamson, nesta sociedade “o Estado de Bem-Estar é bastante generoso, com grau maior de *direitos* dos trabalhadores integrados em relação às *provisões* muito restritas reservadas aos pobres marginalizados” (2009, p. 270, grifos do autor).

O modelo social escandinavo é muitas vezes considerado vulnerável ao desemprego em massa, o que é refutado por Andersen (1997). Ao estudar a possível crise do modelo escandinavo de bem-estar devido à forte pressão por mudanças nas décadas de 1980 e 1990, Andersen demonstra que têm sido exageradas as críticas liberais que argumentam ameaças reais para os fundamentos econômicos do estado de bem-estar. Para o autor, o modelo escandinavo está vivo, e os problemas excepcionalmente graves de alguns países, notadamente a Suécia, na década de 1990, não constituem Indicador de Crise do Estado de Bem-Estar escandinavo. Assim como o novo artigo de Abrahamson para a *Argumentum*, Andersen (1997) demonstra com fatos indicadores econômicos e sociais a sobrevivência do Estado de Bem-Estar nos países escandinavos, mesmo no auge do neoliberalismo.

Abrahamson destaca que, muito embora as reformas recentes tenham representado alterações significativas tanto nas políticas do mercado de trabalho como nas políticas sociais, elas não podem ser interpretadas como um retrocesso do Estado de Bem-Estar Social escandinavo. A robustez da sociedade de bem-estar social tem sido decisiva para enfrentar a crise econômica.

O modelo de proteção social desses países, sustentado por elevada carga tributária, não trata de apoiar pobres ou desempregados por meio de políticas focalizadas, mas sim, como ressalta o autor, de apoiar a população como um todo, por meio de serviços universais: atendimento gratuito de alta qualidade, educação gratuita (incluindo ensino superior), creche, assistência aos idosos, pensões familiares, pensões aos idosos, independentemente da renda.

Para finalizar, segue uma breve analogia com as orientações de proteção social na América Latina. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do livro organizado por Molina (2006), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, emite uma orientação para execução das políticas sociais nos países da Região. Trata-se de um documento que busca apontar “caminhos alternativos” na construção das bases normativas, programáticas e políticas de uma “nova orientação” das políticas sociais para a América Latina, denominada de universalismo básico (FILGUEIRA et al., 2006). A base da proposta é uma crítica as políticas sociais universais, como aquelas adotadas nos países escandinavos.

De forma resumida, a tese principal dessa proposta é uma cobertura universal de prestações e riscos essenciais, assegurando o acesso a transferência e serviços padrões, gerando direitos e deveres aos cidadãos, iniciando-se com benefícios básicos para o desenvolvimento *a posteriori* de um sistema de proteção social mais amplo (FILGUEIRA et al., 2006). Con-

forme os autores, a proposta do universalismo básico é realista ao adequar as políticas sociais às possibilidades orçamentárias e institucionais dos países da Região, portanto, submetendo ao equilíbrio fiscal ditado pela política econômica vigente, a partir de 2000, em grande parte, da América Latina.

Para Minteguiaga (2009), existe um paradoxo na proposta ao adjetivar o universalismo de “básico”, pois é impossível construir uma cidadania universal por meio da seleção daquilo que é básico ou essencial. No entendimento de Minteguiaga (2009, p. 54), o que propõe o Universalismo Básico, a rigor, é outro tipo de focalização: “passar da lógica da focalização de indivíduos para a lógica da focalização de algo (direitos, bens, necessidades, recursos, serviços, capacidades ou que se entender por básico)”.

A proposta de universalismo básico, em que pese fazer referência a uma nova articulação entre políticas econômicas e sociais, jamais põe em dúvida a forma de acumulação capitalista que impera nos países latino-americanos. Nesse sentido, não há qualquer quebra substantiva no modelo de desenvolvimento em vigor, que é próprio do paradigma de políticas sociais focalizadas (MINTEGUIAGA, 2009). Trata-se, desse modo, da mesma perspectiva focalista de política social revestida em um novo embrulho, mas que não rompe com a lógica fiscalista da economia, que domina o cenário brasileiro e latino-americano.

Nessa direção, o Banco Mundial, no auge do colapso financeiro internacional, vem

apresentando o chamado modelo de “gestão social do risco” e iniciativas como a do “piso básico de seguridade social”, que propõem, na prática, a transferência de recursos financeiros aos pobres para que os mesmos sejam capazes de enfrentar “os riscos”, acessando diretamente o mercado, por meio de programas de transferência de renda, microcrédito e outras formas de empreendedorismo (FAGNANI, 2011).

Sem dúvidas, a perspectiva de proteção social na América Latina está muito distante da realidade europeia discutida por Abrahamson. Ainda que as mudanças recentes nas políticas sociais realizadas nos países escandinavos apontem para ajustes, elas estão longe de abandonar a perspectiva universalista construída no segundo pós-guerra. A longa construção dos Estados de Bem-Estar Social escandinavos, muito bem demonstrada por Abrahamson, revela que, em uma perspectiva histórica, de “tempos em tempos” o modelo abrangente e universal é questionado; porém vem sobrevivendo a crise atual do capital, com base no consenso e compromisso historicamente e culturalmente construídos nesses países.

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, n. 25, p. 244-273, 2009.

ABRAHAMSON, Peter. Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de solidaridades? In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luis (Comp.). **El Estado del Bienestar en la Europa del Sur**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995, p. 113-156.

ANDERSEN, Jørgen. The Scandinavian Welfare Model in crisis? Achievements and problems of the Danish Welfare State in age of unemployment and low growth. **Scandinavian Political Studies**, Oslo, n. 20, p. 1-31, 1997.

BECK, Ulrich. La política económica de la inseguridad. **El País**, Madrid, 27 mai. 2012, la cuarta página.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.) **Capitalismo em Crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BELCHIOR, Luisa. Crise ameaça políticas sociais na Europa. **Folha de São Paulo**, 30 mai. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/45861-crise-ameaca-politicas-sociais-na-europa.shtml>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 35-68.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economías post-industriales**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.
- FAGNANI, Eduardo. **Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- FILGUEIRA, Fernando et al. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: MOLINA, Carlos (Org.). **Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina**. Washington: BID, 2006. pp. 19-55.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- JOHNSON, Norman. **El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- MADSEN, Kongshøj. The Danish model of “flexicurity”: experiences and lessons. **Transfer: European Review of Labour and Research**, Copenhagen, n. 10, p. 187-207, 2004.
- MINTEGUIAGA, Analía. De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico. In: LOBATO, Lenaura; FLEURY, Sonia. **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: CEBS, 2009, p. 47-65.
- MOLINA, Carlos (Org.). **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina**. Washington: BID, 2006.
- MORENO, Luis. Reformas y reestructuración del Estado de bienestar en la Unión Europea. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004. p. 39-60.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.104, p. 605-631, 2010b.