

Suécia: Políticas Públicas e as Crises Financeiras de 1990 e 2008¹

Sweden: Public Policies and the Financial Crisis of 1990 and 2008

Andressa Holzmann²

RESUMO

A Crise Financeira de 2008 alterou o panorama da economia global, causando uma grande recessão sistêmica mundial. Porém, alguns países demonstraram maior habilidade de administrar a crise e de lidar com seus efeitos, caso da Suécia, fato que será o foco deste trabalho.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Suécia; Crise Financeira.

ABSTRACT

The financial crisis of 2008 changed the outlook of the world's economy causing a global systemic recession. Nevertheless, some countries demonstrated better management skills on dealing with the crisis and its effects, case in point being Sweden, fact that will be addressed on this article.

Key-words: Financial Crisis, Sweden, Public Policies.

O ano de 2008 caracterizou o ápice de uma das maiores crises financeiras das últimas décadas, que, inicialmente restrita a alguns países, logo transformou-se em uma crise mundial generalizada. A partir desse momento, várias nações tiveram suas economias afetadas, porém, cada uma sofreu com intensidade e força diferentes. As taxas de desemprego aumentaram consideravelmente, diversos bancos faliram e milhares de famílias perderam suas casas devido à desregulação do sistema financeiro. A recessão assolou economias e suas consequências ainda podem ser sentidas em grande parte do globo.

O objetivo desse artigo é estudar o caso específico da Suécia e as respostas desse país às demandas relacionadas à superação da crise. Para tanto, pretende-se estudar as

¹ Artigo recebido em 03 de setembro de 2013 e aprovado para publicação em 06 de outubro de 2013.

²Graduanda de Relações Internacionais pelo Centro Universitário Uninter e formada em Comunicação Social- Habilitação em Jornalismo pela Universidade Positivo, Curitiba, Brasil.

políticas públicas aplicadas para sanar os problemas acarretados pela crise, para evitar tais turbulências, ou, ao menos, para minimizar tais efeitos.

Em meio ao cenário de crise que se propagou pelo mundo após 2008, alguns países europeus se destacam por apresentarem níveis baixos de desemprego e de inflação, baixo endividamento público, bom crédito no mercado e crescimento econômico parecido com o período pré-crise. Caso de países como Suécia, Alemanha, Noruega, Finlândia e Malta são exemplos dessa prosperidade mediante a crise. Segundo a autora Fátima Azevedo, Suécia, Finlândia e Dinamarca compartilham uma forma de organização política que, junto com uma especialização de setores tecnológicos e capital humano, permitiu-lhes um desenvolvimento notável, resultante, em boa parte, da adoção e preservação de um modelo específico de *Welfare State*, o chamado “*modelo nórdico*” (AZEVEDO, 2007).

O autor Marcelo Medeiros define *Welfare State* como “*a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população*” (MEDEIROS, 2001, p.6), através de políticas sociais que

umentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação (2001, p.7).

O *Welfare State* funciona, então, como uma resposta às flutuações da demanda, como um instrumento de política macroeconômica e como um mecanismo de regulação política da sociedade, através do crescimento da organização política dos trabalhadores (MEDEIROS, 2001). Fatores que, aliados a boas instituições, um sistema educacional de qualidade e uma vocação para a tecnologia e a inovação, produzem condições favoráveis para a competição na economia mundial (AZEVEDO, 2007 p.8).

Os chamados *países nórdicos*, dentre eles a Suécia, conseguiram manter suas “despesas sociais compatíveis com um sistema econômico baseado no mercado, aberto e competitivo” (AZEVEDO, 2007, p.9), ao mesmo tempo em que aplicaram políticas de emprego voltadas ao aproveitamento da mão-de-obra pouco qualificada e com impostos sobre o capital, relativamente baixos. O que leva à contraditória questão da relação entre

impostos mais elevados e uma sólida rede de segurança social, ou seja, questões relacionadas às decisões tomadas pelos governos no quesito políticas públicas.

Desta forma, para entender as respostas dos governos à crise, as suas diferenças e singularidades, é preciso observar quais políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades. E, apesar de não haver uma definição única sobre o que sejam, de fato, políticas públicas, pode-se afirmar que *são a tradução dos propósitos e plataformas eleitorais em ações que resultarão em mudanças na realidade* (SOUZA, 2006, p.26).

O caso Sueco

A Suécia é um caso emblemático. Seu sistema de governo é baseado em grande proteção social, setor público de peso, baixas taxas de desemprego e regulamentação do mercado de trabalho baseada em acordos coletivos. Esse modelo de governo foi consolidado na década de 1950, representado por políticas sociais focadas no mercado de trabalho e no âmbito fiscal, buscando estabilidade e pleno emprego, feito atingido nas décadas de 1960 e 1970.

Porém, após altas taxas de desemprego e inflação, e estagnação econômica, houve liberalização financeira na metade da década de 1980, através da “eliminação dos monopólios de estado, substituição das barreiras à entrada com a instauração da liberdade de estabelecimento, e a desregulamentação de preços” (AZEVEDO, 2007, p.53). As regulamentações financeiras foram sendo abandonadas ao longo das décadas de 1970 e 1980, e as restrições quantitativas ao crédito abolidas em 1985, aumentando o número de empréstimos tomados por famílias e empresas, e resultando em consequências graves para a economia (JONUNG, 2009, p.2).

A large part of the expanding volume of credit was channeled into property and share markets. House prices increased rapidly. The private sector utilized the rising value of real assets as collateral for additional borrowing. The process was fueled by a rising rate of inflation, which peaked in 1990. Inflation expectations followed the rise in the inflation rate. The real after-tax interest rate was negative for many investors due to the combination of high actual inflation, high inflation expectations and the rules of the tax system. (JONUNG, 2009, p. 3)

Essa liberalização, aliada à facilidade de crédito e à especulação financeira, gerou,

na década seguinte, mais precisamente em 1992, uma forte crise financeira, agravada pela bolha imobiliária formada devido ao crédito facilitado (VIANA, 2007, p.11). O país passou a enfrentar intensa recessão, o que causou um aumento drástico nos níveis de desemprego, no número de inadimplentes, além da desvalorização da moeda sueca.

Devido à crise, o modelo de proteção social passou a sofrer fortes críticas, fazendo com que o Estado realizasse cortes “na cobertura dos serviços, entre eles a exigência de um período de qualificação para ter direito ao seguro-desemprego e a redução da indexação dos reajustes das pensões dos aposentados” (VIANA, 2007, p.30), além da implementação de diversas medidas como a “adoção da política de metas de inflação, privatizações dos serviços de telefonia e energia elétrica, e um novo enfoque nas políticas de *Welfare State* com a introdução do sistema de *vouchers*” (VIANA; CUNHA, 2009, p.30), relacionados aos serviços de educação e saúde.

Outro fator de destaque foi a alteração da Lei da Concorrência, em 1993, que iniciou um processo de “eliminação dos monopólios de estado, substituição das barreiras à entrada com a instauração da liberdade de estabelecimento, e a desregulamentação de preços” (AZEVEDO, 2007, p.53), já que a falta de competitividade resultava em “um baixo crescimento da produtividade e elevados preços ao consumidor” (AZEVEDO, 2007, p.52).

Além disso, a gestão da crise e das políticas sociais a ser empregada aconteceu sob um debate político intenso, focado, particularmente na discussão sobre o possível “fim do Estado-providência sueco” (STARKE, KAASCH, HOOREN, p. 18).

A partir da segunda metade da década de 1990, notou-se recuperação gradual da economia, visto que esta cresceu 3,5% ao ano, enquanto o desemprego ficou em 7,5% ao ano (VIANA; CUNHA, 2009, p.13). As políticas públicas voltadas ao tema do Emprego tiveram papel fundamental nos momentos de crise.

O funcionamento do mercado de trabalho parece ter contribuído para alcançar objetivos sociais como uma justa distribuição do rendimento, um desemprego tendencialmente baixo e, desde a crise do início da década de 90, uma evolução salarial compatível com a competitividade e a inflação baixa (AZEVEDO, 2007, p.54).

Outras medidas importantes foram as reformas que buscavam reduzir o endividamento do país, através de políticas de austeridade dos gastos públicos parecidas

com as que estão sendo impostas a países como Espanha, Irlanda e Grécia para lidar com os efeitos da crise de 2008. Porém, a vantagem sueca foi ter aplicado essas políticas em um momento em que a economia mundial não estava em recessão.

Da metade da década de 1990 até 2007, a economia sueca permaneceu como uma das mais confiáveis e seguras da Europa, e o modelo sueco de *Welfare State* continuou ativo, “com destaque para a atuação do Estado no mercado de trabalho, tanto na geração de empregos como em políticas de qualificação da mão-de-obra” (VIANA; CUNHA, 2009, p.16). Entre os anos 2000 e 2002, as taxas de desemprego foram inferiores às registradas pelos países da zona do Euro e pelos Estados Unidos.

Porém, a crise financeira de 2008 mudou o cenário mundial. O fator que desencadeou a crise foi o chamado mercado hipotecário subprime (de alto risco), no qual clientes que não tinham um bom histórico de crédito ou não tinham como comprovar renda conseguiam financiar imóveis residenciais com certa facilidade. Fato que, associado aos baixos juros, levou ao aumento da demanda por papéis de maior risco. Assim, após a falência de diversas instituições bancárias e financeiras, causadas pelos calotes do subprime e a desvalorização dos imóveis, o mundo viu-se em meio a uma crise generalizada, visto que houve aumento considerável da desconfiança dos investidores nos sistemas financeiros.

A crise gerou desemprego, risco de calote da dívida e recessão econômica no cenário mundial, com alguns países tendo suas economias mais afetadas do que outros. Países como Grécia, Irlanda, Espanha e Portugal necessitaram de ajuda internacional para “não-quebrarem”; Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão e países da zona do Euro enfrentaram altos níveis de desemprego e de apreensão relacionada a seu poder de recuperação. Essa situação ocorre devido às intrincadas redes de interdependência criadas entre os países, nas quais “os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (NYE, 2009, p.251).

Na Suécia, as ações de austeridade e de redução dos gastos públicos tomadas para sanar a crise da década de 1990, tornaram o país menos vulnerável aos novos desafios do que outros países europeus, visto que não precisou arcar com os custos da alteração do sistema, como está acontecendo, principalmente na Europa mediterrânea, pois já estava adaptada à busca por eficiência. Esta deu-se através do que se convencionou chamar de

Novo Gerencialismo Público, pois “a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência política” (SOUZA,2006, p.34).

E apesar de ter tido sua economia bastante afetada, “with a drop in GDP of almost five per cent and unemployment rates above the OECD average – [...] reacted only very cautiously and incrementally”³ (STARKE; KAASCH; HOOREN, 2012, p.10), as decisões sobre as políticas públicas não “partiram do zero e sim de decisões marginais e incrementais que desconsideraram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos” (SOUZA, 2006, p.29).

No princípio da crise, a Suécia demonstrou alto nível de sensibilidade, fator relacionado “à quantidade e ao ritmo dos efeitos da dependência; quer dizer, com que rapidez as mudanças em uma parte do sistema produzem mudanças em outra parte (NYE, 2009, p.254). Em 2009, sua economia teve uma queda de 5,1% e a taxa de desemprego chegou a mais de 8%. A economia sueca é fortemente dependente do comércio com a zona do Euro, especialmente com a Alemanha, Noruega, Dinamarca, além de Estados Unidos e Reino Unido, países que, em sua maioria, também foram afetados pela crise. Este foi um fator determinante para essa queda da economia no início da crise, demonstrando que o país foi mais afetado por fatores externos do que internos.

Porém, a economia sueca recuperou-se rapidamente, provando que, apesar de sensível à crise, não estava vulnerável a ela, já que demonstrou grande capacidade de reação às mudanças do sistema. Essa recuperação deveu-se, especialmente, às condições favoráveis em que o país se encontrava antes da recessão.

A estabilidade e o chamado surplus fiscal permitiram que o governo realizasse manobras para lidar com as dificuldades mundiais. O governo (de centro-direita) cortou benefícios sociais e reduziu impostos, além de agressivos cortes de juros realizados pelo Banco Central. Esse último fator só foi possível devido ao fato do país ter escolhido permanecer fora da zona do Euro, o que também permitiu que houvesse flutuação da Coroa Sueca, evitando, portanto, que as exportações fossem tão afetadas como aquelas que tinham seu valor em Euro.

3 com uma queda do PIB de quase cinco por cento e taxas de desemprego acima da média da OCDE - [...] reagiu com muita cautela e de forma incremental (Tradução da autora).

Outros fatores fundamentais foram: uma pauta de exportações diversificada, o que evitou uma dependência perigosa em algum setor ou produto específico, uma indústria competitiva e um mercado de trabalho que permitiu o bom funcionamento do mercado interno.

Conclusão

A economia sueca teve o maior crescimento da União Europeia em 2010, algo em torno de 5,6%, e em 2011 cresceu 4,5%, números muito superiores ao do resto da Europa. Entretanto, o fato de depender do Mercado Europeu para efetuar suas transações de comércio exterior, torna a Suécia muito sensível aos problemas enfrentados por seus parceiros comerciais da zona do Euro, considerando que dois terços de suas exportações estão destinadas a essa região, e que a maior parte desses países ainda não demonstrou recuperação satisfatória após a crise.

Mesmo após ter enfrentado duas crises financeiras nas últimas três décadas, as baixas taxas de desemprego e a atual situação da economia “evidenciam um modelo econômico diferenciado, o qual conseguiu por um longo período de tempo atingir baixas taxas de desemprego e de inflação, simultaneamente” (VIANA; CUNHA, 2009, p.14).

E mesmo após algumas adaptações no modelo de governo também chamado de *Modelo Nórdico de Welfare State*, no setor social, o Estado manteve-se como principal fornecedor de serviços, ao passo que o mercado de trabalho contribuiu para o alcance de uma distribuição de rendimento justa, baixas taxas de desemprego (mesmo em um período de recessão) e uma evolução salarial que é baseada, principalmente, em políticas igualitárias de salário.

Nota-se, portanto, a importância de um sistema de governo baseado em boas instituições, que investe em políticas de emprego e de educação, e que durante as crises gerenciou os gastos do governo de forma produtiva e calculada.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, Fátima.** Modelos de Capitalismo – A Singularidade Nórdica. Informação Internacional. Análise Económica e Política, Nº Suplemento (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Departamento de Prospectiva e Planeamento), Lisboa, p. 7-59. 2007.
- JONUNG, Lars.** 2009. Financial Crisis and Crisis Management in Sweden. Lessons for Today. ADBI Working Paper165. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- MEDEIROS, Marcelo.** A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel distributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: Pub. Seriada: Texto para Discussão Ipea 852. 2001.
- NYE, Joseph.** Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais. São Paulo. Editora Gente. 2009.
- SAMUELSON, Robert J.** Sweden's economic success is worth studying. The Washington Post, 26 de abril de 2012. Acesso em: 21 de junho 2013. Disponível em: <http://www.deseretnews.com/article/765571492/Swedens-economic-success-is-worth-studying.html?pg=all>
- SOUZA, Celina.** Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45. 2006.
- STARKE, Peter; KAASCH, Alexandra; HOOREN, Franca van.** Comparing social policy responses to global economic crises: Constrained partisanship in mature welfare states. University of Bremen. ESPAnet annual conference, Edinburgh, 2012.
- SWEDISH INSTITUTE.** O modo nórdico. Os valores compartilhados por uma nova realidade. Stockholm: Sweden, 2010.
- VIANA, Alexandre Guedes.** O Modelo Sueco e o Pleno Emprego. A crise da década de 1990. Tese (Mestrado em Economia Política). PUC, São Paulo. 2007.
- VIANA, A. G; CUNHA, Patrícia H. F.** A Experiência do Modelo Sueco como uma Alternativa para a Política Macroeconômica. 2009. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

WASSERMANN, Rogerio. Suécia é 'ilha de prosperidade' em meio à crise na União Europeia. BBC Brasil, 29 de novembro, 2011. Acesso em: 21 de junho 2013. Disponível em: www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111122_suecia_euro_prosperidade_rw.shtml