
A INSERÇÃO DA SUÉCIA NO MUNDO NEOLIBERAL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

THE INSERTION OF SWEDEN IN THE NEOLIBERAL WORLD: A HISTORICAL ANALYSIS

Eduardo Maia¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar, por meio de uma análise retrospectiva, a economia política do processo pelo qual passou o estado de bem-estar da Suécia. Internacionalmente reconhecida pelo alcance e profundidade de sua estrutura de bem-estar social na década de 1960, o país foi palco das investidas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, a robustez do estado de bem-estar constituído, aliado à dinâmica de sua sociedade, permitiu a Suécia resistir a um desmonte mais amplo. Se, por um lado, a Suécia perdeu parte dos elementos que a caracterizaram como “terceira via”; por outro, a manutenção de grande parte das estruturas sociais foi suficiente para que se possa afirmar a relativa resistência sueca ao Neoliberalismo.

Palavras-Chave: neoliberalismo; estado de bem-estar social; economia política; Suécia

Abstract

The purpose of this paper is to present, through a retrospective analysis, the political economy of the process faced by the Swedish welfare state. Internationally acknowledged due to the extent and depth of its welfare state structure in the 1960s, Sweden was target to neoliberal onslaught in the 1980s and 1990s. Nevertheless, the hardiness of the constituted welfare state, as well as the dynamics of its society, allowed Sweden to resist to a wider dismantle. On one hand, Sweden has lost part of the characteristics that distinguished it as a “third way”; on the other hand, the maintenance of most of the social structures was enough to establish Sweden as an example of relative resistance to Neoliberalism.

Keywords: neoliberalism; welfare state; political economy; Sweden

1. INTRODUÇÃO

No imediato pós-II Guerra Mundial os diferentes caminhos políticos pareciam conduzir a uma mesma bifurcação: comunismo soviético à esquerda e capitalismo estadunidense à direita. Na prática, cada estrada continha opções mais palatáveis a Estados que não competiam na Guerra Fria na condição de superpotência. A China optou por um comunismo independente da União Soviética, os países não alinhados buscaram se unir em uma frente autônoma e outros, na esteira do poder de atração exercido pelas condições oferecidas pelo comunismo naquele momento, seguiram a via do Estado de bem-estar social. Nessa dinâmica, as pressões exercidas pela União Soviética e a destruição de capital causada pela guerra induziram o capitalismo a se adaptar a uma realidade de concessões.

¹ Mestre em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Bacharel em Relações Internacionais também pela UFRJ. Email: eduardo.maia@live.com

As políticas defendidas por Keynes ganharam destaque, principalmente na Europa. A partir de lá, diferentes aplicações do receituário keynesiano foram implantadas, sendo parte constituinte do período conhecido como a “Era de Ouro” do século XX. Dentre os modelos adotados ganhou destaque a estrutura de bem-estar consolidada na Suécia, elogiada por ser capaz de combinar uma estrutura capitalista com uma sociedade igualitária, um meio-termo entre o livre-mercado e a economia planejada.

O choque do petróleo e o rompimento dos Estados Unidos com Bretton Woods nos primeiros anos da década de 1970 marcaram o início do fim do ciclo keynesiano. A ruptura do modelo de bem-estar social ganhou contornos definitivos com a ascensão de Margareth Thatcher e Ronald Reagan ao poder. A empreitada iniciada contra os trabalhadores demandava o desmonte da estrutura de benefícios sociais construída nas décadas anteriores enquanto a iniciativa contra a União Soviética implicava em ataque a elementos que remontassem a políticas comunistas, ou ainda que significassem limitação à reprodução do capital. Sustentado na necessidade do capitalismo se adaptar a uma realidade de concorrência ideológica, o Estado de bem-estar social, antes considerado pelos capitalistas uma cessão estratégica, passou a ser compreendido como um fardo para o capital.

Nem mesmo os países escandinavos, expoentes do sucesso do modelo de bem-estar social, passaram ilesos. As décadas de 1980 e, principalmente, de 1990 foram de crise para o modelo sueco: parte de sua estrutura social igualitária foi encolhida; e o “pacto de classes” entre as elites e a população foi quebrado em favor do mercado e do lucro. No entanto, diferentemente do Reino Unido, onde o Estado de bem-estar social era menos aprofundado e, assim, mais facilmente desmontável, a Suécia manteve elementos suficientes para se qualificar como uma alternativa ao neoliberalismo. Isso não significa afirmar que o país esteve imune à doutrina neoliberal, mas que foi capaz de resistir a sua implementação na forma aguda adotada em outras partes da Europa.

A partir desta dinâmica, o objetivo do trabalho é evidenciar que, apesar de as reformas neoliberais iniciadas na década de 1980 e aprofundadas na década de 1990, a Suécia ainda apresenta índices sociais e estrutura político-econômica que permitem identificar o país como alternativa diante da ofensiva neoliberal, apontando-o como evidência contrária à ideia de que não há alternativa ao neoliberalismo.

O texto está dividido em três partes e considerações finais. Na primeira parte “A construção do “modelo sueco”: origem e estrutura” é feito um voo panorâmico sobre a formação histórica da estrutura de bem-estar que está na base da sociedade sueca. A segunda parte, “Crise e reformas”, explicita as mudanças internas e externas das décadas de 1980 e 1990 que ensejaram o relativo descolamento das políticas das décadas anteriores. A terceira parte, “O véu neoliberal na social-democracia: nova dinâmica a partir da década de 1990”, identifica a década de 1990 como ponto de inflexão em que se definiu, em linhas gerais, a constituição do estado de bem-estar social prevalente até os dias de hoje. Por fim, nas “Considerações finais” efetua-se um breve balanço e diagnóstico da situação atual da economia política da Suécia em relação à sua estrutura de bem-estar social e reação ao neoliberalismo.

2. A CONSTRUÇÃO DO “MODELO SUECO”: ORIGEM E ESTRUTURA

Ginsburg e Rosenthal (2006) iniciam seu artigo sobre a evolução do modelo sueco resumindo a mudança ocorrida na Suécia a partir da segunda metade do século passado:

Once one of Europe's poorest countries, in the post World War II decades Sweden evolved into a slum-free, affluent, egalitarian full employment welfare state, with a strong commitment to work for all and women's equality -- the poster child of advanced welfare states. Income differences narrowed dramatically and poverty was nearly eliminated. Labor-management cooperation, high union density, high taxes and (except for a few years) Social Democratic political dominance, were the norms (GINSBURG e ROSENTHAL, 2006, p. 1).

Por uma perspectiva organizacional, a Suécia possui altos índices de afiliação. As organizações/instituições foram parte central da evolução da Suécia como sociedade integrada (ÖSTBERG, 2012). Nesse sentido, destacam-se as afiliações partidária e sindical. Não somente os trabalhadores possuem um histórico de associação a entes representativos, mas também o empresariado sueco foi capaz de se articular coletivamente na busca de seus interesses.

Em relação às suas classes estruturantes, a principal característica da sociedade sueca foi o compromisso histórico entre capital e trabalho. Acordos marcam as relações políticas e de trabalho entre o empresariado sueco e os trabalhadores. Associada ao governo social-democrata, a Confederação Nacional de Sindicatos (LO) é o principal sindicato de trabalhadores do país, sendo assim o principal responsável pela mobilização trabalhista e projeção de sua agenda junto ao governo. Do outro lado, a Confederação do Patronato Sueco (SAF) é a entidade defensora dos interesses empresariais, com participação ativa na elaboração das políticas norteadoras do país. Politicamente, os interesses de ambos os sindicatos são mediados pelo Partido Operário Social-Democrata da Suécia (SAP), o principal partido político do país.

A centralidade do SAP fica evidente diante de seus números eleitorais: o partido esteve à frente do governo em 75% do tempo desde a II Guerra Mundial e foi o partido mais votado em todas as eleições legislativas desde 1917. É ainda o partido com maior número de associados e maior arrecadação, além de ter a seu favor a associação simbólica entre a ideologia política predominante no país e o nome do partido (OLSSON, 1991).

Apesar da sigla de centro-esquerda e da associação formal com a central sindical, historicamente o SAP não atuou em favor dos interesses dos trabalhadores de maneira automática, o que é explicado por sua origem e formação. Desde sua fundação em 1889, o Partido Social-Democrata afirma seu descompromisso com o marxismo revolucionário, se apresentando como um partido revisionista e liberal (OLSSON, 1991). Em nenhum momento o objetivo do partido foi alterar as estruturas sociais da Suécia, apenas “reduzir desigualdades” enquanto “evitava extremismos”. Os sociais-democratas priorizaram a conciliação, mesmo em momentos em que isso significou contraposição aos interesses dos trabalhadores. Foi precisamente o caráter não-revolucionário que possibilitou ao SAP cimentar as relações inerentemente conflituosas entre capital e trabalho, abrindo espaço para a construção do modelo sueco de Estado de bem-estar social.

O marco viabilizador do Estado de bem-estar social que viria a ser construído foi o acordo celebrado em 1932 entre a Confederação Nacional dos Sindicatos e a Confederação do Patronato Sueco que estabeleceu compromissos de ambas partes a fim de evitar a paralisação da economia. Por um lado, os trabalhadores evitariam greves, reivindicações por salários e garantiriam um ambiente favorável à produção; por outro, os empregadores colaborariam com a ampliação da oferta de serviços sociais e amparo à população e com a manutenção de salários acima da subsistência. Também foi acordada a participação dos trabalhadores nos conselhos diretores das empresas, processo vigente até os dias de hoje porém, em menor grau.

Tal acordo se insere no cenário de ascensão do nazi-fascismo na Europa da década de 1930, em que a ameaça da Alemanha e Itália estimulou processos de coalizões internas. A necessidade de resistir ao nazi-fascismo, comum aos diferentes espectros políticos suecos, foi elemento que facilitou a acomodação de interesses antagônicos advindos de movimentos trabalhistas e de setores da elite empresarial.

Desde sua origem a base financeira do estado de bem-estar social na Suécia é a taxaço sobre a renda; não obstante, enquanto os impostos pagos pelas empresas estão entre os mais baixos da Europa, aqueles pagos pelos trabalhadores estão entre os mais altos do mundo. A explicação para tal desproporção se encontra nos propósitos de cada tipo de arrecadação.

A adoção de baixos impostos para empresas se deu como combinação de dois elementos: primeiro, uma estratégia do governo para alavancar seu capital nacional e, assim, criar espirais de investimentos com retorno; segundo, resultado da capacidade de articulação da elite capitalista sueca para internacionalizar seu capital. O sucesso do capital nacional sueco pode ser observado pela projeção das empresas de origem sueca. Dentre as 500 maiores empresas multinacionais europeias, o número de empresas suecas figura atrás somente de Alemanha, França e Reino Unido (CLEMENT, 1994, p. 107-8).

Já a dinâmica da alta taxaço para os trabalhadores tinha por objetivo a manutenção do aparato de bem-estar social. A taxaço progressiva, podendo chegar a mais de 50% do valor bruto da renda, era revertida para a execução dos serviços sociais universais, destacadamente saúde e educação, bem como programas de auxílios e pensões. Assim, para financiar uma estrutura de bem-estar universal fazia-se necessária uma arrecadação igualmente universal.

Daí depreende-se a centralidade do emprego para a economia interna da Suécia. Um aparato de bem-estar social amplo e dependente da arrecadação de impostos demandava uma ampla base de onde se cobrar tais impostos. Emprego – virtualmente – universal significa maior geração de renda que, por sua vez, resulta em maior cobrança de impostos, viabilizando a continuidade dos serviços públicos. Em outras palavras, a empregabilidade é indissociável da capacidade de projeção do Estado de bem-estar sueco.

Ainda vinculados à dinâmica emprego/arrecadação encontravam-se auxílios relacionados ao trabalho, tais como garantias de estabilidade, treinamentos para desempregados com remuneração parcial e benefícios de afastamento em caso de doença. Esforços foram feitos a fim

de garantir a permanência do maior contingente possível no mercado de trabalho para que a arrecadação fosse compatível com os altos gastos com serviços sociais.

Ao longo das décadas seguintes a II Guerra Mundial, o Estado de bem-estar social foi incorporado ao imaginário coletivo da população, se tornando uma característica intrínseca à sociedade sueca. A percepção geral é que os impostos são integralmente recuperados na forma de serviços de qualidade prestados pelo Estado, que é visto como um gestor dos “investimentos” feitos na forma de impostos. A crença na eficiência e na boa gestão dos serviços se reflete no Índice de Percepção da Corrupção da ONG Transparência Internacional, que posiciona a Suécia como o quarto país menos corrupto do mundo em 2016². Para Daniel Ankarloo:

Social services are sometimes described in the logic ‘the many (i.e. the tax payers) pay for all’, a fact which helps explain the enigma that although very wide-ranging and funded by comparatively high tax levels, core social services in Sweden continue to have strong popular support – even from the ‘middle class’. Social security is for the most part not a universal system proper, connected to citizen’s rights, but rather best described as wage-labour based, to some extent even ‘workfare’ rather than ‘welfare’. In bulk, it is not tax financed, but financed through compulsory payments on the wage to a nationally administered social security system. (ANKARLOO, 2009, p. 5).

A distribuição de renda é historicamente um dos traços mais característicos do modelo sueco. O país apresenta algumas das menores taxas de desigualdade do mundo mesmo após décadas de aumento progressivo da desigualdade (ATKINSON, 2008). Ainda que as investidas neoliberais tenham alterado negativamente a distribuição de renda na Suécia, elas não foram capazes de retirar do país seu caráter igualitário, particularmente quando comparado com outros países desenvolvidos.

Para que fosse possível alcançar níveis sociais internacionalmente elogiados, foi de grande importância o bloco de serviços sociais agrupados sob a alcunha de benefícios à família, dentre eles: garantia de apoio financeiro à criança e aos pais com abonos progressivos por filhos e auxílio mensal para crianças até 16 anos; e licenças parentais de até 13 meses com garantia de estabilidade no retorno. Ademais, o combate à desigualdade contou com políticas de transferência direta de renda, que chegaram a representar 1% do PIB sueco (GINSBURG e ROSENTHAL, 2006). Dessa maneira, a pobreza infantil na Suécia caiu para 4,2%, quarto menor percentual entre os 26 países da OCDE³.

The combination of various family income supports – including transfers and tax policies – is largely responsible for reducing disparities in disposable income (...) Clearly, the generous public benefit structure is largely responsible for preventing mass poverty among part of the Swedish population (GINSBURG e ROSENTHAL, 2006, p. 6).

O modelo sueco foi sinônimo de sucesso nas décadas de 1960 e 1970. A capacidade de a Suécia de articular uma política econômica com elementos liberais (e.g. facilidade de projeção

² Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016; Acesso em: 15/06/2018.

³ Índice de pobreza comumente utilizado pela UE que estabelece pobreza como a habitação em lares com menos da metade da renda nacional média.

das empresas nacionais) e elementos keynesianos (e.g. assistência médica universal gratuita) renderam ao país escandinavo a alcunha de “terceira via” (GIDDENS, 1989), não somente servindo de arquétipo, mas também influenciando diretamente países próximos, como Finlândia e Noruega, que adotaram medidas socioeconômicas similares às suecas. Somente a partir dos anos 1980, com a crise institucional dos regimes de bem-estar social, o modelo sueco começou a apresentar sinais de enfraquecimento. Não obstante, foi necessária mais uma década e uma crise financeira para que o Estado de bem-estar social sentisse, na prática, as reformas neoliberais.

3. CRISE E REFORMAS

Durante os anos 1980 houve um substancial aumento no nível de competição internacional. Isso se deu como consequência da industrialização da Ásia e subsequente criação de polos de produção com baixos salários, conectados ao resto do mundo por eficientes sistemas de comunicação e transporte. Ao mesmo tempo, os mercados se tornaram mais financeiros e internacionais, dando vantagem ao capital em negociações com governos e trabalhadores (CLEMENT, 1994).

Recém-saída da década de 1970, marcada pela estagflação e sucessivas crises internacionais, a economia mundial enfrentava os efeitos causados por um novo choque do preço do petróleo, instabilidade política internacional e aumento da taxa de juros praticadas pelos Estados Unidos. Desde então, as políticas monetárias nacionais passaram a ser conduzidas a partir de uma “estratégia neoliberal hegemônica” (HELLEINER, 1994), baseado no que Stephen Gill chama “novo constitucionalismo” (GILL, 2000).

O choque Volcker teve o efeito de um aspirador no capital internacional. A combinação de taxas de juros atraentes e segurança tornou o mercado de títulos estadunidense um polo magnético para o capital investido em outras praças. Para a Suécia, representou o esvaziamento da oferta de capital, o que significou a desaceleração da economia que, por sua vez, engendrou as mudanças nas dinâmicas política e econômica. A conjuntura internacional abriu as portas para o início do desmonte das estruturas de bem-estar social construídas nas décadas anteriores. Mesmo a Suécia, exemplo de maior sucesso de tais políticas, se tornou alvo de críticas e, posteriormente, ataques.

O sucesso do desmonte do modelo passava, primeiramente, por quebrar o consenso da população sueca em favor dos investimentos sociais. O apoio ao Estado de bem-estar social era tão significativo que mesmo conservadores ou liberais cometeriam suicídio político ao defender cortes em tais investimentos (GINSBURG e ROSENTHAL, 2006). Para que reformas pudessem ser bem-sucedidas, não somente era preciso criar um ambiente favorável ao neoliberalismo, como também tornar o estado de bem-estar social responsável pela crise. Nesse sentido, destaca-se a incapacidade de articulação de propostas keynesianas para superação da crise e a imobilização do movimento sindical e demais movimentos sociais. O discurso do economista sueco Johnny

Munkhammar, no lançamento do seu livro *European Dawn*, sumariza a argumentação neoliberal contra o modelo sueco:

My message is that the European Social Model is the cause of most of our problems, not the solution. High taxes give low growth. A regulated labour market creates unemployment. High taxes on work and high contributions to people who don't work create a dependency on the State. Having public monopolies deliver welfare services leads to higher prices and worse quality. And, not least, when the state is big, people's freedom is small (MUNKHAMMAR, 2005)⁴.

Cedendo à pressão internacional e ao crescente descrédito no plano interno, o governo do partido social-democrata iniciou uma mudança de orientação de sua economia política: a liberalização da economia se tornou a linha central do partido. Tendo em vista que a redução dos impostos sobre o lucro das empresas não era possível, uma vez que a Suécia já possuía a menor taxa sobre lucros e propriedade da Europa (CLEMENT, 1994), a solução para encorajar o capital a permanecer na Suécia foi encolher o alcance do movimento trabalhista e desmontar seus instrumentos de participação política. A economia sueca deveria se abrir à custa dos trabalhadores e do estado de bem-estar. As bases para as principais mudanças foram construídas nesta década, tais como a desregulamentação dos mercados financeiros (RYNER, 1999), preparando a base para o aprofundamento dos anos 1990.

A crise financeira de 1992, consequência do processo anterior de desregulamentação, oportunizou cortes em benefícios sociais apontados como causa dos desajustes econômicos e financeiros enfrentados pelo país. A idade para aposentadoria foi elevada, percentuais de benefícios reduzidos e o valor das pensões foi desindexado da inflação, resultando em perdas reais dos beneficiários (CARROLL, 1993). Os incentivos às iniciativas privadas aumentaram, por exemplo, com a transferência do cuidado infantil do Estado para empresas, cujo resultado imediato foi o aumento do gasto familiar e da desigualdade entre homens e mulheres, sendo elas as principais afetadas pela necessidade de aumento no tempo dedicado ao lar.

No período de 1990-97, o investimento público em serviços de bem-estar foi reduzido em cerca de 4% (LINDBOM, 2001). Tais mudanças ocorreram com pequena participação popular e, por vezes, contrariamente à vontade de parte da sociedade civil, que ainda tinha ressalvas à mercantilização do estado de bem-estar (ÖSTBERG, 2012). O desmonte ocorreu tanto durante as administrações do SAP quanto nos momentos de governo da oposição, embora tenha sido acelerada no segundo caso.

Ficou claro que o pacto de classes, elemento consolidador da evolução sueca nas cinco décadas anteriores, deixara de existir. Um novo marco se estabelecia, i.e., a condução de conflitos via conciliação não mais teria os efeitos propulsores a ambas as partes, empresariado e trabalhadores. Para tanto, a SAF, aliada ao empresariado sueco, teve papel fundamental.

Swedish multinational business and the SAF have thus given loud expressed to their ideology, and developed well-formulated policies and a plan of action, while the labour movement, including both the trade unions and Social Democratic Party,

⁴ Transcrição de parte do áudio disponível em sítio eletrônico: Disponível em: <http://www.timbro.se/euroepandawn/audio.html>; Acesso em: 08/06/2018.

has been in disarray politically, ideologically and strategically. The result, at least temporarily, blinded Swedes to even the possibility of alternative visions (CLEMENT, 1994, p. 110).

Em um artigo sobre o modelo de bem-estar sueco, o historiador econômico Daniel Ankarloo (2009) discorre sobre a relação inversamente proporcional entre o PIB per capita da Suécia e sua liberdade econômica, entendida como a incorporação de elementos neoliberais na estrutura de bem-estar social. O autor analisa dados de *think tanks* neoliberais para mostrar que não há relação entre liberdade econômica e desenvolvimento e que, no caso sueco, o aumento da liberdade econômica representou queda nos índices de riqueza e desenvolvimento. “*The more ‘economically free’ Sweden has become, both in absolute and relative terms, the more Sweden has dropped in GDP per capita in comparison with its OECD-competitors*” (ANKARLOO, 2009, p. 15).

O novo papel assumido pelos sociais-democratas foi a continuação da acomodação dos interesses da elite econômica e industrial. A fim de estancar a saída de capitais, o governo social-democrata, em vias de perder as eleições de 1991, pleiteou a entrada da Suécia na União Europeia. Embora não decorra diretamente das pressões neoliberais, a dinâmica da entrada da Suécia na União Europeia está vinculada a elas. Somente é possível compreender a repentina política integracionista sueca a partir do entendimento da postura de enfrentamento da estrutura que sustentou o desenvolvimento econômico e social do país.

A admissão ao bloco em 1995 significou prévia aceitação dos acordos e tarifas únicas da União, o que representou para a Suécia aumento das tarifas praticadas com países fora do eixo europeu e fim de sua política comercial independente. Também representou adesão aos limites de déficit impostos pela União Europeia⁵. Em conjunto às pressões que vinham sendo exercidas pelo mercado financeiro internacional, a entrada na União Europeia limitou a autonomia político-econômica da Suécia, na medida em que tornou a política de redução do déficit via corte dos serviços sociais mais do que um elemento pontual com objetivo delimitado. A redução dos déficits passou a ser uma obrigação da Suécia junto ao bloco europeu, que estimulou novas rodadas de redução dos gastos em saúde, serviços sociais e educação a fim de assegurar o novo objetivo da política fiscal.

4. O VÉU NEOLIBERAL NA SOCIAL-DEMOCRACIA: NOVA DINÂMICA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

A virada neoliberal foi resultado da atuação simultânea de forças endógenas e exógenas. As reformas não teriam logrado êxito sem uma conjuntura internacional propícia à reversão do Estado de bem-estar social, assim como teriam sido barradas sem o consenso das elites nacionais.

⁵ O compromisso dos governos suecos com o controle dos déficits foi inserido de tal forma na política do país que o governo sueco, por decisão própria, estabeleceu metas de superávit maiores do que as exigidas pela União Europeia, lançando assim um peso ainda maior sobre o orçamento e, conseqüentemente, sobre as questões sociais.

Foram as mudanças organizacionais da economia política internacional que viabilizaram a adoção parcial do neoliberalismo pela Suécia. Hegemonia ideológica neoliberal, desprestígio da social-democracia, obrigações advindas do bloco europeu e demandas de um mercado cada vez mais competitivo exerceram, em conjunto, uma pressão que a Suécia poderia resistir de forma limitada. Isso não significa afirmar a inevitabilidade da capitulação ao neoliberalismo, mas entender que as estruturas econômicas e políticas de uma sociedade internacional globalizada impactam a economia política de um Estado.

Internamente, a social-democracia sueca enfrentava uma crise financeira, evento até então inexistente na economia do país. Apenas o salvamento dos bancos privados nacionais na crise financeira de 1991-1992 custou o equivalente a 4% do PIB sueco (DREES e PAZARBASIOGLU, 1998). O superávit conquistado com arrocho dos anos anteriores se tornou novamente déficit, que justificou redução dos serviços sociais prestados. Politicamente, o Partido Social-Democrata se apresentava mais neoliberal do que a oposição de direita. A troca no alto escalão do partido por nomes mais integrados ao mercado completou a retirada da social-democracia, de fato se não de direito, do partido. Os líderes partidários eram incapazes de articular novas concepções enquanto o movimento sindical ainda estava atordoado pelas mudanças na organização da sociedade e se mostrava incapaz de oferecer resistência à onda neoliberal.

Em 1992, o governo moderado, com apoio dos sociais-democratas, anunciou cortes no sistema de pensões, auxílios para doenças e financiamentos imobiliários. As políticas não tinham apoio popular, mas a descrença na social-democracia, e na política de modo geral, preveniu respostas populares às medidas antipopulares. A conversão das lideranças do Partido social-democrata ao neoliberalismo garantiu aprovação sem muito debate ou participação da sociedade:

The financial fiasco and its aftermath converted a recession into a depression that coincided with an international recession. The slump, deepest since the 1930's depression, was marked by three years of declining output, the loss of one-tenth of Sweden's jobs, and record unemployment. Between 1990 and 1993, the official unemployment rate, often referred to in Sweden as "open" unemployment, rose nearly fivefold – from 1.7 percent to 8.2 percent – and a budget surplus of 4 percent of GDP became a deficit of 13 percent. This jump was not caused by Sweden's welfare state but rather by the banking bailout, by the loss of revenues from tax reform, and, above all, by mass unemployment, which both cut tax revenues and sharply increased expenditures on the newly jobless. Nevertheless, the welfare state was treated as the culprit, requiring budget cuts. These were implemented by both the non-socialists and, after they won the 1994 election, by the Social Democrats. (GINSBURG e ROSENTHAL, 2002, p. 113).

O sistema de pensões foi uma das áreas mais afetadas. O modelo anterior, em que se sabia o valor da pensão a ser recebido, foi substituído por um novo modelo, orientado pelo mercado. A previsibilidade de ganhos deixou de existir, o risco se tornou inerente ao novo sistema e foi transferido para o indivíduo em substituição à coletivização de riscos anterior. Os idosos também foram afetados pelo processo de comodificação do indivíduo, que incluiu mudanças na área da saúde, cuidados e apoio financeiro. A responsabilidade do cuidado do idoso foi transferida da esfera pública para a privada, o que teve como efeitos a redução do número de leitos, da estadia média nos hospitais, aumento dos custos familiares, sobrecarga das mulheres, entre outros.

Não obstante, o alvo principal da investida neoliberal foi o sustentáculo da estrutura de bem-estar social: o trabalho. Clayton e Pontusson (1998) apontam que a distintiva universalidade do modelo sueco nas décadas de 1970 e 1980 derivou da universalidade do emprego. Os autores reconhecem apenas três elementos genuinamente universais: auxílios a famílias, serviços de saúde e pensões. Os demais programas estiveram, direta ou indiretamente, ligados ou condicionados ao mercado de trabalho. Enquanto o desemprego foi baixo, o problema permaneceu latente; porém, o crescente desemprego o tornou cada vez mais visível.

A ligação entre os benefícios oferecidos pelo Estado a partir do trabalho fez do enfraquecimento deste o principal alvo para desmonte do modelo sueco.

Moreover, the weakening of the labor movement in the neoliberal era has produced a negative feedback loop that has cut the deep ties – the civil society infrastructure – between the labor movement, the Social Democrats, and the working-class public and undermined solidaristic values (MULVAD e STAHL, 2015, p. 6).

Seguindo tal linha de pensamento, Clement (1994) afirmou: “*a key element of this neoliberal regime was to allow unemployment to rise to moderate levels in order to tame the labour movement and the workforce in general.*” (CLEMENT, 1994, p. 117). A hipótese do autor pode ser verificada a partir dos dados apresentados na Tabela 1. O historicamente baixo desemprego pôde assim ser mantido durante toda a década de crise de 1970 e durante a estagnação da década de 1980. No entanto, na década de 1990 houve uma escalada do desemprego, chegando a um pico de 12,5%⁶ em 1993, paralelo à retração do PIB no triênio 1991-1993 (CLEMENT, 1994, p. 111).

Tabela 1: Evolução do desemprego médio na Suécia

Ano	Taxa
1965-1969	1,8%
1970-1974	2,2%
1975-1979	1,9%
1980-1984	2,9%
1985-1988	2,3%
1989-1990	1,5%
1991-1992	3,7%
1993-1995	8,0%
1996-1998	7,5%
1999-2001	4,7%
2002-2005	5,6%
2006-2010	7,3%

Fonte: Elaboração própria, com base em Holmlund (2002); Swedish National Accounting Bureau.

Naturalmente, o aumento do desemprego resultou em redução do alcance das políticas sociais. Uma vez que a principal fonte de financiamento para o aparato de bem-estar era a taxa sobre a renda dos trabalhadores, quanto maior a taxa de emprego, maior a base econômica para políticas sociais. O inverso, logicamente, é válido; quando o desemprego aumenta, diminui a

⁶ Dados revisados na obra de Lindbom (2001) a fim de contabilizar desempregados excluídos dos dados oficiais por uma especificidade na forma de cálculo do governo sueco.

capacidade de financiamento do estado, retroalimentando a “necessidade” de cortes no estado de bem-estar social.

Na Suécia pós-década de 1990, inserida na dinâmica do novo constitucionalismo de Gill (2000), reflete-se a nova dinâmica político-econômica do sistema internacional. Gill identifica novas formas de relações entre mercado e Estado, com uma governança maior do primeiro sobre o segundo, o que resulta no disciplinamento dos Estados aos interesses do mercado financeirizado internacional. O conceito de Gill também abarca a criação de “governamentalidades foucaultianas” (FOUCAULT, 2004), no sentido de que elementos neoliberais foram reconstruídos e reinseridos na lógica estatal de tal forma que se tornaram elementos aparentemente indissociáveis ao funcionamento do Estado.

O caso sueco é emblemático na análise das questões ligadas ao bem-estar social e ao neoliberalismo pois, o país é uma das referências em termos de alcance e profundidade do estado de bem-estar social. Sua abertura, mesmo que parcial, representa uma grande vitória do capital sobre o trabalho. Por outro lado, a solidez do Estado de bem-estar social sueco e a manutenção de elementos estruturais que o compõem tornam a Suécia uma exceção à onda neoliberal. Um país de tamanho médio, com economia aberta e altamente dependente de exportações, que foi capaz de resistir – relativamente – ao movimento ideológico, econômico e político hegemônico da segunda metade do século.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparada aos seus tempos áureos, a social-democracia sueca se encontra desgastada. Porém, quando inserida em uma perspectiva maior, ainda figura como destaque. O sucesso ou fracasso do modelo sueco depende da referência: se comparada ao período anterior a 1980, a projeção social do governo é consideravelmente menor; mas se comparada aos níveis do período de crise na década de 1990, a Suécia parece capaz de interromper seu processo de neoliberalização.

Não há, no entanto, um padrão claro. Enquanto os serviços e benefícios direcionados a crianças e jovens se expandiram mesmo ao longo da década de 1980, houve queda na quantidade e qualidade dos serviços prestados aos idosos, particularmente com a revisão do sistema de pensões.

Por vezes, as mudanças na Suécia são atribuídas à globalização – ou à europeização – de modo exclusivo. Contudo, tal análise é simplificadora. Ela mascara a transferência de poder e riqueza do trabalho para o capital e sugere que não há solução. O caso sueco, de fato, se incorpora à tendência global, iniciada com a ascensão dos primeiros líderes assumidamente neoliberais na virada da década de 1980, de pender a balança em favor do capital, de forma significativamente diferente das décadas anteriores preenchidas pelas políticas de bem-estar.

É inegável a tendência, iniciada ao longo da década de 1980 e aprofundada na década de 1990, de liberalização do caráter social do Estado sueco; no entanto, as reformas empregadas não são comparáveis às aplicadas, por exemplo, no Reino Unido, em caráter ou profundidade:

The overall picture is therefore that although cuts were made in the 1990s they have not changed the basic character of the Swedish welfare state. [It] became somewhat more liberal between 1980 and 1998, but this tendency seems to have been stronger in the countries that already in 1980 were relatively liberal (LINDBOM, 2001, p. 187).

Difícilmente a Suécia pode atualmente ser avaliada como uma “terceira via”; ainda assim, o modelo sueco permanece amplo, abrangente, inclusivo e, para efeitos práticos, universal. Ambas as propostas de diretrizes da política econômica e fiscal do governo sueco para os anos de 2017 e 2018 retratam a dicotomia entre o Estado de bem-estar social estruturado e o neoliberalismo que o permeia. Por um lado, os manuais de diretrizes apontam a necessidade de investir para reduzir o desemprego e expandir o estado de bem-estar social; por outro, o Governo reafirma que a “força das finanças públicas” deve ser mantida, ou seja, o enquadramento superavitário conseguido nos anos anteriores permanece a base da política fiscal.

Os desafios para sustentação do modelo sueco são grandes. Em um momento de crescente apelo internacional por liberalizações e flexibilizações, cresce também a importância de um caso que fuja à hegemonia do neoliberalismo. Faz-se necessário mostrar que há alternativa. A Suécia não deve ser encarada como uma sociedade modelo, suas singularidades previnem a universalidade de seu modelo. No entanto, a resistência da Suécia, ainda que com concessões, evidencia que é possível trilhar um caminho diferente da rendição incondicional, um caminho que atenda aos interesses e necessidades das populações.

*Recebido em: 14 de dezembro de 2018

Aprovado em: 10 de janeiro de 2019.

REFERÊNCIAS

ANKARLOO, Daniel. The Swedish welfare model: Counter-arguments to neoliberal myths and assertions. **Association of Heterodox Economics Conference**, Londres, p. 1-42, jul. 2009.

ATKINSON, Anthony. The changing distribution of earnings in OECD countries. **Oxford: Oxford University Press**, 2008.

CARROLL, Eero. Swedish austerity: Benefits at risk. **International Journal of Health Services**, v. 23, n. 3, p. 475-482, jul. 1993.

CLAYTON, Richard; PONTUSSON, Jonas. Welfare-State retrenchment revisited: Entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies. **World Politics**, [s.l.], v. 1, n. 51, p. 67-98, 1998.

CLEMENT, Wallace. Exploring the limits of social democracy: Regime change in Sweden. **Studies in Political Economy**, Londres, v. 44, p. 95-119, 1994.

DREES, Burkhard; PAZARBASIOGLU, Ceyla. The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization. **IMF Working Papers**, [s.l.], n. 161, p. 1-41, abr. 1998.

FOUCAULT, Michel. 2004. **Sécurité, territoire, population: Cours au Collège de France, 1977-1978**. Paris, Gallimard/ Seuil, 2004.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GILL, Stephen. The constitution of global capitalism. In: **The capitalist world: past and present**, v. 1, p. 1-19, Los Angeles, 2000.

GINSBURG, Helen; ROSENTHAL, Marguerite. Sweden: Temporary detour or new direction. In: GOLDBERG, Gertrude; ROSENTHAL, Marguerite. **Diminishing Welfare: A cross-nation study of social provision**. Connecticut/Londres: Auburn House, p. 103-149, 2002.

_____. **The ups and downs of the Swedish Welfare State: General trends, benefits and caregiving**. New Politics, Nova Iorque, v. XI, n. 1, 2006.

HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of global finance**. Ithaca: Cornell University Press. 1994.

HOLMLUND, Bertil. The rise and fall of Swedish unemployment. In: **Unemployment in Europe: Reasons and Remedies**, 2002. Uppsala: 2003. p. 1-52.

LINDBOM, Anders. Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics? **Scandinavian Political Studies**, [s.l.], v. 24, n. 3, p. 171-193, set. 2001.

MULVAD, Andreas Moller; STAHL, Rune Moller. What makes Scandinavia different: What accounts for the Nordic countries' strong welfare states?. **Jacobin**, 2015. Disponível em: <<https://www.jacobinmag.com/2015/08/national-review-williamson-bernie-sanders-sweden/>> Acesso em: 08/04/2018.

MUNKHAMMAR, Johnny. **European dawn: After the social model**. Estocolmo: Stockholm Network, 2005.

OLSSON, Ulf. Planning in the Sweden welfare state. **Studies in Political Economy**, Ottawa, n. 34, p. 147-171, 1991.

ÖSTBERG, Kjell. Swedish Social Democracy after the Cold War: Whatever Happened to the Movement? In: Evans, Bryan, Schmidt, Ingo. **Social Democracy After the Cold War**. Edmonton: AU Press. 205-234, 2012.

RYNER, Magnud. Neoliberal globalization and the crisis of Swedish social democracy. **Economic and Industrial Democracy**, Londres, v. 20, p. 39-79, fev. 1999.

SUÉCIA. Government Offices in Sweden. Spring Fiscal Policy Bill 2017: **Guidelines for economic and budget policy**. 2017.

_____. Government Offices in Sweden. Spring Fiscal Policy Bill 2018: **Guidelines for economic and budget policy**. 2018.