

LIÇÕES DO MODELO NÓRDICO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E GOVERNANÇA CONSENSUAL¹⁻²

LESSONS FROM THE NORDIC MODEL OF WELFARE AND CONSENSUAL GOVERNANCE

Stein Kuhnle³

Sven E. O. Hort⁴

Matti Alestalo⁵

RESUMO: O presente artigo visa ao estudo do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e das lições que podem ser dele extraídas. Primeiramente, são analisadas as características principais desse modelo, que podem ser sintetizadas em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade. Em seguida, são evidenciadas as condições e circunstâncias que conduziram à formação e ao fortalecimento do modelo nórdico nas quatro décadas após a Segunda Guerra Mundial. São analisados, ainda, os desafios enfrentados pelos países escandinavos, a partir dos anos 1990, relacionados a mudanças na estrutura de classes e demográficas, nas forças sociopolíticas e nos discursos ideológicos, bem como à integração europeia, à globalização, à financeirização neoliberal e à migração internacional. Demonstra-

Artigo recebido em 17 de abril de 2017

¹ O presente artigo foi publicado em alemão, em 2015, com o título “Das skandinavische Wohlfahrtsmodell: Merkmale, Rahmenbedingungen und Herausforderungen”, em Bernd Henningsen, Sven Jochem e Siegfried Frech (coord.). **Das politische Skandinavien**. Schwallbach: Wochenschau Verlag, 2015. p. 105-126. Trata-se de uma versão revisada, atualizada e resumida de um artigo que foi publicado em inglês em 2009, em chinês em 2010, com o título “O Modelo Nórdico: Condições, Origens, Resultados, Lições”, em Stein Kuhnle, Chen Yinzhang, Klaus Petersen e Pauli Kettunen (coord.). **The Nordic Welfare State**. Shanghai: Fudan University Press, 2010. Foi publicado também em japonês, em novembro de 2016, como capítulo de uma obra coletiva.

² A tradução do presente artigo do inglês para o português foi feita pela Prof. Dra. Lorena Vasconcelos Porto, que é Professora Titular do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário UDF.

³ Stein Kuhnle é Professor de Ciência Política Comparada na Universidade de Bergen, na Noruega, e Professor Emérito de Política Social Comparada na Hertie School of Governance, na Alemanha.

⁴ Sven E. O. Hort é Professor Emérito de Sociologia na Linneaus University e na Södertörn University College, ambas na Suécia, e na Seoul National University, na Coreia do Sul.

⁵ Matti Alestalo é Professor Emérito de Sociologia na Universidade de Tampere, na Finlândia.

se que os países nórdicos, embora tenham feito os ajustes e modificações necessários, mantiveram o seu modelo de Estado de Bem-Estar Social, o qual combina baixa desigualdade social e econômica, maior igualdade de gênero e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório, caracterizado pelo dinamismo e inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Bem-Estar Social. Modelo nórdico. Governança consensual.

ABSTRACT: This article aims to study the Nordic Model of welfare state and the lessons learned from it. Firstly we show the major characteristics of the Nordic Model that can be summarized in three master statements: stateness, universalism, and equality. After that we study the conditions and circumstances in which the Nordic Model emerged and became flourishing in the four decades following World War II. Then we show the challenges faced by the Scandinavian countries from the 1990s, related to changing class and demographic structure, socio-political forces, ideological discourses, as well as European integration, globalization, neo-liberal financialization and international migration. We show that, although the Scandinavian countries have made necessary changes, they have succeeded to maintain their welfare states that combine low social and economic inequality, gender equality and comprehensive welfare systems with very satisfactory economic growth characterized by dynamism and innovativeness.

KEYWORDS: Welfare state. Nordic Model. Consensual Governance.

INTRODUÇÃO: CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO MODELO NÓRDICO

No presente momento, onde o enigmático modelo nórdico se encontra no rio do tempo-espaço? Na metade do caminho para a segunda década do terceiro milênio, para onde o Estado de Bem-Estar Social do Extremo Norte da Europa está indo em uma época de grandes mudanças no meio ambiente global e no sistema interestatal? A Escandinávia acompanha as mudanças ocorridas no resto do mundo, talvez até mais rapidamente e com uma velocidade mais segura do que a maioria das sociedades modernas, ou ela está gradualmente caminhando para o esquecimento? Que tipo de sistema de bem-estar social está na agenda contemporânea? O Modelo é apenas um suplemento ideológico para um passado memorável? Ou o trampolim para o desconhecido conhecido – o futuro? A seguir as principais características e as lições

aprendidas no bem-estar social sustentável e em construção dos quatro países nórdicos – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia – serão evidenciadas e analisadas.

Desde os anos 1980, baseado em resultados de determinados estudos comparativos de Estados de Bem-Estar Social, o conceito de “modelo nórdico ou escandinavo” ou “tipo de regime de bem-estar social” entrou com sucesso no nosso vocabulário, seja no das organizações sociais, seja no dos doutrinadores, ou naquele da mídia que cobre os países nórdicos (ECONOMIST, 2013; PONTUSSON, 2011; e HORT; THERBORN, 2012). Em regra, o conceito tem uma conotação positiva, mas não sempre, pois depende do contexto e da opinião pessoal. Recentemente, tem havido guerras culturais sobre o seu legado, nas quais conservadores e liberais clamam por uma parcela maior do que antes, e, ainda, muitos socialdemocratas nórdicos defendem que é o modelo deles, mas em uma perspectiva histórica que é muito simplista. As conclusões analíticas de uma literatura muito completa podem ser sintetizadas em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade.

A estatalidade peculiar dos países escandinavos tem longas raízes históricas e a relação entre o estado e as pessoas pode ser considerada como próxima e positiva, tanto em obrigações, quanto em direitos, e menos como um aparato coercitivo de opressão nas mãos das classes dominantes do que na maioria dos países. A contrário, ela se desenvolveu como um campo de batalha de diferentes classes sociais assumindo uma função importante “como uma agência através da qual a sociedade pode ser reformada” (KORPI, 1978, p. 48). Ademais, governos locais foram reconhecidos como unidades legais e conduzidos por leigos letrados guiados mais pelo clero do que por nobres ou prefeitos reais. O papel do governo local e estado central contemporâneos é visto em serviços públicos e empregos públicos extensos e nos sistemas de tributação e benefícios.

Nos países nórdicos, o princípio dos *direitos sociais universais* é estendido a toda a população. Serviços e benefícios não visam apenas os despossuídos, mas também cobrem as classes médias. O caráter universalista do Estado de Bem-Estar Social escandinavo tem origem na elaboração da primeira legislação social nos anos anteriores e posteriores ao início do século XX. Os primeiros programas de seguridade social tiveram início no tempo da modernização política e econômica e do projeto de construção da nação. Em segundo lugar, as condições de vida similares de fazendeiros pobres e trabalhadores pobres contribuiu para o reconhecimento de riscos e direitos sociais semelhantes. Em terceiro lugar, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, houve uma forte tendência de evitar a exclusão de pessoas em situação de pobreza na Escandinávia. E, finalmente, houve uma tendência muito pragmática de minimizar

os custos administrativos por meio do favorecimento de esquemas universais ao invés de extensas verificações das condições de elegibilidade à assistência estatal (KILDAL; KUHNLE, 2005).

Quanto à igualdade, a herança histórica dos países nórdicos é a de pouca diferenciação de classe, de renda, de gênero e de diferenças regionais. A moderna burguesia industrial não adquiriu uma posição política forte no estado central, mas se tornou tremendamente influente através dos canais corporativos. A rota escandinava em direção à estrutura de classe moderna foi construída com base na forte posição dos camponeses, na posição enfraquecida dos senhorios, e com o acesso fácil da classe trabalhadora ao sistema parlamentarista e às negociações no mercado de trabalho (ALESTALO; KUHNLE, 1987). Essa herança é vista em pequenas diferenças de renda e, em perspectiva comparativa, em níveis de pobreza extraordinariamente baixos. Além disso, a Escandinávia é famosa por suas pequenas diferenças de gênero (KVIST *et al.*, 2011). Quando organizações financiadas por recursos de fundo comum passaram a assumir grande parte das responsabilidades pelo cuidado das crianças, dos idosos e dos deficientes, e quando a taxa de mulheres empregadas permaneceu alta ou aumentada, as diferenças de gênero passaram a ter um papel menor nos países nórdicos do que em outras partes do mundo avançado. A igualdade de gênero tornou-se uma das características principais desse modelo (LUNDQVIST, 2011; MELBY *et al.*, 2008).

Nosso objetivo é mostrar como os Estados de Bem-Estar social nórdicos emergiram e se tornaram especialmente desenvolvidos nas quatro décadas após a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, durante os anos 1990 e as primeiras décadas dos anos 2000, houve extensas mudanças nas condições básicas dos sistemas de bem-estar em quase todo o mundo avançado. Nós avaliamos como os países nórdicos obtiveram êxito em manter os seus Estados de Bem-Estar Social e enfrentaram os desafios das mudanças na estrutura de classes, nas forças sociopolíticas, nos discursos ideológicos e na integração europeia nas altas ondas da globalização.

1. AS DÉCADAS FORMADORAS DO MODELO NÓRDICO

Uma característica única na formação de classes na Escandinávia foi a ascensão de uma classe de camponeses independentes como resultado da individualização da agricultura por meio de uma revolução agrária pacífica. A fazenda familiar como unidade agrícola básica era diferente da maioria da Europa ocidental e da Europa oriental, com raízes na sociedade viking doméstica, e, assim, separando originalmente o Extremos Norte do continente antes do advento

da cristandade, e mais tarde consolidada pela posição dos camponeses como um quarto estado (no Império Sueco). A individualização da agricultura no século XVIII foi uma intervenção da Coroa e implicou o enfraquecimento da posição da nobreza que gradualmente se transformou em uma elite urbana e burocrática.

A divisão entre uma classe alta urbana fraca e os fazendeiros foi importante na formação da identidade camponesa e na ascensão de movimentos sociais e partidos agrários (ALESTALO; KUHNLE, 1987; OLOFSSON, 2013).

A primeira industrialização na Escandinávia deveu-se ao sucesso das indústrias de exportação. A distribuição espacial dessas indústrias foi considerável e o primeiro movimento da classe trabalhadora era formado por trabalhadores industriais e um proletariado rural; não surgiram periferias urbanas. No início do período dos partidos de massa, a Escandinávia passou a ser dominada pela estrutura de classes de três polos: a classe alta urbana, a classe trabalhadora e os camponeses (*cf.* FLORA, 1999).

Bem-Estar Social e guerra estiveram intimamente ligados desde as guerras napoleônicas, quando apenas em uma menor extensão a Dinamarca, e a Finlândia através da Rússia czarista, estavam envolvidas nos conflitos armados europeus do século XIX. Enquanto a Finlândia com a sua guerra civil feroz em 1918 e o seu desenvolvimento estrutural e econômico súbito, desequilibrado e mais retardado, diferencia-se um pouco da Dinamarca, Noruega e Suécia, o desenvolvimento econômico em geral nos países nórdicos foi muito rápido e, desde os anos 1870, todas esses quatro países nórdicos encontravam-se entre as econômicas de crescimento mais rápido na Europa. Durante as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a Finlândia se encontrava entre as economias de crescimento mais rápido na Europa, tendo atingido o alto nível escandinavo nos anos 1980. Desde então, os quatro países do norte da Europa estiveram entre os países mais ricos do mundo.

Na Dinamarca e na Suécia, o padrão de transformação da agricultura para a indústria e os serviços assemelha-se ao dos países europeus que primeiro de industrializaram. A Noruega seguiu o mesmo caminho com uma maior ênfase na transporte e comércio marítimos antes que o recente crescimento no setor petrolífero ocorresse. Durante o período entreguerras, o crescimento da indústria foi mais rápido do que o dos serviços. A Finlândia foi a última a se desenvolver, com metade de sua população economicamente ativa trabalhando na agricultura no final dos anos 1940. Depois disso, o desenvolvimento estrutural da Finlândia foi extremamente extenso e robusto. Durante os anos 1960 e 1970, a Finlândia foi uma das sociedades de mudança mais rápida na Europa (ALESTALO; KUHNLE, 1987).

O modelo nórdico é normalmente identificado por meio da referência a características de instituições do Estado de Bem-Estar Social (estatismo, universalismo) e aos resultados da política de bem-estar (igualdade, dignidade humana e segurança). Mas parece apropriado acrescentar um terceiro componente importante, a saber, formas de *governança* democrática, a qual se refere ao modo com que as decisões políticas são tomadas nos níveis de governo central e também local. Gradualmente, as autoridades locais seculares se separaram das igrejas do estado luterano para se tornarem verdadeiros centros de poder populares (conselhos municipais). Ademais, a década de 1930 representou um divisor de águas político em todos os países nórdicos com compromissos de classe nacionais entre os interesses industriais e agrícolas (setor primário), e entre trabalho e capital por meio das maiores federações de sindicatos e associações de empregadores. Esses compromissos também se refletiram no nível parlamentar e governamental, com compromissos políticos alcançados entre partidos que representavam várias classes ou interesses econômicos, e nas instituições de autoridade popular local.

Um conceito amplo de modelo nórdico deve incluir aspectos da *verdadeira* forma democrática de governança nos países nórdicos, a evolução de um padrão específico para a resolução de conflitos e a criação de legitimidade política como base para a tomada de decisões políticas. Esse padrão se desenvolveu em um longo período de tempo e é caracterizado pelo envolvimento e participação ativos de vários modos, muitas vezes institucionalizados, de organizações da sociedade civil em processos políticos antes que as decisões sejam formalmente tomadas por parlamentos e governos, em geral particularmente realizadas através de relações triangulares entre governo, sindicatos, associações de empregadores ou organizações similares na agricultura. Esse sistema de governança pode ser denominado de “governança consensual”. Os países nórdicos são pequenos, descentralizados e unitários, o que torna a tomada de decisões mais fácil do que em estados maiores e/ou federados.

Dinamarca e Suécia foram os primeiros países nórdicos a introduzirem a cobertura universal nos sistemas centrais do Estado de Bem-Estar Social: auxílio doença, proventos e pensões. Durante os anos 1890, esses países realizaram uma reforma em que o estado passou a prover subsídios para os primeiros fundos voluntários. O mesmo procedimento foi adotado nos dois países para o caso de proventos e pensões nacionais. A Suécia introduziu os proventos e pensões nacionais em 1913 e a Dinamarca o fez por meio de uma série de reformas em 1891, 1922 e 1933. Sobretudo no caso de sistemas de proventos e pensões nacionais, a Finlândia e a Noruega introduziram mais tarde os proventos e pensões nacionais na metade dos anos 1930, mas com verificações das condições de elegibilidade. Todos os quatro países nórdicos

implementaram subsídios para filhos gerais quase que imediatamente após a Segunda Guerra Mundial.

As três décadas entre o início dos anos 1960 e o final dos anos 1980 foram a era de ouro dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos. Durante esse período, houve um processo de equalização no qual Finlândia, Islândia e Noruega -, que nos anos 1950 gastaram uma proporção menor de seu Produto Interno Bruto (PIB) em seguridade social do que Dinamarca e Suécia -, superaram a lacuna em relação aos dois pioneiros, que permaneceram como os Estados de Bem-Estar Social líderes durante essas décadas. Entre os anos 1970 e 1985, a maioria do crescimento do emprego na Escandinávia era uma questão de expansão pública. Em 1985, o emprego governamental superou os 30% do emprego total na Suécia; a Dinamarca chegou perto com 30%; a Noruega seguiu o exemplo nos anos 1990; ao passo que a Finlândia manteve números menores, mas acima dos 20%. A crescente participação das mulheres na força de trabalho foi assegurada pela expansão do emprego público.

2. CONDIÇÕES DOS ANOS 1990 EM DIANTE

As condições em torno dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos nos anos 1990 e início dos anos 2000 contrastam bastante com aquelas do período imediato pós-guerra. Todos os países nórdicos ainda são um reduto do protestantismo luterano; a relação estado-igreja historicamente sempre os fez diferentes da Europa continental predominantemente católica e continua a fazê-lo (HORT, 2014).

Todavia, a secularização avançou e ao complexo estado-igreja está gradualmente sendo reconfigurado, permanecendo a igreja territorial uma rede de segurança social extra em tempos de incerteza. Ademais, na Dinamarca e na Suécia em particular, a migração internacional e a mudança na composição demográfica dessas populações tornaram a Igreja Católica e várias congregações muçulmanas associações religiosas importantes, também como provedores de bem-estar significativos. Além disso, movimentos de mobilização social anteriores tornaram-se muito mais institucionalizados e menos mobilizadores, como, por exemplo, os sindicatos, as associações de empregados e as cooperativas agrícolas. Novos movimentos sociais vieram à tona e floresceram na Escandinávia, em especial o feminismo e o ambientalismo, mas mais como redes de contato do que os movimentos anteriores (PAPAKOSTAS, 2012; e também TRANVIK; SELLE, 2007).

A Dinamarca ingressou na Comunidade Econômica Europeia em 1973, ao passo que os eleitores noruegueses disseram “não” em um referendo em 1972. Com o fim da Guerra Fria, a Noruega novamente, mas também a Finlândia e a Suécia, aproximaram-se do que logo se tornou conhecido como União Europeia. Desde o início dos anos 1990, os três países tornaram-se muito mais integrados à União e ao seu mercado interno como parte de uma área Econômica Europeia mais ampla. O ingresso do Estado-nação na União Europeia entrou novamente na agenda política e, em 1994, houve três referendos populares separados em que Finlândia e Suécia decidiram ingressar na União a partir de 1995, ao passo que os noruegueses novamente terminaram com um “não”. Com o início da união monetária em 1999, todavia, apenas a Finlândia ingressou na zona do euro, enquanto a Dinamarca e a Suécia mantiveram as suas moedas locais.

Portanto, o novo mundo – após o fim da União Soviética e o consequente colapso da economia soviética – tornou os Estados de Bem-Estar Social nórdicos ainda mais globais. Entre as mudanças estruturais, talvez a mais importante tenha sido o crescente fluxo livre de capital, não menos importante na área báltica. A desregulação do mercado de crédito ocidental tornou os estados-nação – inclusive os países nórdicos, com exceção da Noruega – mutuários mais vulneráveis aos investidores estrangeiros. Não causa surpresa que a recessão do início dos anos 1990 preocupou severamente as finanças públicas, embora a Dinamarca tenha conseguido manter os seus gastos abaixo da meta orçamentária. A primeira metade dos anos 1990 foi, em particular para a Finlândia e a Suécia, um período de crise aguda, e o Estado de Bem-Estar Social passou a ser escrutinado, com a ascensão da globalização, como uma nova figura de pensamento, não em menor medida pelos economistas. Dinamarca e Noruega, no entanto, foram menos afetadas pelo recuo geral nessa época. As taxas de crescimento diminuíram, ao passo que Finlândia e Suécia tiveram crescimento negativo por vários anos durante a primeira metade dos anos 1990 (KANGAS; PALME, 2005).

A partir da segunda metade dos anos 1990, no entanto, não apenas Dinamarca e Noruega, mas também Finlândia e Suécia, tiveram números impressionantes de desenvolvimento econômico. Um crescimento modesto e estável caracterizou o período até a mais recente crise financeira mundial desde 2008, e o mundo exterior, inicialmente surpreso, começou a olhar com inveja para os Estados de Bem-Estar Social nórdicos bem financiados (ALESTALO *et al.*, 2010). Os Estados de Bem-Estar Social do extremo norte da Europa parecem ter superado o teste da financeirização global. Ademais, durante a última década, nas diversas pesquisas do

ambiente de negócios global, competitividade e transparência, os quatro países sempre pontuaram muito bem (veja, por exemplo, WORLD ECONOMIC FORUM, 2013).

O rápido crescimento econômico, as rápidas mudanças na divisão social do trabalho e o grande aumento de pessoas com instrução durante as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, transformaram a base estrutural dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos. O número de fazendeiros quase diminuiu e houve um forte declínio na proporção de trabalhadores manuais. A população economicamente ativa na atual Escandinávia é formada, em sua maioria, por vários tipos de trabalhadores de escritório, intelectuais, entre os quais as pessoas bem instruídas e de classe média têm uma maior proporção.

Com a nova onda de globalização, ao menos desde os anos 1990, o modelo nórdico tornou-se crescentemente um objeto de acurada atenção internacional, e parece ter se “adaptado” ou ajustado ao novo modo secular de organização social global: financeirização neoliberal. Em certa medida, isso é verdade. Ironicamente, também na Escandinávia os socialdemocratas passaram a cantar canções neoliberais. No debate das políticas sociais dos anos 1980, muitos comentaristas e pesquisadores começaram a argumentar que, se o sistema de bem-estar cresce muito, cria o risco de perverter estruturas de incentivo na vida laborativa e na sociedade em geral. O sistema de bem-estar alimenta uma subclasse dependente, foi afirmado.

Em todo o mundo ocidental, seguimentos importantes dessa profissão voltou-se para uma crítica do anteriormente dominante paradigma do planejamento macroeconômico keynesiano em favor do pensamento econômico neoclássico do laissez-faire monetarista. Nesses círculos, o Estado de Bem-Estar Social não foi mais visto como uma solução, mas sim como uma fonte da crise. Todavia, com sintomas da crise crescente nos países nórdicos, o impacto desse tipo de pensamento aumentou. Mas não foi até o início dos anos 1990, quando a crise econômica atingiu severamente duas das economias nacionais da região, Finlândia e Suécia, que a verdadeira possibilidade da fórmula neoliberal tornou-se visível também na terra do coração do Estado de Bem-Estar Social, e os economistas acadêmicos por um tempo passaram a dominar a reorientação política.

Enquanto a academia, assim como parte da elite política, questionou a eficiência do Estado de Bem-Estar Social, em sentido contrário, a grande maioria da população nos municípios nórdicos permaneceu apoiando solidamente a maioria dos programas sociais e, em particular, os programas sociais universais (SVALLFORS, 2013).

3. A REFORMULAÇÃO DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL NÓRDICOS NOS ANOS 1990 E 2000

Uma característica principal do tipo nórdico de Estado de Bem-Estar Social é a sua “simpatia pelo trabalho”: os esforços persistentes em desenvolver a seguridade social e políticas de mercado de trabalho que promovem “pleno emprego” e que ajudaram a colocar os países nórdicos no topo da lista das taxas de emprego nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estando entre os mais Estados de Bem-Estar Social mais abrangentes, propiciando transferências de renda e serviços em uma base mais universal do que no resto da Europa, é interessante notar que todos os países nórdicos tiveram uma produtividade de trabalho crescente nos anos 1990, em comparação com a década anterior, e em nível mais alto do que os EUA e do que a média da União Europeia. Entre os Estados de Bem-Estar Social europeus, os países nórdicos foram também os mais “simpáticos às mulheres, família e filhos” (KUHNLE *et al.*, 2003), isto é, em termos de desenvolvimento de políticas propulsoras da participação na força de trabalho de mulheres e homens em famílias com filhos e/ou outras responsabilidades de cuidado (deficientes e idosos), o que pode ser uma outra maneira de ver o nível de “simpatia pelo trabalho” dos Estados de Bem-Estar Social.

Enquanto muitos países da Europa continental apoiaram um modelo familiar tradicional, os países escandinavos promoveram a família com dois provedores. Um apoio adicional para a igualdade de gênero advém de uma política tributária baseada no indivíduo: ao invés de tributar famílias, os países nórdicos tributam cada membro da família independentemente. O incentivo para que ambos os parceiros trabalhem é, portanto, maior, especialmente em comparação com o modelo de bem-estar continental.

Em uma perspectiva comparativa, os sistemas familiares ainda se destacam como mais generosos em termos de licença-maternidade/paternidade remunerada, o que indica que eles foram uma prioridade importante do bem-estar mesmo durante o período de finanças públicas problemáticas e de turbulência econômica. Os sistemas de licença remunerada para os pais, os mais generosos o mundo, foram consolidados durante os anos 1980 e 1990. As políticas simpáticas às famílias e aos filhos foram uma prioridade alta e mais protegidas contra cortes e retrações do que outras políticas sociais em períodos recentes de dificuldades econômicas e de orçamento público. Taxas de fertilidade foram bastante estáveis, mas não inafetadas, pelo tamanho das gerações anteriores e pela própria crise (DUVANDER; JOHANSSON, 2012; KRAVCHENKO, 2008).

Nos países nórdicos, as taxas de participação da força de trabalho nos “setores modernos” da economia (portanto, excluindo-se agricultura e trabalho doméstico não remunerado) aumentaram ao longo do século XX com a exceção de parte dos anos 1930 e 1990. Estas foram décadas de redução econômica ou “crise” também no extremo norte da Europa, quando a taxa de desemprego aumentou e a participação da força de trabalho diminuiu (com exceção da Noruega). Ao contrário, a participação da força de trabalho em trabalhos remunerados aumentou gradualmente. No pós-Segunda Guerra Mundial, com exceção da Dinamarca, a taxa de participação de homens aumentou até o final dos anos 1970, ao passo que as mulheres continuaram a entrar no mercado de trabalho até o início dos anos 1990, e na Noruega ao longo dos anos 1990.

Desde os anos 1990, muitas mudanças sistêmicas foram feitas nos países nórdicos como parte de uma reconsideração mais geral e ampla do Estado de Bem-Estar Social. As mais conhecidas talvez sejam as mudanças nos sistemas de pensões e benefícios com a introdução de um elemento de poupanças privadas e investimentos de ativos. Outra característica da nova abordagem é uma ligação mais próxima entre contribuições e pagamentos. Ademais, os sistemas de pensões e benefícios foram completamente adaptados aos desenvolvimentos demográficos e econômicos.

Nos países nórdicos, quase todos os serviços de assistência social e de saúde são atualmente financiados por tributos e em muitos casos também providos por autoridades públicas. Em geral, o gasto público em saúde como um percentual do PIB permaneceu bastante estável desde 1990 na Dinamarca, Noruega e Suécia, mas teve cortes marginais na Finlândia. O amplo setor de saúde pública ainda é uma característica central no modelo nórdico, embora o seguro-saúde privado tenha tido um rápido crescimento nos últimos anos. A provisão de bem-estar descentralizado foi uma ideia básica por trás da expansão do Estado de Bem-Estar Social como uma tentativa de transformar governos locais de um provedor de tutela aos pobres para um provedor de múltiplos serviços públicos. Nesse processo, o papel crucial do governo local na organização dos Estados de Bem-Estar Social em geral tornou-se institucionalizado. Mais recentemente, em especial na Suécia, o papel do governo local mudou parcialmente para também ser um financiador de serviços prestados por empresas com fins lucrativos. Isso ocorre em especial nas escolas, mas também em certa medida nos serviços de saúde.

Programas de seguro social universais foram reduzidos em certa medida por meio do corte de benefícios e do aumento das qualificações (KAUTTO *et al.*, 1999). As “reformas” na seguridade social e no bem-estar – por exemplo, cortes em níveis de benefícios (doença na

Finlândia e Suécia), assim como mudanças organizacionais – foram feitas durante os anos 1990 nos países escandinavos, em geral de uma maneira tão consensual politicamente que nova pobreza e aumento da desigualdade de renda foram evitadas.

A Finlândia foi o único país da OCDE no qual a recessão dos anos 1980 e 1990 foi mais profunda do que a Grande Depressão nos anos 1930 (UUSITALO, 2000). Mas uma diferença fundamental em relação aos anos 1930 é que havia um Estado de Bem-Estar Social avançado quando a crise a atingiu. As repercussões sociais e políticas dramáticas dos anos 1930 foram evitadas.

Gradualmente, os governos nórdicos reagiram ao maior desequilíbrio entre receitas e despesas públicas restringindo o crescimento dos gastos e cortando alguns benefícios. Após um período de pico de despesas sociais no início dos anos 1990, a despesa pública social como um percentual do PIB recuou para os níveis de 1990 no início dos anos 2000. Atualmente, todos os quatro países nórdicos mantêm níveis comparativamente altos de despesas sociais. Se nós olharmos para os números do crescimento real da despesa social, e da despesa real per capita, temos um quadro de um crescimento quase estável em todos os países até o presente momento (OCDE, 2013).

Durante os anos 1990 e 2000, a participação do emprego governamental no emprego total permaneceu em um nível alto, mas não cresceu mais. Nos últimos anos, em particular na Suécia, a mercantilização e a privatização financiada com tributos de serviços de bem-estar até então públicos – da creche até a assistência médica e de idosos – foram seguidas por um aumento dos trabalhadores empregados no setor privado do bem-estar e de cuidadores. Por outro lado, especialmente em comparação com os Estados de Bem-Estar Social da Europa continental e meridional, dados de pesquisas indicam uma maior confiança nos serviços públicos e nas autoridades. Todavia, a questão controversa da relação entre corrupção e bem-estar veio à tona em uma extensão anteriormente não visível nos países do extremo norte (ROTHSTEIN, 2011).

Noruega, Finlândia, Dinamarca e Suécia encontram-se entre os países do mundo com menor desigualdade de renda (OCDE, 2008; THERBORN, 2013). Do mesmo modo, informações sobre taxas de pobreza relativas reforçam o quadro de alta igualdade entre os povos nórdicos.

Em resumo, o modelo de bem-estar nórdico durante as últimas duas décadas, embora tenha sido enfrentado testes severos no início dos anos 1990, em particular na Finlândia e Suécia, foi capaz de revitalizar e manter os seus elementos centrais de universalidade e igualitarismo. Nós refutamos a percepção de que o fim do modelo nórdico está em vista ao

analisar as instituições e os resultados através de uma macroperspectiva com o objetivo de mostrar o amplo desenvolvimento das políticas. Mas mudanças nos Estados de Bem-Estar Social nórdicos ocorreram e nos comentários finais nós traçamos algumas tentativas de conclusões como a influência regional na globalização e na integração europeia regional pelo modelo nórdico.

4. LIÇÕES CONCLUSIVAS DO EXTREMO NORTE

Há muitos mitos em torno do Estados de Bem-Estar Social nórdico. Especialistas e acadêmicos construíram e desconstruíram um consenso comemorativo, pomposo e autorreferencial sobre o modelo nórdico, e recentemente houve guerras desnecessárias sobre a herança acerca desse modelo de ação e pensamento. É necessário destacar e insistir na abertura da mente para as experiências vividas e as lições aprendidas, e ir além de qualquer avaliação ou análise simplista do mais recente passado nórdico. Mais de cem anos de políticas de bem-estar social modernas implementaram uma ordem social que atualmente é desafiada pelas forças da contemporaneidade global, nacionalistas neoconservadores e internacionalistas neoliberais. A noção do modelo socialdemocrata não superou o teste do tempo. Todavia, nos quatro países nórdicos há incontestavelmente sistemas de bem-estar principais em transformação, mas ainda destinados à narrativa original de igualdade, estatalidade e universalidade.

Um resumo dos resultados de um esforço comparativo nórdico deve reconhecer algumas das mais óbvias consequências das condições em mudança no Estado de Bem-Estar Social nórdico. Migração internacional e mudança demográfica, financeirização e integração europeia, economias mais abertas, mudanças na estrutura de classes e algumas correntes ideológicas e políticas tiveram um impacto visível nas principais dimensões do Estado de Bem-Estar Social nórdico. Embora o estado ainda seja o principal financiador dos serviços de bem-estar, a estatalidade extensiva está dando lugar a esforços mais privados e competição dentro e fora do setor público. Isso ocorre sobretudo no nível local. Ademais, embora o universalismo continue a ser a espinha dorsal do Estado de Bem-Estar Social nórdico, nas últimas duas décadas tem havido, por exemplo, uma mudança para um sistema de benefícios mais relacionados à renda.

A falência financeira global de 2008 trouxe uma ampla preocupação sobre o crescente isolacionismo e protecionismo em todo o mundo. Novas condições podem prejudicar a abertura das economias nórdicas. A migração internacional pode se tornar muito mais controversa, pois a União Europeia está restringindo a entrada de pessoas de fora de seus estados-membros.

Ademais, internamente, uma crescente reação à perda da homogeneidade demográfica pode em parte enfraquecer a legitimidade política de base ampla do Estado de Bem-Estar Social. Todavia, embora haja alguns revezes econômicos intermitentes, os países nórdicos conseguiram combinar tributação alta, baixa desigualdade social e econômica e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório visto em uma perspectiva de longo prazo. Crucial para esta história de sucesso tem sido a habilidade e a capacidade de reformar e ajustar o Estado de Bem-Estar Social aos desafios demográficos e econômicos e de manter o dinamismo e a inovação na economia. O comprometimento com o bem-estar público amplo tem andado comprovadamente de mãos dadas com o desenvolvimento econômico e social satisfatório e com o desenvolvimento político estável, em tempos de crescente exposição à cultura, economia e política globais.

REFERÊNCIAS

- ALESTALO, Matti; HORT, Sven E. O.; KUHNLE, Stein. The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons. **The Nordic Welfare State**. coord. Stein Kuhnle, Chen Yinzhang, Klaus Petersen e Pauli Kettunen. Xangai: Fudan University Presse, 2010.
- ALESTALO, Matti; KUHNLE, Stein. The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. **The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research**. coord. Robert Erikson, Erik Jorgen Hansen, Stein Ringen e Hannu Uusitalo. Nova Iorque, Londres: M.E. Sharpe, 1987. p. 03-38.
- DUVANDER, Ann-Zofie; JOHANSSON, Mats. What are the effects of Reforms Promoting Fathers' Parental Leave Use?. **Journal of European Social Policy**, vol. 22, n. 03, 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta. **The Unfinished Revolution**. Londres: Zed, 2009.
- FLORA, Peter; KUHNLE, Stein; URWIN, Derek. **State-Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe – the Theory of Stein Rokkan**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HENNINGSEN, Bernd; JOCHEM, Sven; FRECH, Siegfried (coord.). **Das politische Skandinavien**. Schwallbach: Wochenscahu Verlag, 2015.
- HORT, Sven E. O. **Social Policy, Welfare State and Civil Society in Sweden**. vols. I e II. Lund: Arkiv, 2014.

- HORT, Sven E. O.; THERBORN, Goran. Citizenship and welfare: social policies and politics. **The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology**. coord. Edwin Amenta, Kate Nash e John Scott. Nova Iorque: Wiley-Blackwell, 2012.
- KANGAS, Olli; PALME, Joakim (coord.). **Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries**. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- KAUTTO, Mikko; HEIKKILÄ, Matti; HVINDEN, Björn; MARKLUND, Staffan; PLOUG, Niels (coord.) **Nordic Social Policy. Changing Welfare States**. Londres: Routledge, 1999.
- KILDAL, Nanna; KUHNLE, Stein. The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism. **Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience**. coord. Nanna Kildal e Stein Kuhnle. Londres: Routledge, 2005.
- KORPI, Walter. **The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden**. Londres, Henley, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- KRAVCHENKO, Zhanna. **Family (versus) Policy – Combining Work and Care in Russia and Sweden**. Huddinge: Södertörn University (Dissertation series n. 30), 2008.
- KUHNLE, Stein; HATLAND, Aksel; HORT, Sven E. O. A Work-Friendly Welfare State: Lessons from Europe. **New Social Policy Areas for Europe and Asia**. coord. Katherine Marshall e Olivier Butzbach. Washington, DC: World Bank, 2003, p. 325-344.
- KVIST, Jon; FRITZELL, Johan; HVINDEN, Bjorn; KANGAS, Olli (coord.). **Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century**. Bristol: The Policy Press, 2011.
- LUNDQVIST, Åsa. **Family Policy Paradoxes: Gender Equality and Labour Market Regulation in Sweden 1930-2010**. Bristol: The Policy Press, 2011.
- MELBY, K.; RAVN, A-B; CARLSSON-WETTERBERG, C. (coord.). **Gender Equality and welfare politics –the limits of political ambition**. Bristol: The Policy Press, 2008.
- OECD. **Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries**. Paris, 2008.
- OECD. **Social Expenditure Data Base (2013)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>>.
- OLOFSSON, Gunnar. After the Working Class Movement?. **Social Movements: Transformative Shifts and Turning Points**. Savyasaachi e Kumar, R. (coord.) Nova Déli: Routledge, 2013.
- PAPAKOSTAS, Apostolis. **Civilizing the Public Sphere**. Londres: Palgrave, 2012.

PONTUSSON, Jonas. Once again a model: Nordic Social Democracy in a Globalized world. **What's Left of the Left**. coord. J. Cronin, G. Ross e C. James. Durham: Dukue University Press, 2011.

ROTHSTEIN, Bo. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust and inequality in International Perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

SVALLFORS, Stefan. Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. **European Political Science Review**, vol. 5, n. 3, 2013. p. 363-801.

THE ECONOMIST. **The Next Supermodel – why the world should look at the Nordic countries**. (08 fev.), 2013.

THERBORN, Göran. **The Killing Fields of Inequality**. Cambridge: Polity, 2013.

TRANVIK, Tommy; SELLE, Per. The Rise and Fall of Popular Mass Movements: Organizational Change and Globalization – the Norwegian Case. **Acta Sociologica**, 150:1, 2007. p. 57-70.

UUSITALO, Hannu. **Social Policy in Deep Economic Recession and After: The Case of Finland**. ISSA Conference of Social Security, Helsinki, September 25-27, 2000. Disponível em: <<http://www.issa.int/pdf/Helsinki2000/topic4/2uusitalo.pdf>>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2013). Disponível em <<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>>.