

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação de Economia

Ricardo Hussein Nahra Hammoud

**Impactos da União Européia no Welfare State: O caso das
instituições suecas**

Porto Alegre

2008

Ricardo Hussein Nahra Hammoud

**Impactos da União Européia no Welfare State: O caso das
instituições suecas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2008

Resumo

A partir da análise de Esping-Andersen dos três tipos de Welfare States presentes na Europa Ocidental: o Social Democrata, o Corporativista e o Liberal, analisa-se a diferença do impacto da União Europeia nos diferentes tipos de Welfare States. Compara-se o país escolhido, a Suécia, como modelo de Welfare State Social Democrata, e é escrutinado o resultado da supranacionalidade no escopo do seu Welfare State em comparação com os outros países da Europa Ocidental. É utilizada na pesquisa uma análise histórica institucional. A análise empreendida verificou que as instituições do Welfare State sueco, são menos suscetíveis ao impacto de uma maior supranacionalidade. Contraposta a outros modelos de Welfare State ele é mais resistente. Os modelos de Welfare Liberais e Conservadores estão sobre uma maior pressão causada pelo aumento da supranacionalidade.

Palavras-chave: União Europeia, Welfare State, Suécia, instituições, integração, políticas sociais

Abstract

From the classic Esping-Andersen distinction among the three types of Welfare States that exist in the developed world we try to find the differences in the impact of a stronger supranationality on the Welfare States. For this purpose we select the Swedish case, as the Social Democrat Welfare State per excellence. Analyzing the institutions of the Swedish Welfare State we emphasize the importance of the trajectories of the creation of its welfare state to the weaker vulnerability when faced with the challenges of the European Union. The universality and the strong support of its population makes the Swedish Welfare State vulnerable, but in a lesser degree than other States in Western Europe. The beginning of the 1970's was a difficult period for the countries of Western Europe. Faced with similar challenges, Sweden chose to follow a path that was directed towards the maintenance of its full employment compromise. This compromise of keeping the unemployment level lower than in other countries in Europe is still valid today.

Keywords: European Union, Welfare State, Sweden, institutions, integration, social policies

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. O WELFARE STATE NA EUROPA OCIDENTAL: ORIGENS E TRAJETÓRIAS.....	15
2.1. ORIGENS E DEFINIÇÕES DO WELFARE STATE.....	15
2.2. A ‘CLUSTERIZAÇÃO’ DOS WELFARE STATES E O SISTEMA DE PENSÕES	26
2.3 O FIM DA GOLDEN AGE: A CRISE DOS ANOS 1970 E AS DIFERENTES POLÍTICAS DE EMPREGO ADOTADAS.....	30
2.3.1. O choque de 1973 e a crise do Welfare State	30
2.3.2. Respostas à crise: O diferencial Social Democrata	33
3. A UNIÃO EUROPÉIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	40
3.1 ORIGENS DA UNIÃO EUROPÉIA E AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO.....	40
3.2.A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA AFETANDO CADA VEZ MAIS AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	50
3.3 SISTEMA DE PENSÕES NA UE E OS DIFERENTES IMPACTOS NOS TRÊS TIPOS DE WELFARE STATES.....	58
3.4 (OMC) OPEN METHOD OF COORDINATION E AS POLÍTICAS DE EMPREGO ATIVAS..	64
4 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DO WELFARE STATE SUECO E A UNIÃO EUROPÉIA	70
4.1 A CRIAÇÃO DO MODELO SUECO.....	70
4.2 A CRISE SUECA DO INÍCIO DOS ANOS 1990.....	75
4.3 A SUÉCIA NA UNIÃO EUROPÉIA.....	79
4.4 AS INSTITUIÇÕES DE POLÍTICA SOCIAL NA SUÉCIA CONTEMPORÂNEA.....	83
5 SUÉCIA E EUROPA OCIDENTAL: DIFERENÇAS NOS IMPACTOS DA UE NO WELFARE STATE	90
5.1 ABERTURA COMERCIAL NA EUROPA OCIDENTAL E O WELFARE STATE.....	90
5.2 EFEITOS DA INTEGRAÇÃO: MODELO CONSERVADOR VERSUS O MODELO SOCIAL DEMOCRATA SUECO.....	94
5.3 CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIA.....	102
ANEXO A Taxa de emprego entre as pessoas de 55-64 anos na UE.....	110
ANEXO B Organograma dos Ministérios responsáveis pelas políticas sociais na Suécia.....	111

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo procura aprofundar o entendimento sobre a forma como o processo de integração Européia influenciou as políticas sociais dos Estados Nacionais Europeus Ocidentais. Será mostrada, primeiramente, qual a possibilidade dos Estados Nacionais sustentarem uma rede de proteção social num contexto de integração econômica e política e, em seguida, será exposta uma análise sobre até que ponto é plausível a adoção de políticas de inclusão e proteção social estatal *vis a vis* ao aumento da supranacionalidade na União Européia (UE).

A partir do influente trabalho de Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, buscaremos analisar conceitualmente os efeitos da integração Européia nos diferentes tipos de Welfare State presentes na Europa Ocidental. Procuraremos mostrar que em países onde o Welfare State é amplo, enraizado e universal, como na Suécia, parece existir espaço para uma integração econômica sem que isso interfira profundamente nas políticas sociais adotadas. Já, em outros países da Europa Ocidental onde as políticas públicas se apresentam amplas, porém não universais, a integração Européia parece criar pressões maiores e mais difíceis de serem solucionadas.

O primeiro passo para analisarmos os impactos da União Européia sobre o Welfare State é diferenciar e agrupar os tipos de Welfare States existentes dentro da Europa. Esping-Andersen divide em três tipos os Welfare states: (i) o modelo Liberal, exemplificado na Europa pela Grã-Bretanha, caracterizado por um Welfare State que apresenta modestas transferências de renda; (ii) o modelo Conservador ou Corporativista, como os da Alemanha e França, cujo *status* das políticas sociais para cada cidadão é diferenciado, dependendo da contribuição dos indivíduos, e cujo impacto redistributivo é pequeno; (iii) o modelo Social Democrata, exemplificado pelos países nórdicos¹, caracterizado por ser “descomoditizado”, ou seja, não ligado ao mercado, e por apresentar políticas sociais universais, tendo como resultado altos níveis de igualdade social.²

Dentro dos países nórdicos, o caso sueco é o Welfare State Social Democrata por excelência. Em 1995, a Suécia, junto com a Áustria e a Finlândia, aderiu à União Européia. Em 2003 os suecos rejeitaram, através de plebiscito, a adoção da moeda única, o Euro. Os países Escandinavos, em especial a Suécia, continuam com uma política de bem estar social amplamente aprovada pela maioria da população que não se importa em pagar altos impostos,

¹ Esping-Andersen (1990)

² Esping-Andersen (1990)

desde que recebam em troca serviços públicos de qualidade, além de proteção social. Os suecos têm uma tradição forte em Welfare State e uma aguda sensibilidade ao desemprego.¹ O Welfare State na Suécia vem sofrendo mudanças pontuais. No entanto, seu formato ainda tem como base oferecer serviços e proteção universalizados e de qualidade.

O Welfare State Europeu atingiu seu ápice durante a década de 60, época de grande crescimento econômico e maior intervenção estatal. A partir da década de 70, entretanto, com a crise do keynesianismo e com uma tendência à queda da atuação estatal na economia, observou-se um processo de diminuição, em muitos países, do escopo de atuação do Welfare State. Tal processo ocorreu concomitantemente à evolução da União Européia e ao aumento da interdependência entre os Estados Nacionais.

A integração econômica dos países europeus, dessa forma, vem apresentando novos desafios e novos paradigmas para o Welfare State. Com novos limites impostos ao Estado pela supranacionalidade, estes têm menor margem de manobra em relação aos seus gastos e à sua atuação. Essa diminuição da margem de manobra não vem impedindo, contudo, que os governos possam continuar investindo em políticas sociais. Embora a partir dos anos 1980, em vários países europeus, percebe-se uma ênfase numa política de Estado Mínimo e corte profundo nos gastos com Bem Estar Social,² o que observamos é que os países da Europa Ocidental, de maneira geral, ainda apresentam uma extensa rede de proteção social.

O desafio cada vez mais presente para os Estados Nacionais vem sendo como financiar suas políticas sociais. Sem o controle de sua moeda, ou sem poder usar uma política fiscal expansionista, governos que não quiserem cortar muitos seus gastos sociais têm que se apoiar numa taxa mais elevada ou em uma política de comércio exterior mais agressiva. Uma forte política exportadora foi a base para a sustentação das políticas sociais de muitos países. O exemplo clássico nesse sentido é o da Suécia, onde a ampla rede de proteção social esteve apoiada numa agressiva política de exportação muitas vezes calcada na desvalorização cambial.³ No caso dos países que adotaram o Euro, entretanto, uma política de desvalorização cambial não pode mais ser utilizada como mecanismo de aumento as exportações.

Manter as políticas sociais sem um controle do valor da moeda torna-se, assim, um desafio mais complexo. Sem poder contar com os recursos de um aumento nas exportações, a

¹ Padgett and Patterson (1991)

² Na Europa, a Inglaterra foi a pioneira na aplicação do conceito de Estado mínimo e na diminuição do Estado de Bem Estar Social. Alguns autores creditam a governos conservadores como o de Margaret Thatcher os grandes impulsos para a formação de uma União Européia liberal. Gillingham (2003)

³ Drucker argumenta que os países da Europa após o início da década de 70 apresentavam crescimento baixo e desemprego em alta e que a Suécia e a Alemanha Ocidental só conseguiram reverter essa tendência com uma política de intenso comércio exterior o que facilitou a política interna. Drucker (1994)

fim de manter um alto gasto governamental com o social, o governo tem de contar com impostos mais altos. Porém, em um mercado comum, muitas vezes o capital tende a migrar para países com uma menor taxaço. Dessa forma, a carga tributária que sustenta o bem estar social também é posta em xeque, pois com o capital a circular cada vez mais livremente, uma tributação alta pode dificultar investimentos privados dentro de um país.

A partir do início da década de 1970, uma maior liberdade dos capitais fez com que políticas, antes apropriadas, se tornassem mais complexas de serem aplicadas. O governo Mitterrand, na França, tentou utilizar políticas monetárias e fiscais expansionistas no início da década de 1980 e falhou. Um fluxo de capitais mais livre e uma taxa de câmbio flexível tornavam políticas monetárias e fiscais expansionistas muito mais difíceis de serem aplicadas em relação ao que ocorria até o início da década de 1970. Os déficits fiscais e a expansão monetária eram apontados como a principal causa do aumento da inflação e do baixo crescimento e, por isso, via-se a necessidade de se controlar o déficit fiscal na Europa Ocidental através de uma gradual diminuição do escopo das políticas públicas e do Welfare State.

No entanto, o Welfare State europeu não foi desmantelado. O que pode ser observado é que permanece elevado o nível de despesas governamentais com *Welfare* (a despesa média com proteção social na Europa é, atualmente, de 27,6% do PIB), bem como o nível de benefícios. A União Européia parece reconhecer, portanto, que a proteção social é fator de coesão social e progresso econômico.¹ Isso fica ainda mais claro se essa rede é comparada com países em desenvolvimento ou até mesmo com os EUA e Japão.² Em 2001, salvo a Grécia, todos os países da União Européia tinham algum tipo de programa de Renda Mínima.³ Entretanto, essa rede de proteção social está é cada vez mais ameaçada, uma vez que a supranacionalidade pressupõe que os Estados, além de seus interesses, também atuem de acordo com os interesses comunitários.

Na Europa Ocidental o Welfare State ainda é uma realidade. Todos os países que se empenharam na reforma de seus sistemas de proteção social mantiveram nos objetivos do Welfare em relação a manutenção de serviços públicos que ofereçam a seus cidadãos proteção contra inseguranças e eventos negativos. Como afirma Hemejerick:

¹ D'Arcy (2002)

² Sapir afirma que além de serem muito mais amplos os Welfare State Europeus também são muito mais orientados para a igualdade. Sapir (1996)

³ D'Arcy (2002), p.185

“The vocabulary of reform in most Member States (da UE) is couched in terms of a solidaristic commitment that society will not abandon those who fail. The preference for minimum guaranteed resources is widely accepted by European publics and deeply entrenched in policy programmes and institutions.”¹

Parte dos cidadãos da União Europeia não está disposta a ceder direitos conquistados durante a era de bonança do capitalismo. Embora os sindicatos não sejam tão fortes como no passado, ainda percebemos uma importante relação entre Welfare State e participação política. A criação de uma democracia de massa em que os trabalhadores tinham uma maior participação política permitiu a criação do Welfare State e foi exatamente essa participação eleitoral que também fez com que o Welfare State não fosse desmantelado com a crise que se iniciou da década de 1970.

O grande temor dos eleitores europeus atualmente em diversos países, entretanto, é exatamente este. Muitos poderes que antes se concentravam no Estado nacional foram sendo transferidos para a União Europeia. Como será demonstrado, na União Europeia, embora exista um parlamento eleito, este não tem, por ora, um poder decisório muito grande, nem atua fortemente sobre a legislação social. O arcabouço de proteção social que foi implementado através da pressão política dos cidadãos fez com que a democracia e a participação popular ligassem parte dos europeus à idéia de que o Welfare State os protege e os diferencia de cidadãos que não têm uma proteção mínima do Estado.

Pierson afirma que: *“In market democracies, voters play a crucial role. Implementing and sustaining policy reforms over time generally requires electoral vindication. Voters however, remain strongly attached to the welfare state.”*² Portanto, o grande desafio da globalização e da integração econômica é como fazer para que essa interdependência entre os Estados e a conseqüente perda de parte da soberania dos países não venham acompanhadas de piora na distribuição de renda e perda dos direitos sociais adquiridos. Esse é o maior desafio da UE, evitar que haja maior fragmentação social e aumento das tensões já existentes.³ O desemprego na Europa atinge níveis altos e há, em alguns países, crescente apoio a partidos de extrema direita. Uma deterioração do quadro social poderia, dessa forma, pôr em risco o processo de aprofundamento e de ampliação da UE. A rejeição da Constituição da UE, por referendo, na França e na Holanda, por exemplo, pode ser parcialmente atribuída a uma idéia

¹ Hemerijck (2002), p.173

² Pierson (2001), p.411

³ A economia mundial hoje enfrenta o desafio de integrar os países sem que eles se esfaquem socialmente no plano interno. Rodrik (1997)a

de que tal Constituição derrocara o sistema de proteção social nacional, indicando que os defensores do Welfare State ainda mantêm grande influência em diversos países da Europa. Como aponta Pierson: “*The essential point is that welfare states face severe strains and they retain deep reservoirs of political support.*”¹

A porcentagem de apoio ao conceito de Welfare State e o quanto esta pode sofrer com as mudanças decorrentes do processo de integração econômica, no entanto, vai depender de como se deu a construção do Welfare State nos diferentes países dentro da União Européia. Embora seja possível de alguma forma, se falar em um “modelo social europeu”, o escopo do Welfare State varia por toda a Europa e o impacto da UE vem se mostrando distinto em cada um deles.

A grande dificuldade em um estudo como este é perceber se as pressões sobre o Welfare State vêm da contemporânea globalização e/ou integração econômica mundial, ou da supranacionalidade dentro da União Européia. Definitivamente não se pode demarcar uma clara linha divisória entre esses dois campos. Uma lógica está permeando a outra. Porém, ao nos depararmos com as instituições que lidam diretamente ou tem uma grande influência indireta nas questões sociais dos países da Europa e tentarmos perceber como essas instituições afetam as políticas sociais mais importantes dos países dentro da UE, o trabalho se mostrará mais simples. Como afirmam Hennessy e Warin a literatura referente ao Welfare State da Europa e sobre a União Européia é vasta.² No entanto, a literatura que mescla os dois temas é incipiente, o que a torna o terreno amplo e desafiador a ser explorado.

Para atingir o objetivo, o estudo se utilizará de uma comparação das instituições do Welfare State da Suécia em contraponto com os demais países Europeus. A partir da abordagem do Welfare State de Esping-Andersen, pretendemos mostrar que a Suécia está menos sujeita a uma derrocada de seu sistema de proteção social em comparação a outros países europeus pertencentes à UE. Perceberemos que as instituições suecas do Welfare State sofreram algumas mudanças desde a entrada do país na União Européia e que, embora tenham ocorrido alterações, o cerne principal do Welfare State Sueco, qual seja, a universalidade e a “descomoditização”, se manteve inalterado.

¹ Pierson (2001), p.416

² “The Portuguese EU presidency has put in place a new European architecture for social policy, something that could one day be considered Europe’s “Maastricht” for the welfare state. The welfare state is a notion covered in the economic literature as well as the European economic integration, but the combination of the two is still brand new. A major reason to study the welfare state harmonization or coordination comes from the costs of a non-converging Europe. Indeed, it seems important to question whether regional asymmetric shocks were also related to different levels” in Hennessy and Warin. (2004)

Para tanto, analisaremos mais profundamente as instituições e a história da construção do Welfare State e da UE, focando mais especificamente no caso da Suécia. Utiliza-se, ainda, diversas abordagens do Institucionalismo como aporte teórico para esta pesquisa, mas não entraremos em pormenores nas discussões metodológicas de cada escola dentro do Institucionalismo, uma vez que tal literatura é vasta e uma discussão detalhada sobre a mesma foge dos objetivos deste trabalho.¹A escola Institucionalista congrega distintas visões e a mesma pode ser dividida e analisada de diversas maneiras. No entanto, o cerne do pensamento Institucionalista e que estará permeando a pesquisa será de que: análises necessitam ser multidisciplinares, as instituições formais e informais são fundamentais para se entender como as sociedades se organizam e evoluem e a trajetória histórica realizada por essas sociedades é fundamental nas opções que se apresentam à estas sociedades em um período posterior.

Para se demonstrar o ponto da pesquisa, será realizado um estudo de caso através de uma análise histórico-processual das instituições: qual foi a trajetória seguida ao longo do processo de criação das instituições em questão; como elas funcionam; e como foram e ainda vem sendo afetadas pela União Européia. Esping-Andersen afirma:

“One of the most powerful conclusions in comparative research is that political and institutional mechanisms of interest representation matters and political consensus-building matter tremendously in terms of managing welfare, employment and growth objectives.”²

Como definição para o conceito de instituições pode-se utilizar aquela apresentada por North (1990) que é ampla, qual seja: que as instituições representam as restrições (formais ou informais) humanamente construídas que moldam a interação entre os indivíduos.

“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)”³

¹ Para uma análise mais detalhada das diversas abordagens dentro da Economia Institucional ver Samuels (1995), Hodgson (1993) e Conceição (2007). A separação e agrupamento é de caráter específico de cada autor. As diversas abordagens tiveram importantes contribuições à Economia Institucional e muitas vezes a linha que separa essas correntes é tênue. No trabalho de North, institucionalista mais contemporâneo, este está utilizando diversos conceitos que foram trabalhados por Veblen em fins de século XIX.

² Esping-Andersen (2002)

³ North (1991) , p. 97

Outra definição interessante de instituições é aquela apresentada por Hodgson, que afirma serem as instituições (i) o resultado de uma situação presente que molda o futuro, (ii) orientadas pela forma como os homens vêem as coisas e que (iii) alteram e fortalecem seu ponto de vista.¹

Um conceito chave e importante que vem do Institucionalismo e que utilizaremos para a análise é o “*path dependence*”. Em acordo com as idéias de *path dependence*, buscar-se-á mostrar que as políticas adotadas e o caminho tomado pela Suécia durante a criação de seu Welfare State fez com que, hoje, a União Européia exerça um impacto menor sobre as políticas sociais desse país em relação a outros que trilharam caminhos diferentes na construção de seu Welfare State. Veblen, precursor do Institucionalismo norte-americano, já em fins do século XIX afirmava que “a evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural de instituições.”²

O conceito de *path dependence* está ligado à idéia de que haveria algum grau de dependência no desempenho econômico atual devido a parâmetros inicialmente escolhidos no passado. Isto é, o que ocorreu no passado influenciaria, embora não de forma determinística, o que acontece no futuro. Além disso, o Welfare State ao ser criado acaba tendo um poder de se reestruturar e se reimpor de tempos em tempos, ou seja, a população ao perceber os benefícios de determinados direitos sociais passa a exigir e demandar novos direitos e/ou a expansão daqueles já existentes. Analisando o trabalho de North, Pierson, importante estudioso do Welfare State e precursor da utilização do *path dependence* para a manutenção e mudanças no Welfare State, afirma que:

“Recent work on path dependence has emphasized the ways in which initial social outcomes concerning institutional, organizational, or policy design – even suboptimal ones-can become self-reinforcing over time.”³

Essa idéia é de extrema importância para a análise, pois de acordo com a idéia da pesquisa aqui proposta, a trajetória seguida pela Suécia em um momento anterior à entrada na UE, trajetória essa caracterizada por dar maior ênfase ao emprego, foi fundamental para que, posteriormente, ao entrar na UE, a Suécia pudesse manter seu Welfare State universalista. Com o seu Welfare State amplo e muito bem desenvolvido, observa-se que há houve necessidade de ajustes, mas não de mudanças drásticas nas políticas sociais adotadas, mesmo

¹ Hodgson (1993)

² Veblen (1899) em Conceição (2007)

³ Pierson (2001), p.414

com o processo de integração significando perda de soberania em algumas áreas. O Welfare State na Suécia, portanto, tem raízes históricas profundas e é muito insitucionalizado (enraizado) na sociedade. O conceito de proteção social universal é *embedded* na sociedade sueca e por isso, as melhorias ou cortes necessários não são profundos. Como aponta Pierson: “*As Douglas North has emphasized, change in well-institutionalized polities is typically incremental.*”¹ A trajetória sueca é permeada com a visão de um Welfare State universalista, o que explica, em grande parte, a tendência da população sueca a se posicionar mais favoravelmente à manutenção de seu nível de proteção social. Novamente, Pierson afirma que: “*Contemporary welfare-states, and the politics that surround them, strongly reflect these path dependent effects.*”²

Wood destacando como ao se iniciar um certo caminho em termos de políticas sociais se torna mais difícil se desviar dele, afirma: “*Initial decisions and institutions can prejudice some future outcomes over others by providing strong incentives and constraints for actors to act in certain ways.*”³ Certamente ao se destacar a presença e existência do *path dependence* dentro dos regimes de Welfare State nos países da Europa Ocidental não se sugere um determinismo sócio-econômico que fadaria estes países a se manterem dentro daquele modelo do passado. Países que fizeram determinadas escolhas em seu passado não necessariamente estarão fadados a permanecer em tal situação. Somente deve se ter em conta que os fatores históricos e sociais que fizeram com que determinada sociedade recorresse a certas escolhas no passado farão com que, em face a choques exógenos, elas tenham a disposição escolhas mais atraentes do que sociedades que percorreram diferentes trajetórias.

A pesquisa também retoma a Economia como um braço da Ciência Política aproximando-se da idéia de Economia Política presente na Economia desde os Clássicos. Afasta-se, portanto de uma abordagem economicista em que os arranjos sociais e decisões políticas não afetam as decisões ditas “econômicas”. Ao percebermos que as instituições são de extrema importância para o processo de desenvolvimento e crescimento econômico, além da distribuição dos recursos dentro da sociedade, toca-se em elementos caros à Economia Política.

Nesses conceitos da Economia Política misturam-se abordagens contemporâneas com conceitos criados por estudos de economistas que utilizavam e utilizam a Economia e a Política como dois ramos importantes e indissociáveis das Ciências Sociais. A relevância do

¹ Pierson (2001), p.415

² Pierson (2001), p.416

³ Wood. (2001), p.371

aspecto institucional para o desenvolvimento econômico dos países já estava presente nos estudos dos velhos institucionalistas como Comum e Veblen, e continuam presentes em economistas mais contemporâneos como North. North consolidou a importância da análise das instituições nas trajetórias econômicas dos países no meio acadêmico.

Além do Institucionalismo, Keynes e suas idéias também são fundamentais para se entender o processo de criação das políticas sociais e do Welfare State na Europa Ocidental. O Welfare State europeu foi ampliado e solidificado nos 25 anos posteriores à Segunda Guerra, quando o keynesianismo era predominante tanto na academia como entre os *policymakers* Europeus. As políticas keynesianas permitiram que o controle de muitas áreas do Welfare passassem do privado para o público sem a mudança do controle dos meios de produção.¹ O Estado passou a ser um elemento-chave para o desenvolvimento. Este obtinha seus recursos e tentava diminuir as disparidades através de uma taxaçoão mais alta e um maior engajamento nas questões econômicas e sociais. Portanto, irá se demonstrar historicamente como, a partir de escolhas feitas durante a trajetória da criação do Welfare state pela Suécia e por outros países da Europa, a entrada na União Européia afetou de maneira diferenciada os modelos de Welfare State.

Após esta Introdução, no Capítulo 2 que seguirá, analisa-se mais detalhadamente o Welfare State na Europa Ocidental, sua origem, seu desenvolvimento e as diferenças encontradas entre os modelos de Welfare State adotados pelos países europeus. Dentro desse mesmo capítulo a seção 2.3 analisará o choque do petróleo de 1973 e como cada país reagiu a essa crise e as diferentes políticas de emprego adotadas. No Capítulo 3, após uma introdução histórica sobre a União Européia será feita uma análise em torno das restrições, pressões e oportunidades que a União Européia exerce e oferece às políticas sociais de seus membros.

No Capítulo 4, analisam-se as diferentes políticas públicas utilizadas pela Suécia e os preparativos para a entrada deste país na União Européia, bem como os conseqüentes desdobramentos do processo de integração. Por fim, no Capítulo 5, usando os outros países da Europa Ocidental como espelhos, será mostrado como os demais países e modelos de Welfare State reagiram aos desafios da supranacionalidade em relação às respostas da Suécia frente a uma crescente integração. Este capítulo também guarda as considerações finais da pesquisa.

¹ Padgett and Patterson (1991)

2. O Welfare State na Europa Ocidental: Origens e Trajetórias

2.1 Origens e definições do Welfare State

Os direitos sociais, tais quais conhecemos hoje na Europa Ocidental, têm um histórico que remonta ao século XIX. Alguns Estados europeus em formação, como a Alemanha, garantiam aos seus trabalhadores determinados benefícios sociais. No caso da Alemanha, Bismarck garantia esses direitos como uma defesa contra o socialismo e para garantir uma maior lealdade para com a nação. Os alemães já recebiam algum tipo de pensão em fins do século XIX.¹ Esses benefícios eram diferenciados e corporativistas, pois dificultavam a união de todos os trabalhadores, diferenciando o valor do benefício dependendo da posição social ocupada.

Esse tipo de benefício é caracterizada por alguns autores como a origem do Welfare State moderno. No entanto, mesmo afirmando que a origem do Welfare State remonta à monárquica Alemanha Bismarckiana, Flora e Heidenheimer sustentam que:

“The real beginning of the modern welfare state, however, had to await the transformation of the absolutist state into mass democracy in the last third of the nineteenth century, after a variable intermediary period of liberal democracy with restricted suffrage.”²

Os autores, como outros trabalhos sobre o Welfare State, fazem a ligação entre o surgimento e a consolidação do Welfare State e a maior participação popular. A democracia de massas proporciona o surgimento de uma maior pressão para que se crie uma proteção social ampliada. Essa nova democracia de massa, que vai se expandindo na Europa Ocidental, principalmente a partir do terceiro quartil do século XIX, permite o aparecimento de diversos partidos sociais democratas que começavam a unificar e a dar voz aos trabalhadores na Europa Ocidental. A partir da década de 1870, surgem vários partidos Trabalhistas e Social Democratas na Europa Ocidental que passaram a formalizar e aumentar a participação política dos trabalhadores e dos sindicatos, fazendo crescer o poder de barganha desses grupos.

Nos países escandinavos algumas políticas sociais relacionadas, principalmente, à educação, também têm início em fins do século XIX. Esses países começam também com

¹ Para maiores informações sobre as políticas sociais realizadas por Bismarck na Alemanha do século XIX pode-se consultar os clássicos textos de Esping-Andersen (1990), Flora and Heidenheimer (1981) e também Briggs (2006)

² Flora and Heidenheimer (1981), p.22

algum tipo de democratização no início do século XX e, portanto, podemos perceber de início uma forte correlação entre democracia, participação popular e direitos socioeconômicos também nos países nórdicos, onde grupos de trabalhadores já estão organizados em fins do século XIX.

Em vários países da Europa Ocidental, durante a segunda metade do século XIX, se dá o início de diversos tipos de política de proteção social, patrocinadas pelo Estado ou não. Percebe-se que não somente a criação das políticas sociais, mas também a trajetória e o intuito das políticas sociais se diferenciam desde o início. No país onde a burguesia era mais forte e tinha uma indústria mais desenvolvida, as leis de auxílio aos pobres eram uma espécie de alívio da pobreza (*poor relief*). Esse é o caso da Inglaterra. Já, na centralizada e autocrática Alemanha de Bismarck os primeiros benefícios sociais eram uma forma de se manter certa lealdade com uma Alemanha recém unificada e garantir que aqueles trabalhadores não se vinculassem a um movimento social democrata que, então, se fortalecia cada vez mais. Nos países nórdicos as políticas sociais também eram mantidas pelo Estado, mas com uma maior participação dos beneficiados. Na mais pobre e rural Suécia, por exemplo, já se desenhavam, na época, certos benefícios sociais que são conseguidos através de uma pressão dos camponeses e dos trabalhadores, que iniciavam sua organização.

Mesmo nesses últimos exemplos, essas políticas sociais ainda eram muito ligadas à idéia de *poor relief*, um alívio à pobreza absoluta. Esse tipo de ajuda dada a quem provasse necessitar muito de ajuda fazia com que o indivíduo que recorria a esta fosse estigmatizado. Esping-Andersen vai sustentar que com isso apenas os indivíduos muito desesperados recorriam a esses meios. A partir dessa análise ele vai afirmar que, como apenas os extremamente necessitados tendiam a buscar esse auxílio, na realidade esse auxílio seria um incentivo para que os indivíduos buscassem no mercado de trabalho a sua subsistência.

Esse conjunto de políticas sociais, que estiveram em operação até o início do século XX, não podiam, ainda, ser chamadas de Welfare State. O Estado ainda diferenciava muito os cidadãos nas aplicações das políticas sociais. Na Alemanha, tais políticas serviam para demarcar o status social de cada indivíduo na sociedade. No entanto eram políticas sociais que já eram ativas.

A clássica definição de T.H. Marshall para política social é: “poder político para substituir, suplementar, ou modificar operações do sistema econômico para atingir resultados que o sistema econômico não atingiria por si só”.¹ T.H. Marshall junto com Richard Titmuss,

¹ Marshall (1975), p. 15

ambos da *London School of Economics and Political Science*, foram criadores intelectuais de vários conceitos referentes às políticas sociais, sobre a universalidade destas, e posteriormente desenvolveram os conceitos ligados ao Welfare State. Esses conceitos muitas vezes eram criados na Grã-Bretanha e amadureciam em outras partes da Europa. Eles percebiam que após as conquistas dos menos favorecidos de seus direitos como seres humanos e como cidadãos, estes deveriam buscar um avanço nos direitos sociais. Eles tinham uma clara percepção da necessidade de uma maior igualdade e fizeram numerosos estudos para clarificar conceitos referentes ao tema, estudando maneiras e políticas para que se pudesse atingir uma maior equidade.

Esses autores foram aqueles que começaram a diferenciar a idéia de proteção social da idéia de *poor relief*, já presente na Inglaterra no início do capitalismo, que se perpetua até início do século XX em várias partes da Europa Ocidental. As políticas de proteção social na Inglaterra até a década de 1940 eram denominadas *insurance policies*. O termo Welfare State começa a ser utilizado pelos ingleses no começo da década de 1940 em pleno esforço de Guerra. A expressão tentava passar uma espécie de solidariedade nas democracias liberais em contraposição ao militarismo da Alemanha nazista e militarizada. Com o tempo, ela, a expressão, começa a ser utilizada para englobar os diversos benefícios sociais, políticas públicas e direitos que diversos cidadãos do mundo desenvolvido passam a ter. O empiricismo da Inglaterra fazia com que as idéias e os intelectuais acabassem colocando o debate na vida pública inglesa e posteriormente européia. Outro importante acadêmico e político inglês da década de 1940 é William Beveridge. Em 1942, ele escreve o *Social Insurance and Allied Services* (também conhecido como o Relatório Beveridge) que serve como base para o posterior desenvolvimento das políticas sociais e do Welfare State na Inglaterra e em outros países.

Em contraste, a tradição nórdica de *welfare*, em geral, e a sueca, em particular, embora divergisse na concepção das políticas alemãs, nasce de uma tradição bismarckiana de proteção social, que liga o cidadão ao Estado. O Estado era o provedor das necessidades que o cidadão não conseguia obter do mercado. Já em 1934, com a Europa ainda sofrendo os efeitos da depressão, os suecos começam a introduzir um seguro-desemprego subsidiado pelo Estado.¹ Mas durante todo o período entre guerras as demandas dos cidadãos e as concessões do Estado em termos de Welfare eram pequenas. Embora em muitos casos tenha havido um

¹ Briggs (2006)

avanço, ainda eram experiências muito pontuais, ou desenvolvimento de algum tipo de auxílio ou benefício já existente.

O Welfare State, tal qual conhecemos hoje, teve sua formação e consolidação na chamada Era de Ouro do Capitalismo, do final da II Guerra Mundial até o início dos anos 1970. Como nota o historiador Eric Hobsbawm:

“Yet was not until the great boom was over, in the disturbed seventies, waiting for the traumatic eighties, that observers –mainly, to begin with, economists–began to realize that the world particularly the world of developed capitalism, has passed through an altogether exceptional phase of its history; perhaps a unique one.”¹

Nesse período de prosperidade, o mundo desenvolvido, notadamente a Europa Ocidental, vivia a fase do pleno-emprego e das expansão das políticas sociais. Utilizando as premissas keynesianas, o Estado atuava na economia para que o desemprego involuntário desaparecesse. A atuação do Estado e das funções governamentais se expandia. Na *General Theory*, de 1936, Keynes já escrevia *“The central control necessary to ensure full employment will, of course, involve a large extension of the traditional functions of government”*² O governo atuava fortemente não apenas para manter o pleno emprego, mas para criar um círculo virtuoso onde a renda cresceria e o consumo também. Ao analisar a propensão marginal a consumir Keynes afirma: *“When employment increases, aggregate real income is increased. The psychology of the community is such that when aggregate real income is increased aggregate consumption is increased, but not by so much as income”*³ Diminuir o nível de desemprego permitiu que a renda aumentasse e o consumo da classe trabalhadora também. Além disso, em um contexto de crescimento econômico e baixo desemprego, as demandas salariais e sociais dos trabalhadores se fortaleceram.

O desemprego, tal qual conhecemos e estudamos, como nota Briggs, é um fenômeno surgido nas sociedades industriais. Para este autor, o desemprego foi a mais importante contingência social para que grande parte da legislação relativa ao *welfare* tivesse sido criada.⁴ Segundo o mesmo, as políticas econômicas positivas, em que o governo intervinha para criar condições sociais e econômicas melhores, tiveram que esperar a revolução

¹ Eric Hobsbawm. *Age of Extremes*, London: Abacus, 1994, pp.257-258

² Keynes (1936), p.379

³ Keynes (1936), p.27

⁴ Briggs (2006)

keynesiana e a mudança do poder social na Europa, para se consolidarem.¹ As políticas sociais até então, como visto, eram marginais e ainda muito ligadas a uma ajuda contra a pobreza. No entanto, deve-se notar que já no início da década de 1930, antes do lançamento da Teoria Geral, os suecos já aplicavam medidas contra cíclicas para estimular a demanda e o crescimento econômico. Ernst Wigforss, líder dos trabalhadores e político Social Democrata, foi Ministro das Finanças de 1932 a 1948 e usava o déficit governamental para expandir e ativar a economia diminuindo o desemprego.²

Entretanto, foi durante a Era de Ouro do Capitalismo, que se estende do fim da segunda guerra até início da década de 1970, que a chamada economia mista funcionou com pleno emprego, com salários e lucros crescentes. Neste contexto de grande prosperidade os trabalhadores puderam obter benefícios nunca antes alcançados no capitalismo. O Welfare State se consolidou e muitos partidos ligados a sindicatos, ou Sociais Democratas, atingiram o poder.

Para Flora e Heidenheimer, no intuito de conseguirmos captar as nuances e a essência do Welfare State temos que mesclar uma análise do sistema econômico, das instituições políticas e da estrutura social.³ Portanto, para os autores, uma abordagem do Welfare State necessita ser interdisciplinar. Necessita-se misturar Política, Economia, Sociologia, História, Direito e Administração para compreendermos a análise dos fatores propulsores da emergência e consolidação do Welfare State na Europa Ocidental durante a Era de Ouro do capitalismo.

Durante esse período duas variáveis muito importantes estavam presentes simultaneamente. Primeiro existia uma crença de que aquele capitalismo *laissez-faire*, presente no entre guerras, não poderia vigorar no pós-guerra. Os governos que ascenderam ao poder perceberam isso ao implementarem uma economia mista onde o Estado tinha grande participação na expansão da demanda e na produção. Além disso, os trabalhadores estavam mais organizados e exigiam benefícios e salários cada vez maiores. No contexto de baixo desemprego, o poder de barganha trabalhista e dos sindicatos crescia. A democracia e a participação popular mais efetiva permitiram a criação do Welfare State. O capitalismo que tinha gerado muitas riquezas até então, começa a gerar dentro dele demandas dos trabalhadores por direitos que até então eram restringidos a poucos, ou relegado ao mercado.

Flora e Heidenheimer definem o Welfare State

¹ Briggs (2006)

² Tilton (1990)

³ Flora and Heidenheimer(1981)

“(...) as an answer to increasing demands for socioeconomic equality in the context of the evolution of mass democracies(...)” e também “(...)as an answer to the growing needs and demands for socioeconomic security in the context of an increasing division of labor, the expansion of markets, and the loss of ‘security functions’ by families and other communities. In this sense, the basic goal and legitimizing principles of socioeconomic security and equality are interpreted as the core of the welfare state.”¹

Percebemos, portanto que quanto mais os trabalhadores e a massa participavam da política, mais forte se tornavam as cobranças para com as obrigações do Estado como mantenedor de algumas necessidades básicas do cidadão. Para Esping-Andersen o Welfare State é mais que um instrumento de diminuição da desigualdade. Nas palavras do autor: *“It is an active force in the ordering of social relations”*²

Briggs traz a seguinte definição:

“A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing, individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’(for example, sickness, old age, and unemployment) which lead otherwise to individual and families crises; and third, by ensuring that all citizens without distinctions of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”³

Para Flora e Heidenheimer, no momento que o Estado passa a contribuir regularmente com recursos para seus cidadãos esses benefícios passam ao invés de garantir igualdade socioeconômica, a garantir seguridade socioeconômica, evitando que seus cidadãos fiquem dependentes apenas do mercado, este que nesse momento passa cada vez mais a substituir as comunidades, as famílias, a Igreja e outras associações na garantia da subsistência do cidadão da Europa Ocidental.⁴ A igualdade e a seguridade serão durante todo o seu desenvolvimento

¹ Flora and Heidenheimer (1981), p.8

² Esping-Andersen (2006)

³ Briggs (2006)

⁴ Flora and Heidenheimer (1981)

os conceitos básicos nos quais o Welfare State irá se basear e almejar para seu florescimento e consolidação.

O Welfare State garante aos cidadãos direitos que eles não conseguiriam através do mercado. Sendo o mercado capitalista inerentemente instável, o cidadão está sujeito a estar sem nenhum amparo em momentos de crise. O Welfare State foi ampliado em um momento pós-Segunda Guerra Mundial, quando os países estavam passando por um momento de reconstrução, pois além da guerra tinham passado também pela depressão econômica dos anos 1930. O Welfare State fez com que se criassem benefícios independentes do mercado, o qual era visto com maior desconfiança. Uma parte da vida das pessoas passa a não ser mais regulada pelo mercado. O Estado passa a fornecer a segurança econômica que os indivíduos obtinham através de comunidades menores no passado. O aumento da arrecadação, que retira recursos do mercado, faz com que o Estado se torne um provedor de diversos serviços.

O grau de independência do mercado é o que Esping-Andersen chama de “descomoditização”. Quanto mais desligado do mercado o serviço é, mais “descomoditizado” ele se torna. *“De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market.”*¹ Um alto grau de “descomoditização” facilita a solidariedade entre os trabalhadores e conseqüentemente facilita sua organização sindical. Em concordância com isso, Esping-Andersen vai tentar analisar o efeito do Welfare State não só sobre a distribuição de renda, mas também além. Para ele a renda é apenas uma estreita base para se perceber as desigualdades e as oportunidades. Para isso, o conceito de recursos é ampliado e passa a incluir: saúde, moradia, condições de trabalho, educação e eficácia política e social. Além disso, percebemos a eficácia do Welfare State se este consegue eliminar a pobreza em grupos chave dentro da sociedade.

Como nota Briggs, o escopo de serviços que são atendidos pelo Welfare State ou as políticas públicas pertencentes a ele, são um padrão mutável através do tempo.² Em tempos mais remotos esse escopo era menor e quando o mundo desenvolvido e a Europa Ocidental passam por um período de grande crescimento e aumento de produtividade as demandas sociais e, também, o que seria um padrão aceitável para proteção social aumentou e se ampliou. Além disso, ao longo do tempo com a maior afluência da sociedade européia Ocidental a pobreza extrema foi muito reduzida, principalmente no norte da Europa Ocidental, e os padrões mínimos do que seria desejável aumentaram. O Estado não deveria somente garantir a subsistência do cidadão, mas também saúde e educação de qualidade, além

¹ Esping-Andersen (1990), pp.21-22

² Briggs (2006)

de, muitas vezes, subsidiar a moradia e fornecer dinheiro em momentos de maior necessidade do trabalhador (desemprego, velhice ou incapacidade por questões de saúde). Isso vai ao encontro da definição geral de Esping-Andersen para Welfare State, que é a que envolve a responsabilidade do Estado em assegurar um bem estar módico para seus cidadãos. Para ele, os riscos sociais básicos são: desemprego, incapacidade, doença e velhice.¹

Até o utilitarista e crítico do Welfare State, Hayek, percebia em alguns aspectos a necessidade e a utilidade do Welfare State. Como afirma Hayek:

“There are common needs that can be satisfied only by collective action and which can be thus provided for without restricting individual liberty. It can hardly be denied that, as we grow richer, that minimum of sustenance, which the community has always provided for those not able to look after themselves, and which can be provided outside the market, will gradually rise, or that government may, usefully and without doing any harm, assist or even lead in such endeavours.”²

Ao criticar o Welfare State, Hayek temia que o aparato que fosse controlá-lo se transformasse em algo separado e centrado em si mesmo. Isto faria com que o indivíduo se tornasse cada vez menos importante e faria com que esse aparato tornasse-se independente e autoritário.

A habilidade de se proporcionar ao indivíduo uma garantia e conforto básico independente do mercado sempre foi o objetivo dos proponentes e defensores do Welfare State. O mercado era visto por eles como uma construção social que muitas vezes substituíria em algumas funções a família ou a corporação de trabalhadores, mas que tantas outras vezes também deixava o cidadão sem assistência. Portanto, seguindo a idéia de Esping-Andersen um Welfare State que melhor atinge os seus objetivos é um Welfare State menos ligado ao mercado, que se afasta da idéia de *poor relief*. Segundo o autor, para se captar a abrangência e a eficiências devem ser analisados três aspectos das políticas de Welfare para verificar sua capacidade de “descomoditização”: (i) as regras de elegibilidade e as restrições aos benefícios, (ii) o nível do benefício de substituição em relação ao salário, e (iii) o escopo ou a abrangência dos benefícios. Para ele, apenas a porcentagem do gasto com políticas sociais não indica a qualidade e profundidade do Welfare State. Esping-Andersen sustenta que o potencial de “descomoditização” do Estado de Bem Estar não pode ser somente capturado pelo nível de gasto social, mas requer análises das regras e padrões que pertencem aos programas atuais de

¹ Esping-Andersen (1990), p.18-19

² Hayek (2006)

Welfare.¹ Portanto: “*If what we are about is the strength of social rights, equality, universalism, and the institutional division between markets and politics, social-spending levels may camouflage more than they reveal.*”²

Ao analisarmos apenas os aspectos quantitativos do Welfare State e do gasto governamental as variáveis explicam pouco. Quando se passa para uma análise mais estrutural do Welfare State percebe-se que as forças políticas e o arcabouço institucional têm um grande impacto no tipo de Welfare State existente. O universalismo e o comprometimento com o pleno-emprego são duas variáveis altamente ligadas à vontade política e à tendência dos partidos no poder. As mudanças mais profundas ocorreram quando os partidos Sociais Democratas estiveram no poder. No entanto, raramente eles governaram sozinhos. Nos países onde o modelo Social Democrata esteve mais tempo em vigor, os partidos Sociais Democratas tiveram que realizar alianças com outros partidos. Através de compromissos que garantiam alguns pontos caros a esses partidos de diferentes vertentes ideológicas, os Sociais Democratas conseguiram garantir um maior escopo ao Welfare State.

Huber and Stephens analisam como, o longo período na Escandinávia em que os gabinetes eram comandados pelos Sociais Democratas, foram obtidas importantes ampliações e consolidações dos benefícios do Welfare State nesses países. Os autores mostram que há uma relação direta entre o período de um gabinete Social Democrata no poder e o tamanho do Welfare State. Mostraram também que a Suécia é o melhor exemplo de país que teve um gabinete Social Democrata por um longo período e que tem o Welfare mais “descomoditizado” e com benefícios sociais mais amplos.³ Em outro livro publicado, os mesmos autores aprofundam sua análise e vão mostrar como a estrutura do Welfare State vai depender do tempo de permanência de cada partido no poder e sua orientação ideológica. Huber e Stephens através de estudos qualitativos e quantitativos, mostram como a distribuição de influência entre partidos políticos e movimentos trabalhistas vão forjar o arcabouço institucional dos Welfare States.⁴

Paterson and Campbell mostram que em 1974, Suécia, Noruega e Grã-Bretanha, que tinham até aquele momento partidos trabalhistas ou social democratas com o maior tempo no poder, tinham, também, as maiores porcentagens de filhos de pais da *working class* na universidade, do que outros países da Europa.⁵ A universalização da educação secundária e a

¹ Esping-Andersen(1990), p.47

² Esping-Andersen(1990), p.106

³ Huber and Stephens (2001)b

⁴ Huber and Stephens (2001)b

⁵ Paterson and Campbell (1974)

ampliação da educação terciária foram importantes fatores de ascensão social e representaram uma vitória dos proponentes do Welfare State. Além disso, o Welfare State, em muitos países, dava a possibilidade da classe média colocar seus filhos em uma educação de tempo integral.¹

No entanto, não se pode afirmar que apenas os partidos Sociais Democratas e Trabalhistas criaram e expandiram o Welfare State. Nos anos 1940, 1950 e 1960 existia certo consenso de que o Estado deveria gerir a economia e implementar programas que dessem segurança ao cidadão.² Muitos partidos Democratas Cristãos e até Conservadores, quando no poder na Europa Ocidental, criaram programas de proteção social. Charles de Gaulle governou durante diversos anos na França pós II Guerra Mundial e foi responsável pela expansão das incumbências do Estado francês na área social. Porém, o aumento do poder dos partidos Sociais Democratas na Europa Ocidental, fazia com que o objetivo do pleno emprego se sobrepusesse ao da estabilização dos preços. Além disso, a presença da esquerda no poder se mostrou importante na explicação da performance em relação ao pleno emprego.³ Como mostrou Kalecki o pleno emprego sustentado por um período mais longo favorece os trabalhadores no balanço de poder.

Dessa forma, podemos observar que o Welfare State na Europa Ocidental dependeu de vários fatores. Trabalhadores organizados e politicamente representativos foi um fator importante. Outro fator de destaque foi uma democracia representativa que permitisse a esses trabalhadores um canal de pressão sem a qual a consolidação do Welfare State não seria possível. Além disso, no período da expansão do Welfare States, as taxas de crescimento dos países eram altas e a produtividade, que era grande, se mostrou elevada durante muito tempo. Isso permitiu que, nessa época, tanto o salário quanto os lucros aumentassem, evitando maiores conflitos entre capital e trabalho. Um elemento que também foi um instrumental que permitisse que, através de um manejo da demanda agregada, fosse possível manter a economia em crescimento durante um período prolongado. Políticas fiscais e monetárias expansionistas foram utilizadas para que se mantivesse a economia aquecida, enquanto uma maior distribuição da riqueza fazia com que a demanda interna se mantivesse elevada.

Extensas conquistas sociais tiveram início no período posterior a 1945. Na Grã Bretanha, por exemplo, após a segunda Guerra Mundial, quando o Partido Trabalhista ascende ao poder, inicia-se uma série de reformas que estavam previstas no manifesto, *Let Us*

¹ Hobsbawm (1994), pp.296-297

² Em 1960 Lipset nota que “the ideological issues dividing left and right have been reduced to a little more or a little less government ownership and economic planning” S. M. Lipset. *Political Man*, 1960, in Richard M. Titmuss in Tawney (1964), pp.13-14

³ Esping-Andersen (1990)

Face the Future. Pode-se dizer que os três pilares que forneceram a base para o Welfare State Britânico, foram o *National Insurance*, o *National Assistance* e o *National Health Act*. As reformas realizadas foram, então, fundamentais para garantir uma seguridade mínima para o trabalhador britânico. Através de uma taxaço progressiva os trabalhistas também conseguiram melhoras na distribuço de renda.¹ Durante a *Golden Age*, em muitos países da Europa Ocidental, a taxaço começo a se tornar cada vez mais progressiva. Como percebe Galbraith, um dos próceres do neoinstitucionalismo americano: “*the principal public device for redistributing income is the progressive income tax.*”² Isso permitiu que, em diversos países, os antes excluídos pudessem ter acesso a serviços e benefícios, tornando, assim, a distribuço de renda mais equitativa. Países mais igualitários tendem a ter um crescimento mais acelerado.³ A manutenço do crescimento permitiu aos países nórdicos ampliarem o seu Welfare State.

Manow sustenta que o Welfare State deve ser percebido como uma importante parte do arcabouço institucional político/econômico que coordena as relaçoes entre tomadores e financiadores de capital para investimento e entre gerentes e trabalhadores,⁴ representando, portanto, uma força da organizaço do capitalismo, exercendo impacto direto nas relaçoes dos agentes dos sistemas nacionais de produço. Nas palavras do autor: “*Successful long-term economic coordination presuppose institutions that enable economics agents to engage and invest in long-term and trusted transactions*”,⁵ o Welfare State seria, desse modo, essa instituço a que se refere Manow.

Quando termina a Era de Ouro, na maioria dos países europeus é encontrado um sistema de saúde universasl, educaço secundária pública e gratuita, alguma forma de serviço previdenciário e seguro desemprego e outras formas de segurança contra os imprevistos. As formas dessa proteço social vão variar de país para país e essa variaço vai estar ligada às diferentes trajetórias que cada país tomou e, também, à peculiaridade de cada sociedade. A ‘clusterizaço’ (agrupamento) desses Welfare States é escrutinada na seço seguinte.

¹ Padgett and Patterson (1991), pp.128-131

² Galbraith (1967)

³ Gómez and Foot (2002)

⁴ Manow (2001), pp.154-155

⁵ Manow (2001), p.155

2.2 A 'Clusterização' dos Welfare States e o sistema de pensões

Na seção anterior se percebe que, ao serem criados de diferentes formas, os Welfare States dos diversos países acabaram adotando trajetórias distintas. Esping Andersen, em 1990, no seu livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, analisou historicamente a formação e o desenvolvimento dos Welfare States dos países desenvolvidos e fez uma 'clusterização' (ou agrupamento) dos mesmos. Ao dividir os Welfare States em três categorias Esping-Andersen faz com que seu trabalho se torne uma referência quando se trata de Welfare State. Qualquer artigo científico sobre o Welfare States que tenta agrupá-los ou diferenciá-los, acaba usando a tipologia do autor ou tentando refutá-la. Utilizando-se de métodos econométricos, análise histórica e institucional o autor delinea com precisão e detalha como funciona cada Welfare State. Ele utiliza diversas características dos Welfare States para poder agrupá-los entre pares com características similares.

Como já foi abordado na introdução deste trabalho, Esping-Andersen divide os Welfare States existentes em três modelos: o Social Democrata, o Conservador (também chamados de Corporativista) e o Liberal. Cada um desses Welfare States, embora com diferenças, vai guardar características básicas similares. Segundo o autor, essas diferenças estruturais nos Welfare States emergem de diferentes filosofias políticas enraizadas nesses países e que no pós-guerra foram dominantes. Tais filosofias seriam, respectivamente, a Liberal, a Democrata-Cristã e a Social-Democrata.¹

As raízes filosóficas de cada país vão fazer que o arcabouço institucional dos Welfare States, seus mecanismos de transferência de renda e a participação do Estado variem. Os Welfare States com uma tradição Social Democrata foram os que conseguiram maior seguridade social e maior equidade socioeconômica. Onde o Welfare State teve um escopo mais amplo o principal mecanismo para transferência de renda foram a taxaçoão progressiva em conjunto com pensões maiores para os mais necessitados. Pensões, para Esping-Andersen, representam o programa mais importante de Welfare State. Para se entender melhor o agrupamento feito pelo autor, é preciso focar e analisar como cada tipo de pensão funciona em cada grupo. Além disso, posteriormente, ao se analisar o impacto da União Européia, as pensões terão um importante papel na análise. Primeiramente, parte-se de uma análise de como, historicamente, se estruturaram e funcionaram as pensões nos países europeus.

¹ Tal análise, da correspondência entre a filosofia política enraizada nos países e o formato do Welfare State, pode ser encontrada também em Huber and Stephens (2001) e Scharpf (2002)

No Welfare State Liberal grande parte dos esquemas de pensão são privados. O Estado incentiva isso através de benefícios e deduções, incentivando as pensões privadas. As associações de trabalhadores também negociam acordos coletivos de pensão. O Welfare State Liberal é exemplificado pela Inglaterra. A maioria dos benefícios são *means-tested*, ou seja, as pessoas tem que provar que necessitam de ajuda para poderem obter o benefício. Além disso, há uma série de serviços que continuam nas mão privadas, notadamente o sistema de pensões.

Nos Welfare States Conservadores/Corporativistas os esquemas de pensão são, em sua maior parte, estatais. Os planos mais amplos são aqueles que estão ligados ao serviço público, principalmente, os de alto escalão. Uma característica desse modelo de Welfare State é a alta diferença entre as pensões do serviço público de alto escalão e dos outros trabalhadores. O *status* dos cidadãos frente ao Estado e para fins de benefícios sociais é grande. Além disso, as pensões pagas por associações e fundos importantes também têm seu papel. Nos países continentais, como a França por exemplo, a contribuição é alta e o governo arca com uma menor parte da seguridade social. Esse sistema tende no longo prazo a se desestabilizar. Rosanvallón sustenta que se devem abolir as contribuições previdenciárias e transformá-las em impostos. Ele argumenta que o primeiro recai sobre a assistência e o segundo sobre a solidariedade.¹ Para o autor, o Estado francês deve ser reformado e deve passar por uma mudança do seguro desemprego para as transferências de renda, pois com o aumento do desemprego e com um seguro desemprego em valor muito alto se torna demasiadamente oneroso manter o sistema. Impostos mais altos e o Estado pagando a maior parte da seguridade social corresponde ao esquema geral da seguridade social sueca.

Briggs nota que desde a formação dos seus Welfare states países como Itália e França já obtinham os recursos para financiar seus gastos sociais através de uma taxação obrigatória dos rendimentos dos próprios salários. Nesses dois países, desde o começo, o que o trabalhador recebia em momentos de necessidade tinha relação com o que ele tinha produzido enquanto estava em atividade,² em contraste com as políticas universais adotadas nos países nórdicos.³ Os altos funcionários governamentais, por exemplo, caracterizam-se por receberem benefícios muito diferentes daqueles que a maioria dos trabalhadores recebe.

¹ Rosanvallón (1998)

² Briggs (2006)

³ “The corporatist model is best identified by the degree to which the social insurances differentiated and segmented into distinct occupational –and-status-based programs. In this case we would also expect large variations between the bottom and the top in terms of benefits.” Esping-Andersen (1990), p.69

No Welfare State Social Democrata, as pensões são baseadas em impostos, têm o princípio da universalidade e são majoritariamente pagas pelo Estado. As contribuições previdenciárias dos trabalhadores são baixas e o governo entra com grande parte da seguridade social. A seguridade social é baseada em altos impostos. A diferença entre o topo e a base é menor e o piso das pensões é mais alto, tendo um nível adequado para a classe média. Nos Estados Sociais Democratas as diferenças dos benefícios entre o topo e a base da pirâmide social são menores. Os serviços públicos são amplamente utilizados pela classe-média. Isso faz com que a classe-média também faça parte do grupo que defende o Welfare State contra ofensivas. Nesse modelo social-democrata, e no sueco como melhor exemplo, a (i) expansão e melhoramento dos serviços sociais, de educação, e de saúde, (ii) uma estratégia onde participação grande para o trabalho nesse crescimento saúde, e (iii) um pleno emprego sustentado, formam juntos o tripé do modelo.¹ As sociedades nórdicas, em geral, e os suecos, em particular, se constituem como um grupo extremamente homogêneo de pessoas com uma tendência à organização e uma tradição social-democrata e com uma sociedade onde a equidade é grande, em contraste com os EUA que possui uma tradição econômica e política mais liberal, menos intervencionista e mais individualista,² No campo da organização política as sociedades nórdicas são sociedades pluralistas, democráticas e inclusivas. A tradição liberal, no campo mais econômico, como na sociedade norte-americana, na Europa Ocidental está melhor representada na Inglaterra.

Além da análise de Esping-Andersen sobre pensões na Europa, pode-se realizar a divisão entre os países que utilizam o modelo Bismarckiano de pensões e os países que usam o modelo de Beveridge. Os países continentais na sua maioria usam o modelo Bismarckiano, em que os benefícios são pagos a pessoas que trabalharam ou trabalham no país. Já, os países nórdicos usam o modelo de Beveridge, em que os benefícios são pagos às pessoas que residem no país.³ Portanto, mesmo nessa diferente classificação, as divisões entre os países nórdicos e os países continentais confirmam parte da ‘clusterização’ de Esping-Andersen.

A partir dessa análise percebe-se que, muitas vezes, proteção social, políticas públicas e o próprio Welfare State não significam mais igualdade, ou que esse seja sempre o objetivo. Os sistemas redistributivos da França e da Alemanha, exemplos de Welfare States conservadores/corporativistas, oferecem proteção social de acordo com a posição de cada um no mercado de trabalho. Isso não necessariamente leva há uma maior igualdade. Os sistemas

¹ Esping-Andersen (1990), p.223

² Tilton (1990). Para a tradição social democrata na Suécia ver também Milner (1990)

³ Para mais detalhes ver entre outros: Carporaso (2000)

sociais democratas, ao contrário, focam fortemente no universalismo e na busca por uma maior igualdade.

Na Suécia e nos países nórdicos, historicamente, existe uma tradição de maior cooperação entre empregadores e empregados, que, embora tenha se enfraquecido nos últimos 15 anos, continua mais forte que nos países conservadores/corporativistas. Essa tradição de cooperação entre empregados e empregadores é contrastada com o modelo conservador, fortemente hierarquizado. O modelo de Bem Estar Conservador tem sua origem na tradição Bismarckiana de um Estado forte e centralizado. O cidadão nesse Estado deve lealdade à nação e ao chefe de Estado. “*In conservative social policy, the boundary between duties and rights is often very blurred.*”¹ A parte ‘descomoditizada’ é ligada à função que o cidadão exerce, ou exercia no mercado.

Scharpf, em uma tipologia similar, aponta três tipos de políticas sociais: (i) aquela na qual os três tipos de Welfare State utilizam, (ii) aquela que apenas os conservadores/corporativistas fazem uso, e (iii) aquela que apenas os sociais democratas adotam. Nos três tipos de Welfare State existe uma assistência para os necessitados onde este necessita provar que necessita de um alívio (*means tested- social assistance*), educação primária e secundária, pública e gratuita, e algum tipo de sistema de saúde coletivamente financiado. Apenas na Escandinávia e nos países da Europa Continental o Estado fornece seguros sociais baseados nos rendimentos que o trabalhador tinha quando ativo. Este tipo de seguro social serve para manter o padrão de vida em caso de desemprego, doença, invalidez, e aposentadoria, enquanto nos Welfare States Anglo-Saxões ou Liberais, trabalhadores com rendimentos médios e altos devem contar, primariamente, com suas aposentadorias e seguros privados. Finalmente, apenas nos países escandinavos o Estado fornece serviços sociais universais e de alta qualidade para todas as famílias, indivíduos necessitados, viúvas e mães que podem manter-se ativas nas atividades domésticas. O Welfare State na Escandinávia fornece altas taxas de emprego para mulheres no serviço público, em níveis recordes. Nos outros países, muitos desses benefícios são de responsabilidade da família ou deixados para serem fornecidos pelo mercado.²

Essa análise feita por Scharpf em 2002 apenas corrobora a manutenção da ‘clusterização’ feita por Esping-Andersen. Esping-Andersen publica *The Three Worlds of Welfare Capitalism* em 1990. A ‘clusterização’ utilizada por este autor na década de 1990, no entanto, pode continuar a ser utilizada no presente. Através dos dados fornecidos pela União

¹ Esping-Andersen (1990), pp.40-41

² Scharpf (2002)

Européia, percebemos que, embora tenham ocorrido mudanças nos Welfare States dos países da Europa Ocidental como um todo, a tendência permanece a mesma. Os países nórdicos continuam com o Welfare State mais amplo e mais universal, os países do continente com um Welfare State mediano, e a Inglaterra com os benefícios sociais mais módicos e mais ligado ao mercado, ou seja, mais ‘comoditizado’. As diversas escolhas que esses países fizeram durante a trajetória fez com que essa ‘clusterização’ se mantivesse. O principal ponto de ruptura pode ser considerado a crise do início da década de 1970. Essa crise e as respostas à ela serão analisadas nas seções subseqüentes.

2.3 O fim da Golden Age: A crise dos anos 1970 e as diferentes políticas de emprego adotadas

2.3.1. O choque de 1973 e a crise do Welfare State

Após um período de vigorosa expansão, a economia e o Welfare State na Europa Ocidental tomam um choque com a crise do início dos anos 1970. Essa crise que atingiu o mundo capitalista desenvolvido tomou diversas formas. Em geral, podemos perceber que aquele ciclo expansivo baseado nas fontes energéticas fósseis, no constante aumento da produtividade e de políticas expansionistas dos Estados nacionais tinha se exaurido. A Europa Ocidental sofreu fortemente o abalo provocado pelo fim da paridade ouro/dólar, em 1971 e pela explosão do preço do petróleo, em 1973. Aquela economia que crescia, aumentava a produtividade e conseguia repartir os frutos de forma mais equitativa começou a ruir.

Os países da Europa Ocidental lidaram de diversas formas com esse abalo. A maioria dos países após tentativas de retomar políticas fiscais e monetárias expansionistas, que resultaram em uma estagflação, começaram a adotar políticas monetárias e fiscais contracionistas e começam a diminuir o tamanho de seu Estado. O exemplo mais claro dessa nova onda seria a Inglaterra que sob a batuta de Margaret Thatcher, a partir de fins da década 1970, inicia uma redução dos gastos públicos e diminuição dos serviços de Welfare fornecido pelo Estado. Nos anos 1980, essa tendência fica mais clara e vários países passam a dotar medidas mais contracionistas para tentar frear a inflação e o aumento do desemprego. O trade-

off existente entre inflação e desemprego foi desaparecendo. A inflação crescia cada vez mais enquanto o desemprego também o fazia.¹

O sistema de Breton Woods forneceu um ambiente econômico estável aos países que queriam reconstruir a economia, aumentar a produtividade e implementar políticas públicas ativas para manterem o desemprego em níveis baixos e fomentarem o crescimento. A falta de choques exógenos na economia e um aumento muito grande da produtividade, além de um fluxo de capitais menor, permitia manter o desemprego em níveis baixos e a inflação controlada. O fim da paridade ouro-dólar no início dos anos 1970 e o *boom* dos preços do petróleo, juntamente com uma maior mobilidade de capitais, fez com que se aumentassem sobremaneira a pressão sobre o Welfare State e sobre os gastos públicos destinados às políticas sociais.

Com o aumento cada vez maior da mobilidade de capitais, a política monetária expansionista já não surtia o efeito desejado sobre o produto, apenas gerava uma maior inflação. A política fiscal também já não era eficiente para expandir o produto e diminuir o desemprego. Com isso, o keynesianismo deixou de ser o instrumental que os *policy makers* utilizavam, e o monetarismo e posteriormente a teoria novo-clássica passaram a ser o referencial teórico predominante. As condições socio-econômicas tinham mudado. Mitterrand, no ano de 1981, vence as eleições e tenta implementar o que alguns chamam de o último experimento keynesiano na Europa Ocidental.² Após dois anos, a França sofria com uma crise orçamentária, altos níveis de inflação e uma incapacidade em diminuir o desemprego.

Mesmo o crescimento, quando ocorria não permitia uma redução significativa do desemprego. Nos anos posteriores à Segunda Guerra, na esteira do grande crescimento econômico houve uma grande industrialização. Nesse contexto, um crescimento econômico levava à criação de novos postos de trabalho. A partir dos anos 1980, “*we witness the phenomenon of jobless economic growth. This not only implies greater difficulties of managing full employment with given levels of investment, but also poses serious problems for welfare state finances.*”³ Além do menor crescimento, que significou, muitas vezes, recessão, quando havia alguma melhora na taxa de crescimento dos países essa não era capaz de criar empregos nos níveis em que estes estavam sendo criados anteriormente.

¹ Como notam Cárdenas y Flores: “*Hasta 1973, la situación del empleo en los países miembros de la Unión Europea, fue bastante favorable debido a la estabilidad económica generada por el sistema de Bretton Woods-Woods y la falta de ciertos tipos de shocks como crisis petroleras y ataques especulativos. La teoría de la Curva de Phillips tradicional fue, hasta ese momento, bastante fiel a la realidad debido a que la tasa de desempleo natural se mantuvo pequeña y constante y las estáticas debido al ambiente de estabilidad. Por lo tanto, al nivel de inflación corriente, la tasa de desempleo permaneció baja y estable.*” Cárdenas y Flores (1999), p.4

² Feathersome (1988)

³ Esping-Andersen (1990) p.148

O aumento do desemprego fazia com que se criassem maiores gastos com seguro desemprego e com aposentadoria. Esses instrumentos que serviam para se manter um nível de conflito distributivo menor começavam a ser ameaçados. O Estado, com menos recursos, não podia utilizar políticas fiscais e monetárias expansionistas para estimular a demanda e, conseqüentemente, diminuir o desemprego. O Welfare State acabou ficando encarregado de duas funções: manter o pleno emprego e uma harmonia distributiva, que segundo Esping-Andersen são funções inerentemente incompatíveis.¹

Embora em alguns casos, durante a Era de Ouro, o Welfare State tivesse sido capaz de realizar essas duas funções, o novo quadro, após o início dos anos 1970, se mostrava menos propício para tanto. A partir dos anos 1970, começou a se tornar mais difícil a acomodação do pleno emprego junto com políticas distributivas e inflação sob controle. Na Suécia uma política trabalhista ativa foi fundamental para se manter o pleno emprego, aumentar os direitos sociais e se manter os preços relativamente estáveis. Isso foi possível através de duas condições institucionais: sindicatos solidários e centralizados, em harmonia com as políticas governamentais, e a confiança dos empregadores para manter uma taxa de investimento alta.²

Robert Castel mostra que, a partir de meados do século XIX até os anos de 1970, as sociedades, principalmente européias, passam a ser cada vez mais sociedades salariais. Para o autor: “Uma sociedade salarial é sobretudo uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda mas, também, seu status, sua proteção, sua identidade.”³ Essa sociedade salarial, a partir do início da década de 1970, passa a entrar em crise. O pleno-emprego vigente na maior parte da Europa Ocidental durante um quarto de século, passa a não mais existir. O estado que garantia uma renda mínima em caso de desemprego ficou cada vez mais sobrecarregado.

Com um aumento no emprego e na produção, era possível aumentar os benefícios sociais sem aumentar os impostos. Com um crescimento menor isso não ocorre. A partir de 1973, nenhum sistema parecia conseguir prover ambos ao mesmo tempo: pleno emprego e crescimento sustentável e balanceado.⁴ Além disso, quando o Welfare State foi desenhado, o compromisso de pleno emprego se restringia à parte masculina da população. Gradualmente esse compromisso teve que se estender para a parte feminina também, aumentando, portanto, a pressão sobre o Welfare State. Somado a isso, houve um acréscimo da expectativa de vida e

¹ Esping-Andersen(1990), p.164

² Esping-Andersen(1990), p.168

³ Castel (2000)

⁴ Esping-Andersen (1990), pp.176-179

uma maior qualidade de vida para pessoas capazes para o trabalho que passaram a exercer uma demanda maior sobre o Welfare State.

De forma geral, podemos perceber na Europa de meados da década de 1970 um aumento do desemprego e maiores restrições orçamentárias dos governos. Houve um aumento generalizado do desemprego na Europa Ocidental. Benefícios sociais e políticas públicas redistributivas que se ampliavam e se consolidavam até então, foram restringidas ou diminuídas. Isso acabou tendo um reflexo negativo nas economias e nas políticas sociais. Com políticas monetárias e fiscais mais restritivas, vários países acabaram entrando em um círculo vicioso de políticas contracionistas, aumento do desemprego, redução do Welfare State, aumento da desigualdade social, problemas no gerenciamento da demanda efetiva e aumento da inflação durante as décadas de 1970 e 1980. Na seção seguinte, analisamos as diferentes respostas dos governos a essa crise, em especial a dos Sociais Democratas e da Suécia.

2.3.2 Respostas a crise de 1973: O diferencial Social Democrata

A partir da década de 1970, com o aumento do desemprego e uma cada vez maior flexibilização do trabalho (o que levou a uma maior instabilidade no mercado de trabalho), a sociedade salarial construída na Europa Ocidental passa a entrar em crise. Os países que adotavam o modelo Social Democrata, que baseavam seu modelo em um Estado que cobrava altos impostos, que fornecia serviços universalistas e tinham um desemprego extremamente baixo, tentaram respostas distintas à da maioria dos outros países da Europa Ocidental. Países com populações menores, mais homogêneas e com certo consenso dentro da sociedade permitiram que esses governos, muitas vezes representados por partidos Social Democratas, atacassem o problema do aumento da inflação e do desemprego expandindo o emprego público e estimulando determinado “pacto social”, de forma a que os salários não subissem muito para evitar pressões inflacionárias. Também fizeram esses governos, com que em vez de se incentivar o desemprego das pessoas mais velhas se estimulasse a manutenção dessa população no mercado de trabalho.

A manutenção de um nível de emprego alto foi importante na Suécia e foi fundamental para a construção desse pacto. Como nota Manow: *“A credible political commitment to full employment allows a union to follow a wage-restraint strategy and thus maximize long-term*

income and job security instead of struggling for immediate wage hikes.”¹ Nos países corporativistas continentais o movimento trabalhista não era suficientemente centralizado como nos países nórdicos e, portanto, esses acordos eram mais difíceis de serem conseguidos.

Após 1973, quando a economia mundial já não estava em expansão, países como Suécia e Noruega, através da criação de instituições e políticas práticas encontraram soluções para manter o nível de emprego alto.² No Welfare State Social Democrata, o Estado se torna a força dominante a promover o pleno emprego, sendo ou o empregador direto ou parcialmente, fornecendo subsídios. Isso na Suécia fez com que o governo acumulasse enormes déficits e mantivesse uma carga tributária alta. Na Suécia, no início dos anos 1980, também foram criados os *wage earner funds* que permitiam aos trabalhadores terem acesso a um aumento de renda caso as firmas aumentassem os lucros. Enquanto na Europa continental existia uma retração dos direitos dos trabalhadores, a força do sindicato sueco permitia que eles alcançassem um objetivo que há muito tempo era desejo dos trabalhadores. Na Alemanha Corporativista, se mesclaram políticas contracionistas e políticas para se promover o *dis-employment* de trabalhadores mais velhos para diminuir a oferta de trabalho.³

Essa estratégia é exatamente a contrária da usada nos países nórdicos. Esping-Andersen afirma que nos países Sociais Democratas, em 1990, a saída do mercado de trabalho entre os trabalhadores na faixa etária de 55 à 64 anos é baixa e nos países conservadores/corporativistas é alta. Ele explica tal fato mostrando que mesmo em países onde os benefícios são altos as pessoas podem continuar no mercado se as chances no mercado são altas, ou seja, se há um baixo desemprego, uma política de emprego ativa e direitos trabalhistas com benefícios altos. Esse é o caso do modelo Social Democrata. Nos países Conservadores/Corporativistas, em contraste, existiam incentivos para que a aposentadoria ocorresse mais cedo com o intuito de se diminuir a oferta de mão-de-obra e conseqüentemente diminuir o nível de desemprego. Nos países Sociais Democratas, políticas ativas de emprego e políticas contra cíclicas davam fomento ao pleno emprego e não à diminuição da oferta de mão de obra.⁴

Os modelos conservadores/corporativistas não tinham como objetivo importante gerar mais emprego. Portanto, como afirma Manow, já em 2002 analisando, uma característica que era quase intrínseca aos modelos conservadores/corporativistas continentais e que em muitos aspectos se mantém é, nas palavras do autor: “*the Continental corporate welfare States seems*

¹ Manow (2001), p.163

² Esping-Andersen (1990) P.163

³ Esping-Andersen (1990) P.180-183

⁴ Esping-Andersen (1990) P.151-153

to combine the unattractive features of being very costly and highly ineffective in generating work – a combination that has been described as the pathology of welfare without work.”

¹Isso aumenta a desigualdade e encarece muito o sistema de aposentadorias, pois são justamente aqueles com o salário mais alto que se aposentam e sobrecarregam o sistema previdenciário, não permitindo uma cobertura universal abrangente.²

Essa saída mais prematura do mercado de trabalho parecia ser uma solução viável encontrada pelos países com um Welfare State conservador/corporativista. No longo prazo, entretanto, acabou onerando demais a previdência, fazendo com que outros benefícios tivessem que ser cortados. As pensões para esses trabalhadores que saíam mais cedo do mercado de trabalho funcionavam como uma espécie de seguro-desemprego. Como nota Myles:

“In many countries, labour market conditions in the 1970s led to the view that early labour market exit by older workers was a socially and acceptable alternative to high unemployment among younger workers. Pension systems often became used as pseudo unemployment schemes and unemployment and disability schemes as pseudo pension plans.”³

Nos países Sociais Democratas a diferença institucional entre seguro desemprego e pensões ficava bem clara. Pensões serviam tão somente para dar recursos para aqueles que realmente não podiam mais trabalhar. O seguro desemprego funcionava como um auxílio para aqueles que temporariamente não encontravam emprego. Nos países continentais, como afirma Myles, essa divisão não se mostra tão clara, o que acabou onerando sobremaneira o sistema previdenciário.

Ademais, a Alemanha continuava, em grande parte, uma sociedade industrial. Existia uma tendência, a partir da crise de 1973, a que os velhos e os muitos novos fossem excluídos do mercado de trabalho.⁴ Eles se mostravam menos aptos ou menos dispostos a realizar serviços na indústria. Na Suécia, em contraste, existiu um crescimento de trabalhos relacionados a serviços que são considerados menos rotineiros e com mais capital humano.⁵ Esses serviços também permitiam que mulheres e pessoas mais velhas entrassem ou permanecessem no mercado de trabalho. Adicionalmente, o Estado era um grande

¹ Manow (2001), p.153

² Myles (2001)

³ Myles (2002), p.155

⁴ Esping-Andersen(1990), pp.199-202

⁵ Esping-Andersen(1990), pp. 206-208

empregador. Na Suécia isso esteve foi muito presente. Foi uma forma muito importante de se diminuir o desemprego. É uma política que Barbier chama de *Employer-of-last-resort*. O Estado acaba sendo o empregador de pessoas desempregadas em vez de apenas dar benefícios a esse cidadão. “*One of the main distinctive features of the programmes was that they intended to manifest the duty of the state to act as an ‘employer of last resort’ in times of supposed ‘market failure’.*”¹ Tais empregos oferecidos pelo Estado eram muitas vezes trabalhos em escritórios governamentais, o que facilitava ainda mais o emprego de mulheres, que afluíam em grande número para o mercado de trabalho, e pessoas mais velhas que podiam trabalhar em tarefas menos extenuantes. Outras tantas vezes eram trabalhos ligados ao próprio Welfare State, o que permitia que, além de se manter um Welfare State de qualidade, também houvesse aumento da oferta de emprego.²

A Suécia, com isso, tinha uma performance, na questão do emprego, que sobressaia a outros países europeus. Como afirma Wood:

*“Sweden’s employment performance in the 1970s and 1980s appeared to be nothing short of miraculous in international comparison. Between 1971 and 1989 unemployment oscillated around a 2 per cent trend figure, while the OECD average soared to over 10 per cent.”*³

Através da *wage bargaining* e de uma política salarial ativa que tinha sido proposta e criada nos anos 1960 pela dupla de economistas Rehn e Meidner, tentando minimizar a diferença salarial entre as diversas categorias, a Suécia conseguiu manter o desemprego em níveis baixos e manter a produtividade. “*Minimizing wage differential within skill categories served to penalize low productivity firms, and thus direct labour towards more efficient companies.*”⁴ Como notado, isso foi possível graças à alta centralização das negociações salariais na Suécia. Ademais, a Suécia não focava só no seguro desemprego, mas também em políticas trabalhistas para os desempregados como: (i) através do governamental *Employment Service* buscou-se ajudar os desempregados a encontrar trabalho, (ii) fundos para treinamento de adultos e (iii) programas públicos de emprego através do *National Labour Market Board*.⁵

¹ Barbier (2003)

² Esping-Andersen (1990)

³ Wood (2001), p.399

⁴ Wood (2001), p.399

⁵ Wood (2001), pp. 399-400

O mercado de trabalho, portanto, afetou intensamente os benefícios sociais. O Welfare State modificou os mecanismos do mercado de trabalho e para Esping-Andersen uma linha que separa o Welfare State e o mercado de trabalho passou a não existir de forma clara.¹

As questões institucionais são fundamentais para se entender como o mercado de trabalho opera. Para Esping-Andersen *“The labor market as autonomous from politics is a myth, sustained by ideology and defended by antiquated theory”*²O Welfare State passa a ser uma variável endógena no estudo da economia política do pós Guerra e do mercado de trabalho. No período da Era de Ouro, o Welfare State e o mercado de trabalho estavam intimamente interligados. Antes de 1973, as políticas fiscais, monetárias, comerciais eram intimamente integradas. O Estado Nacional, passa ter menos espaço para manobras, essa coordenação das políticas se torna mais complexa. Essa coordenação mais estreita das políticas econômicas passa a ter que ser muito mais eficiente para alcançar um gerenciamento eficaz da demanda efetiva, das políticas macroeconômicas e das políticas sociais. Na Suécia, em grande medida isso foi alcançado até o início da década de 1990. Entre 1980 e 1990, a efetividade das transferências de renda (a capacidade para tirar as pessoas abaixo da linha da pobreza) aumentou mais de 80% na Suécia.³

No entanto, essa manutenção do Welfare State nos anos 1970 e 1980 na Suécia não foi conquistada sem conflitos. Muitas vezes os empresários tentaram cortar alguns tipos de benefícios sociais, e tentavam dismantelar a barganha centralizada. Se preocupavam cada vez mais em reduzir custos, manter os salários em nível compatível com a produtividade, e aumentar as exportações. Como notam Huber e Stephens, a partir da década de 1970:

*“Swedish business became markedly less interested in a compromise with domestic labor which entailed an increase or just maintenance of domestic consumption, more interested in lowering wage costs, more concerned about competition for labor with the growing public sector, and more concerned about access to foreign markets.”*⁴

¹ Esping-Andersen (1990), p.160. Muitas vezes o Estado passa condição de empregador direto, pois percebe que talvez seja mais efetivo para o Estado empregar pessoas do que subsidiar elas para não trabalhar. Até o fim dos anos 1980 nos países Nórdicos o governo é responsável por 25% da mão de obra aproximadamente. Esping-Andersen (1990), pp.149;157-158

² Esping-Andersen (1990), pp.146-149

³ Nólam, Hauser and Paulzey (2000)

⁴ Huber and Stephens (2001), p.251

Os sindicatos, muito poderosos nesse período e influentes no Partido Social Democrata, conseguiram manter os benefícios e a orientação econômica mais pró-emprego até o início dos anos 1990.

Pode-se concluir, dessa forma, que a crise dos anos 1970 criou uma maior pressão sobre o Welfare State europeu. Alguns países tentaram cortar alguns benefícios sociais e com o desemprego aumentado frente à crise, a diminuição do escopo do Welfare State ocorreu concomitantemente. Nos países Sociais Democratas o Estado manteve sua atuação e através de políticas de emprego ativas manteve o desemprego em níveis baixos, permitindo que se pudessem manter os benefícios altos. Assim, o Welfare State e a estrutura de emprego coincidiram e tiveram uma relação causa-efeito.¹

Este período é importante, pois as instituições criadas vão continuar influenciando as políticas de Welfare State quando a supracionalidade aumenta. A *path dependence* vai fazer com que as escolhas feitas pela Suécia nos momentos de crise, ou seja, de não acabar com o seu modelo e de tentar manter o desemprego a níveis baixos, permitam que o país entre na União Européia menos sujeito a um aumento do desemprego e desestruturação social com a derrocada de seu Welfare State.

Hoje a clusterização de Esping Andersen, em grande medida, continua válida. Se observarmos uma tabela sobre a pobreza na Europa, percebe-se que a Suécia detém na maioria um índice de pobreza menor e um nível de emprego maior. Em grande parte, o Welfare State sueco, ou social democrata se manteve. Entendermos a crise 1973, e as respostas dos governos sociais democratas ajuda a entender o porque dessa “clusterização” continuar válida e da trajetória que foi tomada pela Suécia após a entrada na UE. As comparações quantitativas que edemonstram a manutenção da divisão entre os três tipos de Welfare State e o impacto da UE em cada uma se encontram no último capítulo da dissertação.

A Europa como um todo viu outra crise muito grande com um aumento dramático do desemprego no início dos anos 1990. Muitos países da Europa continental passaram a adotar políticas de incentivos a empregabilidade. Percebemos, portanto, que as políticas pró-emprego que começam a ser utilizadas para se manter um nível de proteção social na Europa foram realizadas com pioneirismo na Suécia e em outros países com Welfare State Social Democrata. Na Europa continental elas apenas se iniciaram nos anos 1990 e em menor

¹ “Welfare-state and employment regime not only coincide, but that welfare states indeed have a direct causal impact on how employment structures and, as a result, new axes of social conflict evolve.” Esping-Andersen (1990), p.221

profundidade. O *Open Method of Coordination* (OMC), que será explicado no capítulo seguinte, pode ser visto como uma tentativa de se manter o modelo social europeu em face a um aumento do desemprego e maiores pressões causadas pelo Tratado de Maastricht, que diminuía o déficit máximo dos Estados Nacionais e trazia diversas restrições econômicas aos países membros da União Européia. A União Européia trazia novos desafios ao Welfare State, os quais serão delineados no capítulo seguinte.

3. A União Européia e as Políticas sociais

3.1. Origens da União Européia e as teorias de integração

A tentativa de se criar uma Europa unida foi tentada por diversos conquistadores desde os bárbaros, passando pelos francos, e já na época moderna, por Napoleão. No entanto, com o fim da Primeira Guerra, quando ficou evidenciado que o frágil balanço de poder entre os diversos Estados Europeus podia levar a um conflito como o ocorrido, começa a se pensar novas maneiras de se estruturar o ambiente internacional para torná-lo mais seguro. Dentro de uma tradição idealista/liberal foi iniciada a construção da idéia de que um organismo internacional seria capaz de organizar o anárquico ambiente interestatal. Woodrow Wilson, um egresso de Princeton, tentava, sem o apoio do Congresso americano, fortalecer a Liga das Nações. Nesse contexto do entre guerras, alguns acadêmicos e políticos começam a imaginar uma Europa unida, porém sem ser sob domínio de algum país ou povo. A idéia de uma Europa unificada ou federalizada já estava presente na mente de alguns políticos e pensadores na década de 1930. O ambiente, contudo, não era propício para tanto. Existiam muitas disputas territoriais. No início do século XX existiam ainda diversos impérios e potências com ambições imperialistas. Disputas territoriais eram comuns e a busca por mercados era agressiva e, portanto, a competição comercial inviabilizava qualquer tipo de acordo. Ademais o mundo passava por uma grande depressão econômica.

Entretanto, antes da integração européia ter início efetivo, na década de 1950, diversas teorias já postulavam a possibilidade de uma integração econômica no continente europeu. Dentre as teorias concorrentes, neste momento entre guerras, existia o federalismo, o transnacionalismo e o funcionalismo, que disputavam espaço no ambiente acadêmico e político da Europa. Estas eram abordagens que tentavam pensar um processo de integração européia mais distante da ótica do realismo.

O federalismo, embora não tenha um principal expoente teórico, como outras escolas de pensamento sobre integração, foi um projeto político que esteve presente na mente de diversos atores no cenário europeu desde o entre guerras.¹ Essa ideologia tinha um arcabouço teórico que variava de uma idéia de um governo mundial a um quase anarquismo, o que fazia esse conceito ser elástico e controverso. O Estado federalista na Europa, para a muito desses federalistas, seria o objetivo final a ser construído. A análise política, e não técnica e

¹ Para uma análise detalhada e metodologicamente bem elaborada sobre as diversas teorias de integração européia, desde o fim da Primeira Guerra Mundial é utilizado Rosamond (2001)

econômica, era o cerne dessa escola que, até hoje, conta com proponentes na integração européia e é um dos maiores temores de políticos contrários a uma maior integração.

O transnacionalismo, cujo principal teórico e proponente foi Karl Deustch, trazia a idéia de comunidade para o debate europeu. Deustch começa a pensar a integração não somente entre Estados, mas entre sociedades e pessoas. Ele tentava estudar separadamente o Estado legal constituído e a nação, esta última analisada de uma forma sociológica distinta. No entanto, diversos críticos afirmavam que suas proposições eram de difícil operacionalização e, portanto, demasiado complexas para serem postas em práticas.

Uma abordagem funcionalista baseada nos preceitos de André Mitrany pregava que uma integração econômica em um setor geraria *spillovers* para outros setores, fazendo com que a integração se aprofundasse. Uma integração em um campo se espalharia para outros e possibilitaria uma integração que poderia unificar e integrar a Europa. Na sua visão, em uma integração existiriam diversos aspectos técnicos que só seriam resolvidos em uma ação entre fronteiras. Isso faria com que cada vez mais fosse necessária uma integração além, e uma integração de algum aspecto institucional levaria a outros.

O funcionalismo pode ser considerado um antecessor do neofuncionalista, teoria importante no início da integração, que abordaremos adiante. Contudo, Mitrany, no momento do início da integração, sustentava que a integração européia estava tomando uma forma diferente da desejada. Ele achava que a Comunidade européia estava muito focada nos Estados e demasiadamente exclusivista. Rosamond põe a tradição funcionalista como parte da tradição liberal de Kant e Woodrow Wilson, pois ambos teriam criado “*sustained challenge to state-centric ‘power-politics’ view of world affairs*”¹. As idéias desse funcionalismo surgiram contemporaneamente às idéias de Keynes e chegaram a ter influência no ambiente europeu no período do entre guerras até o início da integração européia, embora muitos críticos denominassem as idéias de Mitrany como ingênuas e baseadas no pressuposto de que os povos e governantes conseguiriam sempre se mover na direção das decisões racionais.

Como vimos, na década de 1940, já existiam teorias e atores interessados numa maior integração na Europa. No entanto, somente após passar por duas grandes guerras e por um período de depressão econômica, em fins da década de 1940, as condições para uma integração pacífica e consensual emergem. Muitos autores percebem que a partir do fim da guerra as condições necessárias para criação de uma integração se consolidam. Com o fim da Segunda Guerra, o medo do rearmamento da Alemanha e a necessidade de se manter o

¹ Rosamond (2001), p.131

continente pacificado, cria-se um ambiente mais favorável à idéia de integração. “*In the mid-1940s it was becoming clear that the movement towards some form of European Integration was gathering momentum.*”¹

Em setembro de 1946, durante um discurso na Universidade de Zurich, Winston Churchill clama por um “*kind of United States of Europe*”². O primeiro esforço conjunto, sob a coordenação americana, foi a criação da OTAN para conter o avanço soviético. A partir das palavras de Churchill, o *United Europe Movement* é criado. Esse órgão, porém, é contrário a órgãos supranacionais e favorecendo um tipo de cooperação intergovernamental.

No momento em que diversos autores debatiam a integração, nos dois anos posteriores ao fim da segunda guerra, houveram diversos distúrbios que aprofundavam a crise na Europa. Além disso, os partidos comunistas eram força dominante ou uma força muito importante em diversos países. Estes partidos vislumbravam uma ordem totalmente distinta daquela dos anos 1920 e 1930. Em 1947, acontece o Congresso dos *European Union Federalists* na Suíça. Esses federalistas defendiam uma Europa federativa nos moldes dos EUA. No início de 1947 uma grande crise se inicia na Europa Ocidental com crises energéticas e falta de dólar. Para responder a crise e manter uma Europa Ocidental mais unificada e longe da influência soviética, os EUA lançam o plano Marshall.

A partir do Plano Marshall, começam a ocorrer diversos eventos que vão propiciar uma maior integração entre os países da Europa Ocidental. O mais importante deles acontece em 1949. Neste ano, a Alemanha Ocidental, como país distinto, é criada. Com a Alemanha dividida e a Guerra Fria se tornando cada vez mais presente, os países da Europa Ocidental começam a se alinhar cada vez mais com o bloco Ocidental capitaneado pelo EUA. Em 1949 é assinado o Tratado do Atlântico Norte, que estabelece uma aliança entre os países capitalistas do Norte.

Em 1948, entra em vigor o tratado de livre comércio entre os países do Benelux. Posteriormente a este tratado de livre comércio entre os países do Benelux, se juntam a eles a Alemanha Ocidental, a Itália e a França para assinarem o Tratado de Carvão e Aço, em 1951. A Inglaterra, embora tivesse interesse, acabou não participando do início, pois a abordagem supranacionalista não ia de encontro a uma visão mais intergovernamentalista da Inglaterra. Para esse país, a integração não deveria ceder parte da soberania e ser apenas uma seara em que os diferentes Estados pudessem decidir e discutir.

¹ Armstrong, Lloyd and Redmond (1996) p,139

² European Commission. *The history of the European Union* (2008)

Konrad Adenauer pelo lado alemão e Jean Monnet pelo lado francês (além do ministro de Relações Exteriores Francês, Robert Schuman) foram os principais artífices dessa primeira construção Européia. O processo de integração européia iniciou-se, por meio do Tratado de Paris assinado em 1951, o qual instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), com o objetivo de criar um ambiente pacífico e de cooperação entre os países europeus recém saídos do trauma da Segunda Guerra Mundial. Já em 1954, a Corte Européia de Justiça (ECJ, abreviação em inglês), importante órgão supranacional criado, realiza seu primeiro julgamento.

Em 1956, antecedendo o Tratado de Roma, começa dentro dos países uma grande disputa sobre qual forma a integração européia tomaria. Scharpf descreve que:

*“Mollet, supported by French industry, had tried to make the harmonization of social regulations and fiscal burdens a precondition for the integration of industrial markets. But since he had even more pressing concerns to fend for - opening European markets for French agriculture, support for former French colonies - what he got in the final package deal was merely the political commitment of other governments to increase social protection nationally ”*¹

Verifica-se que existia um debate em que setores dos governos nacionais discutiam quais seriam os setores que deveria haver uma perda de soberania e um repasse dos poderes para órgãos supranacionais europeus.

Em 1957, os seis países se juntam e formam a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica. Como é afirmado pela European Commission:

*“The Treaties establishing the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom) are signed by the Six (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, Netherlands) in Rome as of today they will be referred to as the "Treaties of Rome".”*²

O Tratado de Roma demarca o início da formação de um bloco europeu supranacional e atrai para este debate diversos políticos e estudiosos das Relações Internacionais.

Um autor que estuda profundamente as Relações Internacionais e a possibilidade de uma integração européia é Ernst Haas. Para este, a integração seria: *“the voluntary creation of*

¹ Scharpf (2002)

² European Commission Archives (2008)

larger political units involving the self conscious eschewal of force in relations between participating institutions”¹. Haas escreve *The Uniting of Europe*, em 1958, e funda as bases do que vai ser chamado do neofuncionalismo.

Rosamond vai sustentar que durante as décadas de 1960 e 1970, o estudo do neofuncionalismo e da integração europeia foram praticamente sinônimos. Para Rosamond alguns arquitetos da construção europeia, como Monnet e Schuman, vão basear suas proposições no arcabouço teórico neofuncionalista. Em 1964, Haas lança outro trabalho considerado seminal para o neofuncionalismo, *Beyond the Nation State*. Tentando escapar da dicotomia existente nas Relações Internacionais até então, entre o Idealismo e o Realismo, Haas tenta criar uma própria tradição intelectual. Ruggie, Katzenstein, Keohane, and Schmitter vão afirmar que sua tradição é essencialmente Weberiana.²

Para Haas o processo de integração teria que se basear no balanço dos objetivos das elites e dos grupos chaves dentro da Europa. As decisões técnicas e o poder de convencimento tanto econômico quanto cultural passam a ter um caráter importante nas relações internacionais. O poderio militar eram os fatores de maior atenção aos estudiosos do tema. Os cientistas políticos em sua maioria guardavam uma visão Hobbesiana das Relações Internacionais. Embora Kant já tivesse imaginado uma paz perpétua, e já existisse uma contraposição acadêmica teórica entre idealismo e Realismo, os atores principais ainda eram os Estados e as relações entre as capacidades militares. Quando se começa a estudar e se aplicar nas Relações Internacionais as organizações internacionais e a integração, num continente em que o *hard power* já tinha sido usado de forma extensiva, outras formas de poder e de relações começam a ser analisadas. Haas descreveu o neofuncionalismo como: “*a theoretical tool “to get us beyond the blind alley” and to “break away from the clichés” of realist analysis*”³ Na análise do autor e dos neofuncionalistas, em geral, a lealdade e a mudança da mesma eram fundamentais na análise.

Em relação ao conceito de integração, no sentido que esta se apresentou na Europa, pode-se verificar a existência de outras definições. Para Wallace integração era “*the creation and maintenance of intense and diversified patterns of interaction among previously units*”⁴

¹ Haas (1971)

² Ruggie, Katzenstein, Keohane, and Schmitter (2005) “*For half a century, Ernst B. Haas was an extraordinarily prolific contributor to theoretical debates in international relations. His work focused on the question of continuity and transformation in the system of states.*” Ruggie, Katzenstein, Keohane, and Schmitter (2005), p.274 Para eles: Haas “*helped invent the study of European integration and devised a novel theoretical framework, termed neofunctionalism, for understanding its dynamics and consequences*” p.278

³ Ernst B H Haas. 1964. *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford Univ. Press, 1964, p.24 In. Ruggie, Katzenstein, Keohane, and Schmitter (2005), p.280

⁴ Wallace (1990)

A partir de 1957, a integração europeia ganha força e a supranacionalidade começa a entrar em cena, de maneira mais consistentemente, no jogo europeu. Existia cada vez mais grupos que defendiam um maior supranacionalismo e queriam impulsionar e aprofundar a integração e alguns setores de determinados governos que combatiam essa maior supranacionalidade. No caso da França, por exemplo, liderados por De Gaulle, grupos sustentavam a idéia de que o Estado nacional deveria ser o sustentáculo básico da organização.

A chegada no poder de Charles de Gaulle, na França, trazia um viés cada vez mais intergovernamentalista para o debate da integração europeia. A idéia de que os Estados eram as unidades básicas de análise na política mundial trouxe vários autores com uma visão e proposições mais intergovernamentalistas para pensar a integração europeia. A partir dos anos 1960, vemos o ressurgimento do pensamento realista cada vez mais forte dentro da Europa e da análise da integração

Como notam Armstrong, Lloyd and Redmond:

“The 1960s were dominated by three factors: the mainly unspectacular but continuous efforts to begin the creation of the policies laid down in the Treaty of Rome; the attempts by de Gaulle to push the Community away from the model of integration set out in the Treaty; and the repeated efforts of Britain and others to join the Community.”¹

Havia uma pressão muita grande de dois lados. Uma parte entusiasta, defendendo uma supranacionalidade cada vez maior, e outros governantes e proponentes defendendo a primazia do Estado nacional e do intergovernamental como a melhor forma de se pensar a integração europeia.

A partir do Tratado de Roma em 1957, verifica-se um debate cada vez maior sobre a função e as responsabilidades do Estado. Os Estados totalmente soberanos, até então, passam a perder parte de seu poder. No entanto, o Estado Nação mantinha o monopólio da força, e, portanto, conservava a soberania como descrita na abordagem clássica da Ciência Política. Como afirma Marks:

“If a member state decided to break its treaty commitments and pull out of the EU, the EU itself has no armed forces with which to contest that decision. Nor does it seem conceivable that the

¹ Armstrong, Lloyd and Redmond (1996), p.154

constituent units of the EU would be prepared to mobilize their forces in order to bring the recalcitrant member in line. Here the contrast between the European Union and a federal system, such as the United States, seems perfectly clear. In the last analysis, states retain ultimate coercive control of their populations.”¹

No entanto, por outra ótica, parte da soberania tinha sido perdida. Atribuições do Estado que se expandiram no pós-guerra foram gradualmente passando para o nível supranacional. Marks acrescenta que:

“A minimalist Weberian definition of the state appears far more useful for understanding the emergence and consolidation of states from the 12th century than for understanding changes in state sovereignty in the latter half of the 20th century. Although the EU does not possess armed forces, it requires no leap of imagination to argue that a member state is constrained by the economic and political sanctions--and consequent political-economic dislocation--that it would almost certainly be subject to if it revoked its treaty commitments and pulled out of the Europolity.”²

O autor percebe que se somente tomarmos como base a definição de Weber, de que o Estado tem que ter no mínimo o monopólio da força, a poder da coerção legitimada em um dado território, não pode-se avançar muito o debate sobre supranacionalidade dentro do desenvolvimento e do atual contexto da integração europeia. Os países continuam detendo o monopólio da força, no entanto, outras instituições parecem ser mais importantes ao analisar uma questão econômica ou política. Em uma abordagem institucionalista, tal qual está sendo proposta aqui, a análise tão somente por uma teoria que superponha e que centre apenas no monopólio da força do Estado, não captará os desafios que uma integração, que se torna cada vez mais complexa.

Mesmo com o fortalecimento do intergovernamentalismo, o neofuncionalismo continuava sendo uma importante ferramenta para a análise e para proposições sobre a integração europeia. O neofuncionalismo, que tinha aparecido num momento extremamente particular, se diferenciava do conceito apresentado pelos antigos funcionalistas pela idéia do *political agency*. No neofuncionalismo não apenas os tecnocratas, mas também os atores nacionais, estariam interagindo, buscando seu próprio interesse, e essa integração se

¹ Marks, Hooghe and Blank (1995)

² Marks, Hooghe and Blank (1995)

espalharia cada vez mais. Essa abordagem trouxe uma ênfase maior na análise dos processos nos quais diferentes grupos se organizavam supranacionalmente para influenciar diversos aspectos da integração.

Um importante autor na tradição neofuncionalista foi Philippe Schmitter. O autor pesquisou com profundidade os diversos processos que ocorriam dentro da integração europeia. Aprofundou o conceito de *spillover*, ou seja, de que a criação e aprofundamento da integração em um setor econômico criam pressões para posterior ampliação e aprofundamento da integração econômica.¹ A partir da idéia de *spillover*, Schmitter cria diversos conceitos da integração como *'spillararound'*, *'build up'* e *'spillback'*, para analisar os diversos processos que ocorriam na Europa.

Já nos anos 1970, Nye se consolida como um importante autor neofuncionalista. No modelo neofuncionalista de Nye: “Quanto mais forte o sentido de permanência e maior o apelo de identidade, menos provável os grupos de posição atacarem o esquema de integração frontalmente”.² Nye fortalece a idéia de *soft power* em contraste com a idéia do *hard power*. Ele aprofunda conceitos de Haas e das Relações Internacionais e começa um aprofundamento das questões que fossem além dos conceitos de guerra e paz. O poder econômico e o domínio cultural e comercial passam a representar outras formas de dominância. Nye começou a estudar de forma profunda esse novo tipo de relação entre atores não só estatais, mas também internacionais e da sociedade civil.

Em 1962 a CEE inicia a sua *Common Agricultural Policy* (CAP) que dava aos países controle conjunto sobre a produção de alimentos. Isso foi uma necessidade, pois países com uma grande produção de alimentos, como a França, exigiam tal controle em contrapartida à abertura de seus mercados.³ A partir da década de 1970, tem início o processo de alargamento e aprofundamento da integração europeia⁴. A CEE que, em 1973, começava a se expandir e se consolidar sofre um grande abalo com a crise do petróleo e com o fim da paridade-ouro dólar.

¹ Rosamond (2001)

² Nye (1971)

³ “30 July 1962 The EU starts its ‘common agricultural policy’ giving the countries joint control over food production. Farmers are paid the same price for their produce. The EU grows enough food for its needs and farmers earn well. The unwanted side-effect is overproduction with mountains of surplus produce. Since the 1990s, priorities have been to cut surpluses and raise food quality” European Commission Archives, 2008

⁴ Em 1973, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1981, Grécia. Em 1986, Portugal e Espanha. Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia. Em 2004, República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polônia. Em 2007, Bulgária e Romênia. Além disso, em duas oportunidades, 1972 e 1994, a Noruega assinou os tratados de adesão à União Europeia, mas em ambos os casos, a população norueguesa rejeitou, por meio de referendos, a adesão do país. Croácia, Macedônia e Turquia são candidatos à adesão. As negociações se iniciaram em 2005, mas não há previsão de término do processo. A União Europeia (UE), estabelecida em 1992, por meio do Tratado de Maastricht, é atualmente composta por 27 Estados-membros, dos quais apenas 13 adotam a moeda comum, o euro.

Isso faz com que, momentaneamente, haja uma perda do ímpeto integracionista. As políticas para combater essa crise são tomadas quase que integralmente no nível nacional, e muitas vezes incluíam medidas protecionistas. Mesmo com a crise, com o passar dos anos, a integração europeia foi se consolidando e se alargando.

A Inglaterra passa a integrar a CEE a partir de 1973, depois passam a integrar, também, os países ibéricos e a Grécia. Nesse interregno iniciam-se os debates acerca da criação de uma moeda única. Em 1980 começa a implementação do sistema de bandas cambiais entre os países europeus. Porém, é em 1992 que se dá o passo mais importante para a formação da União Europeia. Nesse ano é assinado o Tratado de Maastricht que funda a UE e onde se começa a se desenhar o Euro. Finalmente, em 1995, a Suécia, a Finlândia e a Áustria passam a integrar a União Europeia. Esta que passaria por novo alargamento com a entrada dos países do leste europeu e dos países bálticos.

Em 1979, pela primeira vez, os cidadãos Europeus pertencentes à CEE elegiam os membros do Parlamento Europeu. Tal Parlamento se constitui de diversos deputados de múltiplos partidos pan-Europeus de diversas tendências ideológicas.¹ Um parlamento que nasce com pouco poder decisório, mas que gradualmente vai expandindo suas funções, embora estas sejam ainda limitadas. Na década de 1980 cada vez mais instituições supranacionais passam a estar em funcionamento na CEE. Isso alimentou o fortalecimento do supranacionalismo. A realidade empírica dessa “Nova Europa” que se formava trouxe um *revival* da conversação teórica entre os neofuncionalistas e os intergovernamentalistas.

Um dos intergovernamentalistas mais influentes no debate é Fred Halliday. Para Halliday, a UE é um produto, em sua origem e com respeito à autoridade final, dos Estados.² Halliday, assim como outros autores, sustentam que as políticas sociais, quase na totalidade, estão na mão dos Estados Nacionais.³ Porém, embora os atores mais importantes continuem sendo os Estados, Schmitter, mais supranacionalista, afirma que em muitas funções e políticas há um entrelaçamento entre Estados e UE.

No campo intergovernamentalista, um autor que, a partir de uma abordagem mais liberal, foca a análise nos Estados Nacionais, se distanciando um pouco dos realistas, é Moravcsik. A escola que ele cria é comumente chamada de intergovernamentalismo liberal.⁴

¹ “7-0 June 1979, EU citizens directly elect the members of the European Parliament for the first time. Previously they were delegated by national parliaments. Members sit in pan-European political groups (Socialist, Conservative, Liberal, Greens, etc.) and not in national delegations. The influence of the Parliament is constantly increasing.” European Commission Archives (2008)

² Pollack (2000)

³ D’Arcy (2002)

⁴ Pollack (2000)

Para o autor, a integração europeia seria um jogo de duas etapas, em que na primeira os agentes, nesse caso os representantes dos Estados, a partir de seus interesses, formam suas preferências; e na segunda etapa, eles partem para a barganha, cujo resultado vai depender do poder de cada Estado-membro. Embora possa ser utilizada em certo tipos de análises essa abordagem leva pouco em conta que existem atores de diferentes Estados que comungam de um mesmo interesse e possam também estar participando da barganha no nível europeu. Associações de empresários, ou sindicatos em conjunto, podem estar exercendo pressão na direção de um interesse comum. No entanto, temos que ter em mente que não são encontrados na UE grandes grupos de interesse dos trabalhadores que ajam supranacionalmente. Esses grupos mais supranacionais são ligados mais às corporações de alguma indústria ou ramo de serviço. Todavia, os sindicatos continuam muito fortes em diversos países da Europa e, mesmo circunscritos aos Estados Nacionais, seus canais de pressão poderiam afetar as decisões supranacionais.

Como visto existem autores que vão discordar de teses que privilegiem abordagens mais supranacionais. Para esse grupo de autores, a UE é o resultado somente de acordos intergovernamentais. Além disso, consideram, também, que os Estados Nacionais só fazem acordos se estes mantêm o controle sobre os assuntos domésticos. Este é o caso de Moravcsik e Halliday. Ao se iniciar o debate sobre integração nacional as visões neofuncionalistas e intergovernamentalistas eram as principais correntes que tentavam explicar a integração Europeia. Atualmente, parte dessas correntes começa a encontrar pontos de convergência, caminhando para uma análise que Pollack chama de racionalista.¹ A União Europeia traz benefícios para certos grupos dentro dos Estados Nacionais, mas pode prejudicar outros grupos. Além disso, as diversas fases da integração variavam, bem como seus impactos socioeconômicos sobre os diferentes Estados e diferentes grupos de interesse.

Segundo Mattli, a União Europeia é muito bem sucedida, pois estabeleceu uma série de “regras” que são hierarquicamente superiores às leis domésticas e diretamente aplicáveis aos Estados membros da União.² D’Arcy vai além e afirma que “os tratados europeus instituíram uma ordem jurídica própria que se superpõe às ordens jurídicas nacionais, o que, do ponto de vista jurídico, os aproxima mais de uma federação do que de uma organização internacional”.³

¹ Pollack (2000)

² Mattli (1999)

³ D’Arcy (2002), p.39

Em 1992, é celebrado o Tratado de Maastricht,¹ em que o principal documento e acordo foi o *Growth and Stability Pact*. O objetivo do documento estava em controlar os déficits fiscais de cada país e fornecer as bases para a formação da União Monetária. As questões sociais foram abordadas de forma geral. Não se delimitou quais áreas passariam para o controle da União Européia nem quais se manteriam sob o controle nacional. O documento também não foi muito específico ao falar das políticas sociais. Mateve um discurso amplo de uma suposta Europa Social mantendo o foco sobre questões comerciais, fiscais e monetárias, engessando os gastos em um momento de baixo crescimento econômico.

Percebemos que até o Tratado de Maastricht (1992) as decisões relativas à integração européia eram extremamente barganha-intensiva em relação aos Estados pertencentes à ela. A partir das instituições criadas em Maastricht, cada vez mais instituições, com responsabilidades cada vez maiores, passaram a um nível supranacional. Nesse momento com uma maior necessidade de sincronização e limitação fiscal, a área social que até então era relegada passou a se situar mais importantemente no debate. Este é o tema da seção seguinte.

3.2. A Integração econômica e monetária afetando cada vez mais as políticas sociais

Ao analisarmos a construção européia verificamos que, a partir de 1992, o processo de integração européia pode ser dividido, para fins de ilustração, em três pilares: (i) um pilar que contemplaria a união econômica e monetária; (ii) uma cooperação intergovernamental que deveria se expandir, de cooperação política para uma política externa e de segurança comum em um horizonte mais distante; e (iii) um terceiro pilar que seriam as normas e procedimentos comuns, sendo que a mais importante parte desse pilar seria o capítulo social que deveria estabelecer uma agenda comum para harmonização das políticas públicas dentro da comunidade.

A área econômica e monetária foi a área que a maioria dos governantes permitiu que tivesse um avanço mais rápido. O aumento do comércio internacional e a necessidade da complementaridade das economias européias permitiram que esses avanços fossem sendo atingidos de forma gradual, porém, num avanço quase constante e veloz. A partir da chegada do Euro, em 2002, podemos dizer que esse pilar teve uma trajetória de sucesso e uma

¹ “February -2002, The Treaty on European Union is signed in Maastricht. It is a major EU milestone, setting clear rules for the future single currency as well as for foreign and security policy and closer cooperation in justice and home affairs. Under the treaty, the name ‘European Union’ officially replaces ‘European Community’”. European Commission Archives (2008). O Tratado de Maastricht foi firmado em uma época de grande crise. a taxa de crescimento em 1993 na UE foi negativa. Cárdenas y Flores (1999), p.5

consolidação com bases supranacionais. Muitos países adotaram a moeda europeia e a Europa Ocidental, em sua quase maioria, se constitui, hoje, em um mercado comum.

A área de segurança externa e diplomacia os países esteve baseada no acordo entre os diversos Estados. Os países deveriam tentar estabelecer políticas comuns, porém, os Estados nunca estiveram dispostos a perder a soberania nesse aspecto, até um possível momento longínquo, em que a Europa tivesse atingido o *status* de uma federação ou de outro tipo de arranjo. Na área externa, o intergovernamentalismo predominou. Os assuntos deveriam ser discutidos entre os Estados que teriam uma ação conjunta quando estes encontrassem um objetivo comum. Existe um quase consenso em relação à manutenção da soberania e as divergências entre os Estados nacionais na seara diplomática são respeitadas na maior parte das vezes. Embora em Maastricht tenha sido posto como objetivo futuro uma política externa comum, ainda não se pode falar que tal política exista, e hoje na EU existe apenas uma política de cooperação entre os países algumas áreas.¹

A área social se demonstrou a mais problemática para a demarcação entre quais seriam as atribuições supranacionais e quais seriam mantidas a cargo dos Estados nacionais. Não existia uma linha divisória clara até onde estas atribuições deveriam ser supranacionais. As diretrizes e os focos de cada país nessa área eram demasiadamente divergentes e, portanto, tendeu-se a se focar nas questões financeiras e comerciais em detrimento da harmonização e padronização das políticas sociais. Como nota Barbier: *“the European policy process itself provides strong incentives to focus primarily on what is common to all member states, and to disregard what is not.”*²

Sapir sustenta que, no período de 1958 até 1973, as políticas sociais foram negligenciadas na União europeia porque havia um alto grau de homogeneização econômica e social entre os países membros.³ O autor, como muitos economistas, argumenta que quando há um aumento de comércio entre países mais heterogêneos, um com abundância de capital e escassez de trabalho e outro com o inverso, os trabalhadores pouco qualificados dos países com capital abundante são prejudicados. Sapir afirma que quando há homogeneidade desses dois fatores entre os países, tanto capital quanto trabalho podem se beneficiar de uma integração econômica maior.

A UE encontra desafios para balancear políticas sociais e estabilidade macroeconômica. Desde o começo, a área social foi considerada um dos campos mais frágeis

¹ Vennesson (2007)

² Barbier (2003)

³ Sapir (1996)

da integração europeia.¹ Quando foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), o principal objetivo era aumentar a eficiência econômica, além da idéia de que uma maior integração econômica ajudaria a manter uma Europa pacificada. O Tratado de Roma de 1957 foi uma construção preponderantemente de integração econômica. Como as questões políticas e sociais não eram convergentes focou-se nas econômicas.² Estas se mostraram mais simples de serem resolvidas.

No entanto, a separação entre as questões econômicas e financeiras e as questões sociais e de emprego passou a se tornar cada vez mais difícil de ser realizada. O aspecto econômico da maior supranacionalidade começou a afetar sobremaneira o social sem que o poder Europeu supranacional, nem os Estados nacionais conseguissem ter mecanismos que aliviassem ou diminuíssem essas assimetrias entre o desenvolvimento econômico e social da UE. Como afirma Scharpf:

*“European integration has created a constitutional asymmetry between policies promoting market efficiencies and policies promoting social protection and equality. National welfare states are legally and economically constrained by European rules of economic integration, liberalization, and competition law, whereas efforts to adopt European social policies are politically impeded by the diversity of national welfare states, differing not only in levels of economic development and hence in their ability to pay for social transfers and services but, even more significantly, in their normative aspirations and institutional structures.”*³

Outros autores também vão sustentar a tese de que a Europa “econômica” está se sobrepondo a Europa “social” e que esta está se deteriorando pelos limites caudados pelas restrições econômicas. Como afirma Gould analisando o caso sueco: *“EU’s economic imperative which continues to overshadow and dominate the social.”*⁴

¹ *“The médium-Term Social Action Programme (1995) reflected the fact that was absolutely no consensus among, industry, unions or members about the requirements of the EU social policy. Confusion in the area of the EU social policy will continue.”* Jovanovic (1997), p. 351.

² Mattli considera que a Comunidade Econômica Europeia além do aumento da eficiência, e da consolidação da pacificação tinha como objetivo aumentar o poder econômico Europeu frente aos EUA e a URSS. Mattli (1999). Carporaso defende que os objetivos iniciais eram puramente econômicos, baseados nas vantagens comparativas de David Ricardo. Carporaso (2000). Nevin defende que na questão social o Tratado de Roma defendia uma “colaboração próxima” em vez de uma política social comum. Para ele o Tratado era essencialmente laissez-fairez com a exceção aos subsídios da agricultura. Nevin (1994)

³ Ele também vai sustentar que: *“In their own terms, the efforts to complete the Internal Market and Monetary Union have succeeded beyond expectations. At the same time, however, the advance of economic integration has greatly reduced the capacity of member states to influence the course of their own economies and to realize self-defined sociopolitical goals.”* Scharpf (2002)

⁴ Gould (1999)

Para se completar a integração econômica e monetária em Maastricht os participantes determinaram três critérios básicos de convergência para que o Euro pudesse ser adotado: (i) a porcentagem do déficit governamental não poderia ser superior a 3% do PIB, (ii) a dívida pública não poderia exceder 60% do PIB e (iii) a inflação não poderia ser mais de 1,5 % acima da média dos três países de melhores performances nesse quesito. As políticas fiscais e monetárias que eram realizadas em conjunto com as políticas sociais e de emprego passam cada vez mais a pertencer a esferas separadas.¹ A União monetária Européia pode ser percebida como o objetivo final e a realização mais importante dos objetivos contidos no Tratado de Maastricht.

Os benefícios de uma moeda única percebidos pelos atores europeus no momento de sua implementação seria uma maior estabilidade o que favoreceria o investimento, a simplificação do comércio e uma redução dos custos de transação.² Antes de Maastricht, já se imaginava uma integração monetária e uma maior coordenação financeira entre os países. Os ajustes cambiais na década de 1960 já afetavam a união aduaneira européia e a Política Agrícola Comum (PAC). Em 1958 tinha sido firmado um Acordo Monetário Europeu, que esteve em vigor até 1972. Com o fim da paridade ouro-dólar, as moedas européias começaram a flutuar coordenadamente (a chamada “serpente européia”) e em 1979 é criado o Sistema Monetário Europeu.

A Unidade Monetária Européia, uma cesta de moedas com predominância do marco alemão, passou a ser unidade de conta dos países da CEE. Essas variações coordenadas das moedas eram constantemente pressionadas pelos movimentos especulativos dos mercados financeiros internacionais. Com o Tratado de Maastricht e o *Growth and Stability Pact*, os países da União Européia que quisessem e atendessem os critérios poderiam aderir ao Euro, que passou a ser moeda escritural a partir de 1999. Suécia, Dinamarca e Inglaterra tinham ficado fora da Zona do Euro por decisões dos governos desses países.

Com a chegada do Euro, os Bancos Centrais dos países que aderiram à moeda desapareceram e o Banco Central Europeu (BCE), que entrou em funcionamento em 1999, começa a determinar as metas monetárias e de inflação. O BCE determina que o objetivo da

¹ Para Becker, a partir de uma abordagem regulacionista, a partir de 1973, e depois com a criação do Euro, as políticas fiscais e monetárias começam a ser realizadas separadamente da social, e na maioria dos países na UE se cede a soberania da moeda para a União. Os capitais produtivos, preponderantes na Europa até o início dos anos 70, estão mais ligados ao território. Com uma maior desregulamentação financeira o capital financeiro começou a estar mais presente. Isso somado a criação do Sistema Monetário europeu, que atrelou as moedas européias ao marco alemão, para Becker, marcou a virada da união Européia para o neoliberalismo. Becker (2005)

² Cárdenas y Flores (1999)

política monetária na Zona do Euro é tão somente a estabilidade de preços.¹ Para atingir tal objetivo utiliza-se da determinação da taxa de juros e das reservas compulsórias. Percebe-se que após a separação entre as políticas fiscais e monetárias e as políticas sociais, passa a existir um engessamento cada vez maior das políticas fiscais por parte dos Estados nacionais e uma perda de soberania para se realizar política monetária contra cíclica. O BCE adota uma Curva de Phillips vertical² e a taxa de juros passa a funcionar tão somente como um mecanismo de controle da inflação, esta que deve se situar em um patamar de 2% ao ano ou menos.³

Com uma livre mobilidade de capitais, sem poder mexer nas taxas de câmbio nem atuar através de políticas fiscais e monetárias, os Estados, na área econômica, passam a ter muito pouca margem de manobra. No entanto, se analisarmos em termos de política de emprego e de proteção social os Estados mantêm a responsabilidade principal, pois a UE ainda não tem os recursos necessários para tais políticas. As políticas distributivas ainda estão, na maior parte, nas mãos dos Estados. Na União Européia se concentram as políticas reguladoras. As políticas distributivas (ou redistributivas) da União aplicam-se entre as diferentes regiões. A chamada política regional apenas transfere dinheiro da União Européia para as regiões mais pobres.⁴

Atualmente uma importante instituição da União Européia que trata das questões sociais é o Comitê Econômico e Social Europeu. Este representa diversos atores econômicos e sociais como consumidores e sindicatos. A partir do Tratado de Maastricht, o Comitê passa a gozar do mesmo *status* das outras instituições, e a partir do Tratado de Amsterdã, em 1997, ele teve seu direito de iniciativa ampliado, no intuito de garantir uma UE mais democrática e participativa.⁵

Tal intuito, porém, acaba não se realizando. Os Estados se mantêm com a obrigação de realizarem políticas redistributivas e de proteção social e seus recursos são limitados pelas instituições européias. Leibfried e Pierson argumentam que as políticas redistributivas devem passar para o plano Europeu ou devem se harmonizar as políticas sociais dos países Europeus, de forma a eliminar a ruínosa concorrência entre os Welfare States Nacionais, uma vez que, em função disso, estariam perdendo a legitimidade democrática de suas políticas.⁶ A UE tem

¹ European Central Bank (2001)

² Uma Curva de Phillips vertical tal qual proposta no modelo Novo-Clássico sustenta que não existe *trade-off* entre inflação e desemprego

³ European Central Bank (2001)

⁴ D'Arcy p.100

⁵ Lessa (2003)

⁶ Leibfried and Pierson (1995)

algumas áreas em que os interesses se convergem, a área de Bem Estar e de políticas sociais, entretanto, não é uma delas. Porém, há uma grande diferença social entre os países membros. Com os alargamentos essa discrepância ficou ainda maior. Se a UE harmonizar as políticas sociais para um nível mais baixo, os Welfare States dos países onde ele é mais alto terão sua proteção social abalada. Se ocorrer um nivelamento num grau mais alto, os países menos desenvolvidos terão muitas dificuldades para se adaptar.

Para Armstrong, Lloyd e Redmond a UE “*is a curious mix of the supranational and the intergovernmental which incorporates both elements.*”¹ Por estar muito mais avançada que qualquer outro projeto de integração, uma área tão sensível como a social, não vai ficar apenas em um dos dois espaços, o nacional ou o supranacional. A mesma área de proteção social pode estar sendo dividida entre esses dois espaços onde as regras da UE e dos Estados Nacionais se entrelaçam, e às vezes acabam entrando em conflito.

A União Europeia tenta de diversas maneiras criar uma maior harmonização de suas políticas sociais. Isso é necessário para que o aprofundamento da União Europeia se mantenha. Porém os países encontram dificuldades em manter suas políticas sociais com a mudança da origem e da magnitude dos recursos. Como aponta D’Arcy: “A criação de um mercado europeu unificado e assentado no princípio da livre concorrência separou a responsabilidade do controle do mercado, outorgada a União e a responsabilidade da política econômica e social, que fica cabendo aos Estados. Ora, embora os Estados conservem essa responsabilidade, eles perdem, devido a essa separação, muito dos meios que eles podiam utilizar anteriormente. Assim, existe um risco sério de que as vantagens da unificação do mercado para o desenvolvimento econômico sejam contrabalançadas pelo enfraquecimento do Estado de Bem Estar.”² Como estaremos sustentando, Estados que assumem formas conservadoras/corporativistas em seu Estado de Bem-Estar são os mais sujeitos a esse enfraquecimento.

Alesina, Angeloni e Schuknecht acreditam, no que tange às políticas sociais, que a atuação da UE está demasiadamente expandida.³ Embora os Estados mantenham-se como os atores mais importantes e preponderantes em termos de questões nacionais, a coordenação de alguns aspectos das políticas sociais e da legislação trabalhista passou a ser supranacional.

Perceberemos que a maioria das políticas sociais ainda se mantém na esfera nacional. As políticas sociais na Europa são extremamente enraizadas e institucionalizadas, além de

¹ Armstrong, Lloyd and Redmond (1996)

² D’Arcy (2002), p.101

³ Alesina, Angeloni and Schuknecht. (2002)

muito populares e eleitoralmente fortes. A maioria dos países europeus ainda é bem dirigista, poucos políticos gostariam de lutar contra isso ou transferir essas políticas para um nível supranacional.¹ Porém, as restrições financeiras, comerciais e econômicas causadas pela União Européia são cada vez mais sentidas pelos países.

Percebemos que o déficit democrático da União Européia ainda é grande. O cidadão europeu ainda tem muito pouco acesso à informações e ao poder nas instituições Europeias. As instituições da União Européia no afã de tentar representar os Estados da forma mais equitativa possível acabou delegando pouco poder às instituições que são eleitas ou que representam diretamente os cidadãos, como o parlamento europeu. E mesmo esse parlamento tem pouco poder decisório em comparação ao Conselho de Ministros, à Comissão Européia, e, principalmente, em relação à Corte Européia de Justiça (ECJ, em inglês).

A Corte Européia de Justiça é uma instituição que, no caso de disputas entre dois países sobre atribuições de benefícios sociais, decide de acordo com a lei Européia, supranacional. Rodrik afirma, por exemplo, que no caso da mobilidade de trabalhadores, a Corte Européia de Justiça tem decidido que todos os europeus têm direito aos benefícios sociais no país que estejam residindo.² O direito à mobilidade dos trabalhadores acaba se sobrepondo às leis nacionais sobre benefícios. Os países passam a não poder dar benefícios somente para seus cidadãos.

A Corte Européia de Justiça, portanto, atua de forma preponderante sobre as políticas sociais. Isso significa que, em certos aspectos, as políticas sociais dos Estados que até então ficavam restringidas a certas áreas do governo criadas especificamente para isso, passaram a ser decididas por juízes. Davies, por exemplo, afirma que os juízes ao invés de decidirem essas questões baseadas em princípios de equidade e justiça social passam a basear suas decisões em princípios de liberdade econômica e regulação.³

Para Scharpf: *“As it was, however, once the European Court of Justice had established the doctrines of "direct effect" and "supremacy," any rules of primary and secondary European law, as interpreted by the Commission and the Court, would take precedence over all rules and practices based on national law, whether earlier or later, statutory or constitutional. When that was ensured, all employment and welfare-state policies at the national level had to be designed in the shadow of ‘constitutionalized’ European law.”*⁴ Portanto, a ECJ é a instituição européia que mais ganha força para decidir sobre políticas

¹ Carporaso (2000)

² Rodrik (1997)b

³ Davies (2006)

⁴ Scharpf (2002)

sociais. Embora ela não tenha poder nem recursos para realizar políticas sociais, ela pode constranger e limitar (ou expandir) diversos aspectos das políticas sociais dos países europeus, que são desarmonizadas com diferentes graus de proteção social.

Como a discriminação dos trabalhadores do espaço europeu é ilegal de acordo com a ECJ, um risco que os países nórdicos e aqueles que adotam benefícios sociais mais amplos e elevados é o de uma grande migração de trabalhadores oriundos de países da UE com benefícios sociais mais restritos. Como alertam Hennessy e Warin:

“Depending on the organization of the welfare state, one-way migration traffic may occur in Europe, from states with poorly organized social systems to well-organized welfare states. Different welfare structures will cause migrations toward beneficial systems.”¹

Se os benefícios são negados com base no movimento de trabalhadores, isso pode ser considerado tratamento discriminatório, ilegal na UE. Portanto, os governos nacionais não são os únicos a decidir sobre os benefícios. A Corte Europeia de Justiça, nesse caso, é uma instância superior. A legislação Europeia garante que Europeus pertencentes à UE, residentes em outros países da Comunidade, têm os mesmos direitos/benefícios/obrigações que os cidadãos daquele país. Esse princípio contrasta com o controle nacional das políticas de Seguridade Social.² A Corte tem atuado fortemente em casos sobre proteção social.³

Todos esses aprofundamentos da integração e esses alargamentos levantaram muitas dúvidas. Os países com um alto grau de proteção social temem que com o alargamento sua rede de proteção social seja afetada. Isso fez com que diversos estudiosos se debruçassem sobre o tema da integração europeia e da harmonização das políticas sociais. Davies vai argumentar que a tendência da Europa em relação a serviços de *welfare* como saúde, educação e assistência social, tendem a se espalhar e transformar a Europa num amplo mercado para serviços de *welfare*. Portanto, o Estado-Nação estaria sendo substituído por uma nova identidade chamada União Europeia.⁴ Segundo Davies:

¹ Hennessy and Warin (2004)

² Rodrik (1997)b; Carporaso (2000). O autor divide Dentro da União Europeia dois tipos de modelos de previdência. Como já citado o autor divide os países entre aqueles que adotam o Modelo Bismarckiano, onde os benefícios são pagos para as pessoas que trabalham no país e o Modelo de Beveridge ou Modelo Nórdico, onde o benefício é pago para pessoas que vivem no país.

³ Alesina, Angeloni and Schuknecht. (2002)

⁴ Davies (2006)

“Membership of the European Union affects welfare national states. It is the contention here that it tends to result in (often monopolistic) national welfare-providing being replaced by a diversity of private providers in an increasingly European market for welfare services; education, health care, and the different forms of social insurance.”¹

Como a UE criou diversos meios e instâncias supranacionais para legislar e não meios para formentar políticas sociais, Majone argumenta que, as políticas redistributivas, mais geralmente as políticas de Bem Estar, que afetam capital e trabalho, devem ficar nas mãos dos Estados Nacionais.² Porém, para Scharpf, onde o processo democrático é mais intenso, nos Estados Nacionais, esses atores estão perdendo o terreno para a UE no que tange às políticas sociais e ao Welfare State. Na UE, onde esses processos começam a se passar mais fortemente, os processos democráticos diretos são muito pouco representativos.

Esse é o principal problema da governança democrática na Europa. A integração econômica está desafiando os Welfare States nacionais.³ Notadamente nos Welfare States Conservadores/Corporativistas, o Estado Nacional perde o controle das políticas públicas, que passam para o nível supranacional, onde o cidadão, o maior interessado em manter esses benefícios, não tem controle democrático direto sobre as decisões. O indivíduo, desse modo, tem pouca influência sobre as políticas sociais em nível supranacional. O sistema de pensões e sua reforma, elementos fundamentais nas políticas de proteção social, foram pontos de alta discordância e motivos de muitos contenciosos entre diversos grupos da UE durante os diversos estágios da integração. Este aspecto é analisado na seção seguinte.

3.3 Sistemas de Pensão na Europa UE e os diferentes impactos nos três tipos de Welfare States

Com a melhora da qualidade de vida e do nível de saneamento e saúde na Europa Ocidental a expectativa de vida aumentou consideravelmente. Com o aumento da longevidade nos países europeus, os anos de contribuição para a previdência foram diminuindo, pois as pessoas começaram a se aposentar mais cedo e os anos de recebimento foram aumentando. Isso criou um sistema previdenciário cada vez mais oneroso.

¹ Davies (2006), p. 5

² Majone (1994)

³ Scharpf (1996)

Em várias ocasiões a UE tentou reformar ou regular o sistema previdenciário dos países membros. A resistência ao corte de gastos e a conseqüente perda de alguns direitos são acompanhados de grandes manifestações, como as ocorridas na Alemanha contra a reforma da previdenciária. Todos os Estados europeus empenharam-se em reformas de seu sistema de pensões, o que foi geralmente acompanhado de fortes resistências por parte da população.¹

Há, em vários setores da sociedade européia, uma forte rejeição a UE. Com o Tratado de Maastrich (1992) houve um forte receio por uma parte da população de que isso afetaria o Welfare State. Um claro exemplo da oposição ao Tratado foram as greves na França em 1995. Por causa das metas fiscais dos tratados o governo teve que cortar gastos, principalmente no sistema de seguridade social. Com a ampliação da greve o governo teve que ceder em vários aspectos.²

A mobilidade dos trabalhadores para fins de arrecadação e de recebimento de aposentadorias também afetam diretamente a capacidade do Estado de arrecadar e de distribuir renda. As questões previdenciárias passam a ter que ser discutidas no plano supranacional. Além disso, as pressões sobre a previdência são cada vez maiores. A proporção de aposentados é maior, pois as pessoas vivem mais. Os problemas previdenciários, causados pelo envelhecimento da população Européia e pelo aumento do desemprego, trazem ainda mais pressões ao Welfare State.

A União Européia traz impactos maiores para os países que adotam o modelo bismarckiano (os Welfare Conservadores/Corporativistas), pois estes tendem a aumentar o numero de aposentados em relação ao número de trabalhadores. E são justamente esses trabalhadores que arcam com o custo dos aposentados. Os impactos nos países nórdicos, por sua vez, são menores, pois a sociedade como um todo, através de impostos, financia os benefícios previdenciários. Porém, com a livre movimentação de trabalhadores na UE, esses países que adotam o modelo de Beveridge (Welfare State Social Democrata), que tem benefícios mais atrativos, atraem pessoas interessadas em se aposentar nesses lugares trazendo pressões extras à previdência. Não se pode discriminar os trabalhadores com base na nacionalidade se eles pertencem à União Européia, como já discutido anteriormente.

Arza embora aprove a categorização de Esping-Andersen, vai afirmar que os países da Europa começam a encontrar denominadores comuns no que tange ao pagamento de pensões, e que as divisões entre os países começam a diminuir. Analisando mais os aspectos

¹ D'Arcy (2002)

² Rodrik (1997)b. Segundo Rodrik o serviço de saúde pública na França é quase universal, assim como a educação. Para Rodrik foi um exemplo de luta contra os efeitos nocivos da globalização nos direitos sociais.

qualitativos, mas também observando alguns aspectos quantitativos, Arza vai afirmar que as pensões começam a se basear cada vez mais nas contribuições em toda a Europa.¹ Na Suécia, embora as pensões possam ter diminuído um pouco seu valor, a universalidade ainda é um aspecto aprovado pela maioria da população, que se dispões a batalhar por ele. Em alguns aspectos, no entanto, alguns analistas e *policy makers* vão encontrar pontos de convergência entre o sistema de pensões na Europa.

No relatório sobre pensões na UE em 2006, o MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) da European Commission & Social Affairs está escrito que:

“This report shows that, since 2003, there has been substantial progress in reforming pension systems. Some Member States are still in the early stages of the reform process, but others have strengthened their reform efforts and several have made comprehensive reforms. Recent reforms include automatic or semi-automatic review mechanisms which ensure the periodic monitoring of sources of pressure on pensions and, together with efforts to inform citizens about their pension rights, build public confidence. Other positive developments are the reduction of disincentives to work longer coupled with the strengthening of incentives to remain active. Links between contributions and benefits have been tightened and life expectancy is now more commonly taken into account when calculating pension formulae. Some Member States are increasing the level of guaranteed minimum pensions and many recognise care work when calculating pension entitlements. In addition, the provision of supplementary pensions has been further developed and the relevant legislative framework strengthened. In many Member States, the contribution of privately-managed pensions to pensioners' living standards in retirement is expected to grow over the coming decades, even though public pay-as-you-go schemes will remain the main pension source.”²

Percebemos que os países europeus passam cada vez mais a ligar as contribuições aos benefícios. Países como a Suécia e outros Sociais Democratas, que baseiam seus benefícios à cidadania nos recursos dos impostos, podem ter que começar a convergir. Isso ainda não acontece totalmente, apenas em parte do sistema previdenciário desses países. No entanto, percebemos, por outro lado, que os incentivos à transição para um sistema de pensões privado passam a ser características que, embora não majoritárias no espaço europeu, ganham corpo.

¹ Arza (2006)

² European Commission. ADEQUATE AND SUSTAINABLE PENSIONS, SYNTHESIS REPORT (2006)

No entanto, as pensões públicas são uma instituição que os europeus estão habituados a ter. Será muito difícil fazer uma transferência disso para a esfera privada sem muita disputa. Como aponta Pierson:

“Most countries operate pensions on a pay-as-you-go basis: current workers pay ‘contributions’ that finance the previous generation’s retirement. Once they have been in place for a long time, pay-as-you-go systems may face incremental cutbacks and adjustments, but they are highly resistant to radical reform. Shifting to private, funded arrangements would place an untenable burden on current workers, requiring them to finance the previous generation’s retirement while simultaneously saving for their own. Even partial privatization has generally proven possible only in the relative few countries lacking extensive and mature pay-as-you-go systems.”¹

Neste comunicado do MISSOC, que ajuda a planejar políticas de harmonização e padronização social na UE, também podemos destacar que a estratégia de incentivar o trabalhador a trabalhar por mais tempo mostra que a estratégia dotada em 1973 pelos países sociais democratas se mostra correta para uma menor pressão sobre o sistema previdenciário. É incentivada cada vez mais uma mudança na estratégia de se incentivar as pessoas a saírem mais cedo do mercado de trabalho para uma estratégia da manutenção do emprego entre pessoas mais velhas.

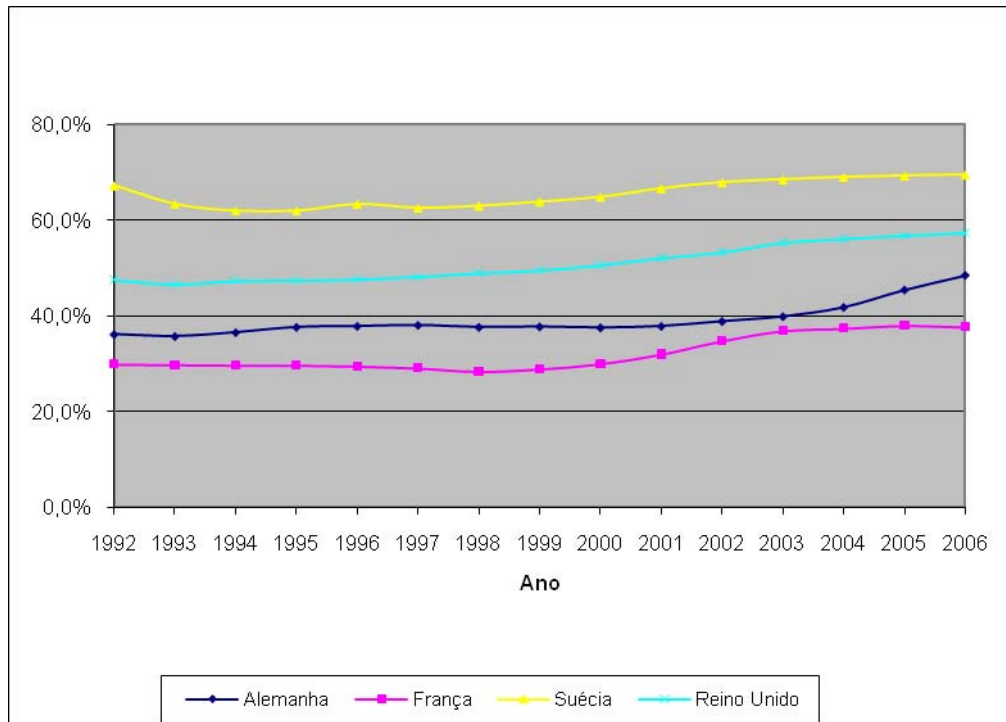
Embora se perceba um impulso cada vez maior em toda a UE para essa estratégia de maior empregabilidade das pessoas mais velhas, se analisarmos os dados de 2006 da Europa, percebe-se que a tendência de se promover o emprego de pessoas mais velhas se mantém mais forte nos países sociais democratas do que nos demais países da Europa, como aconteceu na resposta à crise de 1973. A taxa de pessoas empregadas entre 55 e 64 anos em de 2006 era de 73,1 % na Suécia em contraste com 63% na França e 67,5% na Alemanha. Quando passamos para a faixa etária de 55 a 64 anos a taxa de pessoas empregadas é de 69,6% na Suécia, enquanto na França é de apenas 37,6% e na Alemanha de 48,4%. Portanto, na Suécia além de existir uma taxa de desemprego menor, as pessoas trabalham até mais tarde não sobrecarregando o sistema previdenciário.²

¹ Pierson (2001), p.416

²EUROSTAT. Acessado por:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_07/3-20072007-EN-AP.PDF acesso em 21 de junho de 2007. Para dados ano a ano ver anexo 1

Gráfico 1: Taxa de emprego entre pessoas de 55-64 (em %)



Fonte :Eurostat

O gráfico e os números mostram a importância do *path dependence* dentro do sistema de pensões e da estratégia de emprego. A estratégia adotada pela Suécia se manteve e permitiu que cada vez mais se estimulasse a aposentadoria mais tardia. Já, países que tiveram respostas distintas no passado, embora possam começar a mudar sua trajetória, encontram maiores dificuldades para fazê-lo. Para Pierson o sistema de pensões na UE seria um ótimo exemplo para se analisar o forte componente *path dependent* no Welfare State Europeu.¹ Como já visto, a estratégia de se retirar as pensões da esfera pública e passar à privada terá muita dificuldade para ser aceita. Isso acontece em diversos países europeus, mas principalmente nos de Welfare State Conservador/Corporativista que tendem a ter um sistema que sobrecarrega o Estado.

A França, segundo Barbier, tenta reduzir cada vez mais os proventos previdenciários financiados pelo Estado. Isto parece ser um denominador comum da União Européia, muitos países tentam transferir pelo menos parte do sistema previdenciário para o privado. Entretanto, a trajetória francesa, até o presente, sempre teve um sistema previdenciário baseado em contribuições centralizadas no Estado. A mudança certamente trará manifestações contrárias. Isso pode desestabilizar ainda mais o sistema previdenciário. O governo francês

¹ Pierson (2001)

com o aprofundamento da União Européia e os novos limites fiscais impostos, tem tentado cada vez mais diminuir os custos de cada trabalhador. Como afirma Barbier:

“one of the most important measures in the French ‘activation strategy’, i.e. the reduction of employers’ social contributions, funded by the state budget, has appeared as structural and permanent, with the aim of decreasing labour costs for low wages, but also for medium wages.”¹

Essa é uma tentativa de se diminuir os déficits, mas também o custo dos trabalhadores que sofrem, cada vez mais, com a concorrência de trabalhadores de outros países europeus, além é claro de outros países com custos trabalhistas menores.

O *path dependence* no mercado de trabalho mostra que às vezes, independente da trajetória, certos atores, apesar do arcabouço institucional, vão lutar pela manutenção. Por exemplo, uma vez criado um direito trabalhista, é muito difícil retirá-lo. Sindicatos irão brigar por sua criação e depois por sua manutenção.

Certamente os Welfare States e o grau de proteção trabalhista existem de diversas maneiras dentro da Europa Ocidental. Porém, como afirma Kuhnle:

“some challenges appear to be general, especially those related to ‘Europianization’ and internationalization of trade, economic transactions and competition, to the changing composition of the population, to persistent levels of high unemployment, to changes in family structure and to high popular expectations from the Welfare state.”²

Esses desafios que se impõem ao Welfare State têm várias respostas. As respostas de um país que tem um Welfare State Conservador/Corporativista acabam sendo dificultada pela trajetória apresentada desde então.

Estes países tendem a ter, em relação aos Sociais Democratas, uma maior desigualdade de renda e menor proteção trabalhista, e, portanto, uma menor coesão social. Há autores como Jonung que afirmam que tanto o *Growth and Stability Pact* em Maastricht quanto o encontro de Lisboa tinham estratégias que assumiam que os governos eram capazes de manter um alto grau de coesão social.³ Como esta coesão se mostra difícil, a UE junto com

¹ Barbier (2003)

² Kuhnle (1998)

³ Jonun (2004)

os países membros tenta encontrar maneiras de se criar sistemas previdenciários e de proteção Social que sejam menos onerosos para o Estado em face aos novos desafios impostos.

No mesmo relatório sobre pensões de 2006, O Conselho Europeu de Estocolmo, do MISSOC, desenhou uma estratégia que dá resposta aos problemas orçamentários causados pelo envelhecimento da população. Como, para o MISSOC, Para este relatório os países-membros deveriam: (i) reduzir o déficit público numa velocidade maior; (ii) fazer reformas do mercado de trabalho, para atingir maiores taxas de emprego (principalmente entre homens mais idosos e mulheres); e (iii) reformar seu sistema de pensão e deixá-lo numa situação financeira mais adequada e em um ambiente intergeracional justo. O relatório afirma que como na maioria dos Estados membros o sistema de pensões está majoritariamente localizado na esfera governamental, este afeta as finanças públicas de forma muito significativa. Essas reformas, portanto, devem promover uma sustentabilidade do sistema e abrir espaço para manobra frente às pressões cada vez maiores do envelhecimento da população. Esta seria uma tentativa de coordenação do campo das pensões dentro da estratégia do Tratado de Lisboa.¹

A partir de Lisboa, existe uma clara percepção que deve se conectar as estratégias econômicas com as de política social, principalmente no caso das pensões e do emprego. Essa não conexão entre as estratégias ditas econômicas e comerciais e o sistema de proteção social começa a ser percebida como ruína pelos Estados. A EU passa a utilizar diversos mecanismos para se homogeneizar e melhorar as políticas sociais dentro do bloco, um deles é o OMC (*Open Method of Coordination*). No encontro de Maastricht e no encontro de Lisboa existe a preocupação com a questão social. Porém, em Maastricht, com a necessidade de se harmonizar as políticas macroeconômicas, para a implementação do Euro, às políticas sociais, sobrou, apenas, o discurso. Já em Lisboa embora a tentativa de se harmonizar as políticas sociais não tenha se completado, foram criadas políticas mais práticas em relação à esta. O OMC foi um passo nessa direção. Esse mecanismo está tentando, de forma gradual, harmonizar as políticas de proteção social e tentar colocar o emprego no topo das prioridades da UE. A próxima seção escrutina o método e a mudança de foco.

3.4 (OMC) *Open Method of Coordination* e as Políticas de emprego ativas

Como harmonizar as políticas sociais entre os diferentes Estados sempre foi um debate muito presente durante a consolidação da UE. Tentando, através de diretivas, regular o

¹ European Commission. "ADEQUATE AND SUSTAINABLE PENSIONS SYNTHESIS REPORT" (2006)

mercado de trabalho e os padrões das políticas, a UE esbarrava na resistência dos Estados Nacionais. Recentemente, um mecanismo está sendo testado para políticas sociais é o *Open Method of Coordination* (OMC). Embora em caráter experimental, o OMC, permite aos diversos atores participarem da aplicação das políticas sociais no âmbito Europeu. Ao invés de regulações e diretivas impostas de cima, o OMC tenta coordenar diferentes políticas nacionais através de *policy guidelines*. Esta nova estratégia mostra como é difícil uniformizar diferentes padrões de política social dentro da UE.

Nas palavras de Frank Vanderbroucke, *Minister of Social Affairs and Pensions* do governo belga: “*open co-ordination is a mutual feedback process of planning, examination, comparison, and adjustment of the social policies of Member States, all of this on the basis of common objectives.*”¹ É uma estratégia da UE para reativar o debate sobre harmonização sem que a supranacionalidade envolva perda da soberania dos Estados Nacionais.

Estudiosos do OMC, Erhel, Mandin e Palier afirmam:

*“The European contribution to the transformation of welfare state will be more visible if we analyse reforms less in terms of adjustments or adaptations to external shocks (such as globalisation or population ageing) and more in terms of public policies constructed through social interaction involving more and more European institutions.”*²

Eles crêem que a União Européia será cada vez mais importante na direção a ser tomada pelas políticas sociais nacionais. Ademais, para eles o OMC não deveria ser passivo, respondendo apenas a choques exógenos, mas sim ter uma postura mais pró-ativa, na tentativa de uma regulação das áreas de empregos, de pensões e outras áreas sensíveis dentro da EU.

Essa importância da harmonização das políticas sociais ocorre por ser a UE uma área de livre circulação de pessoas. Este é o fator que mais afeta as políticas sociais. O local onde se recolhe o imposto de renda e onde se paga a aposentadoria passa a ser móvel. Isso afeta a arrecadação e aquela separação entre a esfera “econômica”, e o Welfare State passa a não existir. A questão do emprego passa a ter que ser arranjada dentro de uma estratégia que congregue os países e as instituições supranacionais da UE. Percebemos, portanto, uma mudança clara: a estratégia social da União Européia presente no Tratado de Maastricht era mais retórica e a questão principal era a questão financeira e econômica, mas, a partir do Tratado de Lisboa, em 2000, a UE percebeu que o foco no emprego era fundamental para a

¹ Vanderbroucke, 2002, p.viii

² Erhel, Mandin and Palier (2005)

possibilidade de se harmonizar e se manter o aprofundamento da integração. Hennessy afirma que a presidência de Portugal e o Tratado de Lisboa podem um dia significar o “Maastricht” do Welfare State, ou seja, o *turning point* onde a questão social foi colocada no centro do debate.¹ Se esse encontro irá transformar desejos e análises em uma prática que estabilize e solidifique ainda mais o Welfare State no nível supranacional, ainda é algo a ser visto. No entanto, algo que se constata facilmente é que Lisboa colocou o emprego e o Welfare State no centro do debate. A partir do encontro de Lisboa (2000) há uma preocupação cada vez maior com a questão social. A idéia da necessidade de se lidar com a questão do emprego foi percebida como urgente. Percebeu-se que são necessárias políticas pró-ativas para o aumento da empregabilidade e para a diminuição da exclusão social. Com essa percepção foram sendo adotadas diretivas cada vez mais voltadas para esse tema.

A estratégia adotada em Lisboa (2000) foi solidificar a idéia que a manutenção do Welfare State na Europa somente se daria com o objetivo de se manter os empregos em níveis mais altos. Foi passada a idéia de que a União Européia necessitaria solidificar o binômio competitividade/proteção social ao mesmo tempo. Portanto, só o crescimento e a manutenção da competitividade européia poderiam trazer os empregos a níveis mais altos e a manutenção da coesão social. Isso, de forma geral, foi entendido como uma maior necessidade de se flexibilizar as leis trabalhistas, o aumento do salário no mesmo patamar do aumento de produtividade e um foco na maior capacitação do trabalhador europeu. A European Commission afirma, após o encontro de Lisboa (2000), no receituário para as reformas necessárias para se atingir um nível de emprego maior, que:

“reducing the tax burden on low-wage labor, encouraging real wages to increase in line with labor productivity, facilitating access to training, reforming tax and benefit systems to ensure appropriate incentives and rewards for participation in active working life and negotiating a modernization of labor markets including flexible working hours and a review of tight job protection legislation and high severance payments.”²

Vão existir críticas a essa idéia, pois esta não garante proteção ao trabalhador, ao contrário restringindo muitas vezes seus direitos, o que muitas vezes pode ser visto como ligando o cidadão ao mercado e “comoditizando” ele, tal qual no conceito de Esping-Andersen.

¹ Hennessy and Warin (2004)

² European Commission. *The broad economic policy guidelines* (2000)

A European Commission vai sustentar que esse seria o único modo de se manter uma proteção social e manter o emprego em níveis mais altos. Portanto, pode se ter visões distintas sobre essa nova estratégia da EU referente à política social. Palier mostra em sua exposição como o termo *activation* (política ativa de emprego) pode ser usado de diversas formas. Segundo o autor a idéia de *activation* foi primeiramente utilizada na Suécia ao se dar maior importância para a empregabilidade, através de programas de treinamento, e o Estado atuando como empregador em vez de apenas fornecedor de recursos. O autor mostra como essa idéia de *workfare* acabou sendo utilizada em outros governos e que, muitas vezes, o corte de benefícios e a necessidade de se ligar benefícios ao trabalho perpassaram governos conservadores, ou de modelo de Welfare State liberal como nos EUA durante os anos 1990, o que acaba ‘comoditizando’ o trabalhador e não ‘descomoditizando’ como era o Welfare State até então.¹

A European Commission, no entanto, afirma que, embora seja importante manter o nível de emprego alto, ela está sempre muito preocupada com o nível de preços manutenção da estabilidade e melhora da competitividade. No *Economic Policy Guidelines para 2005-2008* a *European Commission* sustenta, em relação ao nível salarial, que:

*“To ensure that wage developments contribute to macroeconomic stability and growth and to increase adaptability, Member States should promote nominal wage increases and labour costs consistent with price stability and the trend in productivity over the medium term”*²

Portanto, embora o emprego seja uma prioridade, a empregabilidade, o empreendedorismo e adaptabilidade que a European Commission busca, podem ser usadas, no discurso e na prática, de diversas maneiras. Para Scharpf o OMC está muito focado no lado da oferta. Falando sobre o OMC o autor afirma que o discurso está muito longe de se traduzir em ações práticas para diminuir a exclusão social e fortalecer o Welfare State. O autor tenta mostrar que a abordagem desse novo modelo de padronização acaba sujeitando a política de proteção social à competitividade e às finanças e estabilidade macroeconômica.³

Nesse contexto de debate a UE tenta aperfeiçoar e preparar melhor os cidadãos comunitários no intuito de aumentar a produtividade e empregabilidade dentro da União. Num contexto pré e pós Tratado de Lisboa foram criados vários programas comunitários para

¹ Barbier. (2003)

² European Commission. The broad economic policy guidelines for the 2005–08 period. (2005)

³ Scharpf (2002)

melhorar a empregabilidade e aprendizagem da mão-de-obra jovem na União Européia: (i) Programa Sócrates (1995-1999) – *lifelong learning – desarrollar la dimension europea em la educación*, cooperação educacional; (ii) Programa Leonardo Da Vinci (1995-1999) – cooperação entre ensino superior e empresas, inovação e aprendizagem continuo frente a inovações tecnológicas, intercâmbio entre os Estados-membros (iii) *Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes* (1998-2002) – intercâmbio entre jovens de diversos países europeus, possibilidade de adquirir experiência de trabalho, estimular intercâmbio entre associações locais; e (iv) Rede Eures (*European Public Employment Services*) – Euro-conselheiros assessoram os estudantes sobre postos de trabalho e condições de vida nos países participantes.¹

Há uma discussão muito grande se o OMC e as medidas para educação e treinamento são suficientes para dar um caráter mais pró-ativo à política social dentro da UE. Para Scharpf com a consolidação de regras cada vez mais rígidas para os gastos, há o engessamento cada vez maior do orçamento destinado ao Welfare State e, portanto, as medidas postas em prática acabam não detendo seu enfraquecimento. As estratégias, dessa forma, só seriam um melhor arranjo no lado da oferta sem medidas para ampliar e mexer na demanda. Seriam possíveis apenas medidas que facilitassem a produção, como corte de impostos para o setor produtivo e flexibilização do trabalho. Como afirma Scharpf

“In principle, the only national options which under European law remain freely available are supply-side strategies involving lower tax burdens, further deregulation and flexibilization of employment conditions, increasing wage differentiation and welfare cutbacks to reduce reservation wages. At the same time, governments face strong economic incentives to resort to just such strategies of competitive deregulation and tax cuts in order to attract or retain mobile firms and investments that might otherwise seek locations with lower production costs and higher post-tax incomes from capital.”²

No entanto, os governantes e *policy makers* europeus passam a crer cada vez mais na eficiência de políticas ativas de promoção do emprego como uma resposta à pressão dos gastos nas políticas sociais. A inclusão ativa, ou seja, políticas voltadas para que os menos favorecidos tenham acesso ao mercado de trabalho, acabou se tornando uma meta para a

¹ European Comission, 2008

² Scharpf (2002)

maioria dos países europeus. No relatório sobre inclusão e proteção social, a European Commission afirma:

*“Active inclusion emerges as a powerful means of promoting the social and labour market integration of the most disadvantaged. Increased conditionality in accessing benefits is a major component, but this must not push those unable to work further into social exclusion.”*¹

Para Barbier essa ideia de exclusão social criada na França, por intelectuais como Castel, se espalhou para toda União Europeia.² Este debate se torna central num organismo que se alarga cada vez mais e onde a exclusão social se torna uma ameaça dentro de um continente que tinha criado seu padrão de proteção social. Embora as medidas tomadas em direção a um melhoramento sejam muitas vezes não convergentes, a preocupação com o possível desmonte do modelo social europeu persiste. O modelo da Europa Social, presente na Europa Ocidental, é atacado de diversas formas. Ele resiste, e o país onde se tem o mais claro exemplo disso é a Suécia, que conseguiu ser menos afetada pela maior integração. Ela agora é analisada e depois contraposta aos outros países da Europa.

¹ European Commission. “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion” (2007)

² Barbier (2003)

4- O arcabouço institucional do Welfare State sueco e a União Européia

4.1 A criação do “modelo Sueco”

A Suécia, desde tempos remotos, é um país marcado por uma tradição de significativa participação política por parte de seus cidadãos. O folclore sueco, por exemplo, tem como lema e ideal, enraizados na cultura popular, a idéia de que o país seria “*The People’s Home*”. Tal folclore glorifica um passado no qual camponeses e reis impediram que forças estrangeiras invadissem o país, mantendo, dessa forma, os camponeses livres, sem senhores, e impedindo que a Suécia, ao contrário da maioria dos demais países europeus, passasse por um período de relações feudais.

Já no século XIX, a Suécia deixa de ser um país agrário e passa, mesmo antes da segunda guerra mundial (II GM), a ser um país industrializado, com alta renda per capita e, principalmente, com uma distribuição de renda extremamente equânime. Essa trajetória sueca, marcada pela igualdade social e participação política, significou o início do caminho em direção ao que se definiria, mais tarde, com a chegada do Partido Social Democrata ao governo sueco, como *Welfare State* Social Democrata. Após a década de 1930, sob a liderança de Per Albin Hansson, os sociais democratas suecos (doravante SAP), ascenderam ao poder e governaram o país por longos períodos.

Além de Hansson, uma importante contribuição intelectual para o início da construção do Welfare State Sueco foi dado pelo economista Gunnar Myrdal. Ele percebeu que por ter uma pequena e homogênea população, que tinha um alto grau de confiança mútua e no governo, a Suécia poderia se tornar um baluarte de um generoso Welfare State.¹ Um importante institucionalista, o economista sueco, laureado com o prêmio Nobel de Economia, trouxe diversas contribuições intelectuais para a consolidação das instituições que permitiram à Suécia criar seu modelo de Welfare State Social Democrata. Para Myrdal, as condições eram muito favoráveis. A população sueca era muito bem educada. Nos anos 1930 houve uma reforma educacional que tornou a educação compulsória até os 16 anos e melhorou a qualidade educacional para todos.²

Ao mesmo tempo, o país tinha um forte setor exportador. Uma economia aberta sempre foi a regra na Suécia. Desde sua industrialização, tanto os industriais quanto os sindicatos e o partido Social Democrata eram favoráveis às inovações trazidas pelo

¹ Norberg (2006)

² Milner (1990)

capitalismo, na condição de que tais inovações representassem a criação de novos empregos.¹ A economia sueca também era mais fácil de manejar. A indústria sueca esteve historicamente focada em poucas empresas, que eram altamente produtivas e voltadas à exportação. Antes da II GM já tinham sido fundadas empresas como: Atlas Copco, Ericsson, Alfa-Laval, ASEA, AGA e SKF. A Volvo também passou fazer parte deste grupo de grandes empresas suecas, e posteriormente esta serviu de modelo de gestão com participação dos trabalhadores.

A Suécia foi pioneira na aplicação de políticas sociais universalistas. Também foi pioneira ao aplicar políticas econômicas anticíclicas, mesmo antes de Keynes lançar a Teoria Geral. A junção de um partido Social Democrata, que contava com o apoio de uma massa de trabalhadores sindicalizados unidos em um só sindicato, e políticas públicas expansionistas, propiciou à Suécia um modelo Social Democrata de sucesso. Em 1936, com a proximidade da Suécia entre dois pólos antagônicos, a Europa capitalista em crise e a emergente economia soviética, Marquis Childs escreve o livro *Sweden: The Middle Way*, vendendo a idéia de que a Suécia já tinha encontrado o caminho entre o crescimento econômico e a justiça social, com uma grande liberdade política.

Após a II GM essa trajetória de expansão do Welfare State se acentuou. As contribuições intelectuais pró-Welfare State e um ambiente institucional interno e externo favorável, colocaram a Suécia em uma rota de crescimento econômico, melhora na distribuição de renda e universalização dos benefícios sociais. Myrdal, Rehn e Meidner são alguns dos economistas que se destacaram por sua contribuição em diversos aspectos do Welfare State sueco. Em 1951, Rehn e Meidner, entre outros, apresentaram para o sindicato dos trabalhadores suecos (doravante LO) um relatório, denominado “*Trade Unions and Full Employment*”. Nele era desenhado o modelo que ficou conhecido por Rehn-Meidner e que forneceu a base para a ampliação e consolidação do chamado “modelo sueco”.

Por ser a Suécia um país com um sindicato centralizado e extremamente forte, os economistas sugeriram uma política de equalização salarial, que previa salários iguais para empregos iguais. Esta política independeria da taxa de lucro das empresas, o que fazia com que para as empresas menos competitivas os salários acabassem tendo um custo muito alto, resultando na saída dessas empresas do mercado. Apesar disso, não havia aumento do desemprego, uma vez que as grandes empresas exportadoras, extremamente competitivas, absorviam essa mão-de-obra excedente. Para estas empresas competitivas os salários acabavam não representando um custo muito alto, permitindo a elas continuar contratando

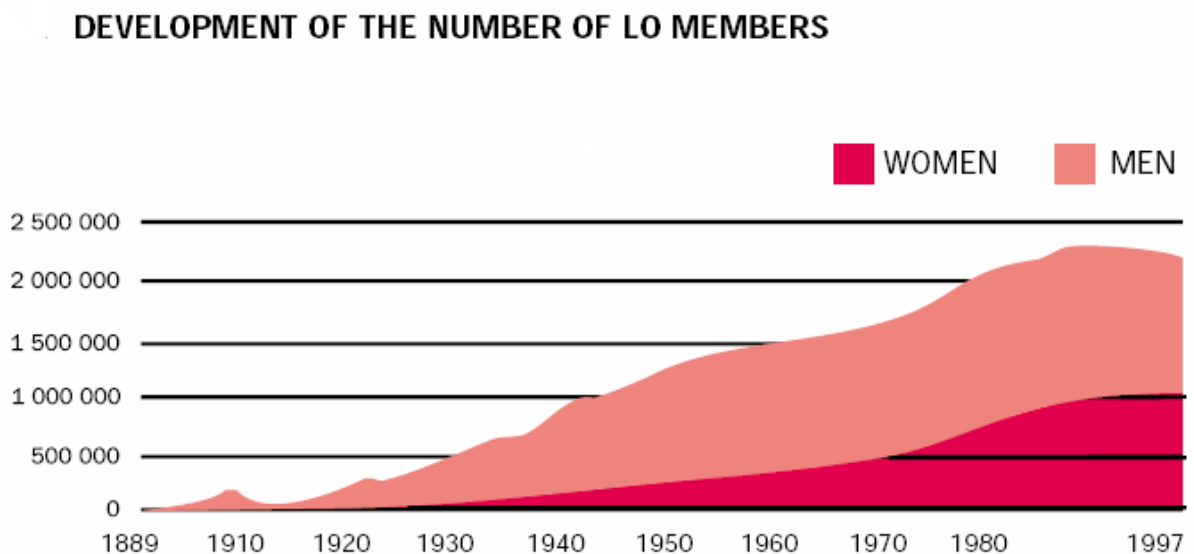
¹ Norberg (2006)

funcionários. Isso estimulava o crescimento da economia e da produtividade e permitia a manutenção da combinação crescimento, pleno emprego e inflação em baixa.

O objetivo principal desse modelo era o pleno emprego. Os trabalhadores aceitavam abrir mão de demandas de aumento de salário e o governo se comprometia com a manutenção pleno emprego. Essas idéias foram de encontro à idéia da curva de Phillips permitindo que uma diminuição do desemprego não causasse um aumento da inflação.

Esse quadro foi possível porque o sindicato era muito forte e centralizado e tinham um grande poder, fazendo com que o sindicato patronal (SAF) aceitasse negociar coletivamente com o LO. Percebemos a partir da década de 1940 um grande aumento no número de trabalhadores e o aumento da sindicalização dos mesmos. O gráfico abaixo mostra a evolução do número de filiados à LO.¹

Gráfico 2: Número de trabalhadores afiliados ao LO (Sindicato Sueco)



Source: LO Annual Report 1998

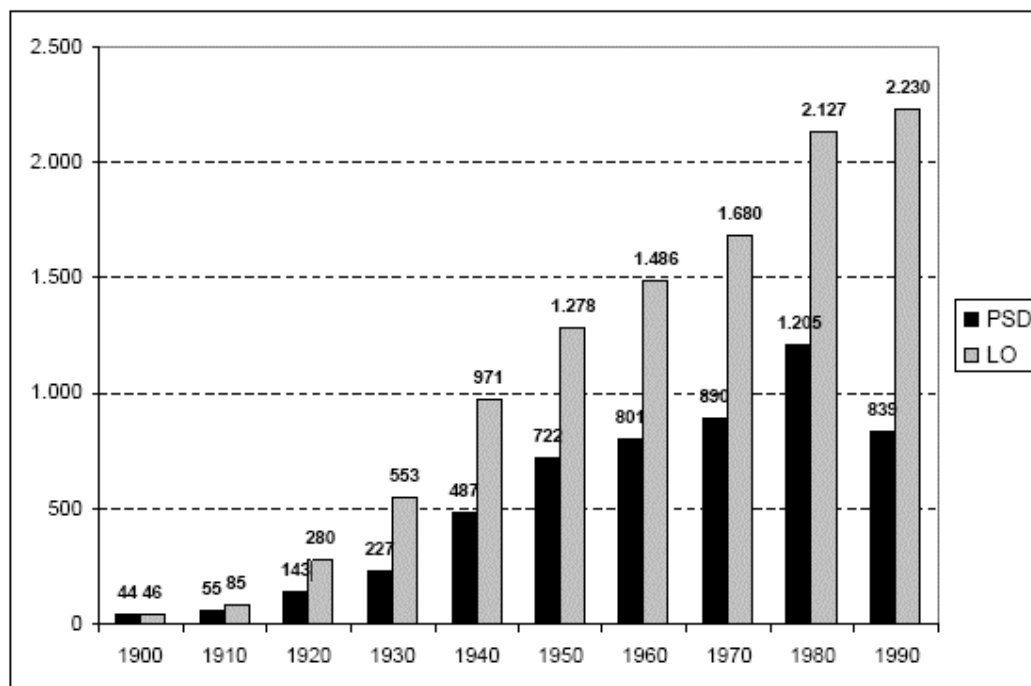
Fonte: Statistics Sweden

A estratégia da *'solidaristic wage policy'* na qual os trabalhadores concordavam em equalizar os salários, abrir mão de aumentos em certos aumentos e negociar coletivamente, funcionou muito bem enquanto as negociações eram unificadas. Elas passavam uma idéia de solidariedade entre os trabalhadores e também aumentava e reforçava a idéia de maior igualdade. Também servia para que, através de alocações mais eficientes, as indústrias menos eficientes acabassem tendo que sair do mercado ou se fundir com indústrias mais eficientes, mantendo, dessa forma, a competitividade da indústria sueca e suas exportações em alta.

¹ Statistics Sweden (2008)

Também funcionou porque o LO e o Partido Social Democrata, que ficou interruptamente no poder até 1976, tinham ligações estreitas. O LO dava historicamente apoio financeiro e de pessoal para o SAP. Vemos, pelo gráfico abaixo, que existia uma forte relação entre o aumento dos filiados do SAP e do LO.¹

Gráfico 3: Filiados ao LO e ao SAP (em milhares)



Fonte: LO apud Whyman (2003)

As políticas ativas do mercado de trabalho, também chamadas de políticas de emprego, nasceram na Suécia e foram imitadas em diversos graus por uma grande parte dos países europeus.² As negociações unificadas entre o sindicato dos trabalhadores (LO) e o sindicato patronal permitiu que durante os períodos de desvalorização do *krona*, os salários não subissem tanto e, portanto, permitissem um crescimento e uma manutenção do desemprego baixo, sem criar demasiadas pressões inflacionárias. Ademais, o SAP tributava a renda e não a produção. Uma tributação pessoal cada vez mais progressiva aumentava a igualdade de renda (ponto caro aos sindicatos) e não onerava a produção.

Os contribuintes de classe média que pagavam salários altos, embora muitas vezes fossem contra esses impostos, acabavam utilizando os serviços de Welfare oferecidos pelo Estado: saúde, educação, transporte, pensões, seguro desemprego e seguros contra doença.

¹ LO apud Whyman (2003)

² Barbier (2003)

Esses e outros benefícios criados e ampliados eram amplamente utilizados pela classe média.¹ Na Suécia a inclusão dos que têm um bom nível de renda sempre foi um ponto importante na constituição do Welfare State. Já nos anos 1970 houve outra reforma educacional que permitiu uma maior acessibilidade à educação universitária.² Uma educação de qualidade e empresas competitivas representam a base da economia sueca, notadamente até 1980. A agenda social para o sindicato não deveria interferir no progresso econômico.³

Em 1976, enquanto vários países da Europa sentiam fortemente os efeitos do choque do petróleo, restringiam os direitos trabalhistas e tentavam cortar gastos, a Suécia passava o *Co-Determination at Work Act (MBL)*. Este Ato determinava que ambos, capitalistas e trabalhadores, deveriam ter direitos iguais à informação, ou seja, sindicatos estariam aptos a obter toda a informação relevante disponível nas companhias. A administração das empresas, portanto, deveriam consultar o sindicato antes de decidir mudanças substanciais como a introdução de novas tecnologias, por exemplo. O SAF (patronal) foi contra, mas a lei acabou sendo aceita e continuou em vigor mesmo durante os anos do governo de centro-direita de 1976 a 1982.

Com a volta do SAP ao poder, em 1982, foi retomada e posteriormente colocada em prática, a idéia do *Wage-earner-funds* ou o chamado Plano Meidner. Cinco *wage-earner funds* regionais foram estabelecidos para operar de forma similar às companhias de seguro e fundos pensão. Os fundos foram usados para pesquisa e como incentivos à formação de poupança. O SAF, o sindicato patronal, sempre foi contra o *wage-earner-funds*, pois considerava ser um passo para o socialismo e o controle coletivo dos meios de produção. O governo conservador-liberal, que assumiu em 1991, aboliu o fundo e, mesmo depois da volta do governo social democrata, o assunto não foi colocado novamente na agenda pela LO. No entanto, é importante notar que na década de 1980, enquanto os direitos trabalhistas e a proteção social sofriam uma retração em toda a Europa, os trabalhadores suecos obtiveram o direito a ter participação na decisão de algumas empresas através dos fundos.

Como já foi analisado anteriormente, as políticas de emprego sempre foram importantes na Suécia. Retirando as empresas menos competitivas e fortalecendo as eficientes, a Suécia permitiu que o país se mantivesse produtivo e competitivo, facilitando o crescimento. Esse crescimento que ajudava a financiar as crescentes políticas sociais do governo. Também se mantinham altos os níveis de emprego. As políticas de emprego sempre

¹ Tilton (1990) e Milner (1990)

² Milner (1990)

³ Norberg (2006)

foram importantes na Suécia e foram fundamentais, inclusive, para a criação e manutenção do modelo sueco, permitindo que o mesmo se mantivesse de maneira eficiente até os anos 1990.

Em 1991, Therborn sustentava que a economia sueca seria um paradoxo. A carga tributária atingiria mais de 50% do PIB, o Estado atuaria numa área bastante estendida, os custos trabalhistas seriam altíssimos, mas, entretanto, o país seria, também, extremamente aberto comercialmente e com empresas bastante competitivas. Para ele, o sucesso sueco estava calcado em quatro pilares: (i) uma tradição de direito sociais amplos e universais, (ii) uma baixa tributação corporativa e uma alta taxação pessoal, (iii) um gerenciamento governamental prudente e competente, e (iv) e uma estreita cooperação entre sindicatos e empregadores.¹

O modelo sueco, portanto, apresentou diversas características que serviram de exemplos para as demais nações européias, ao se mostrar um país com altos níveis de produtividade, produção de riqueza, competitividade, abertura, extensa rede de proteção social e uma alta redistribuição de renda. Isso permitia um círculo virtuoso de aumento de produtividade, aumento das exportações, diminuição do desemprego e aumento do crescimento. Isso sem uma inflação crescente e desigualdade em níveis baixíssimos. O Welfare State, que já tinha passado pela crise de 1973 sem grandes abalos, continuou crescendo durante toda a década de 1980. Esse modelo, entretanto, que tinha funcionado muito bem até fins da década de 1980, no início dos anos 1990 entra em uma séria crise.

4.2. A crise sueca do início dos anos 1990

Como visto a crise que se abateu nos países europeus da Europa Ocidental a partir do choque do petróleo de 1973, não foi tão sentida na economia sueca. O aumento de gastos e a expansão do funcionalismo público amenizaram essa crise e não ocorreu o que tinha acontecido em diversos países da Europa: estagflação e aumento considerável do desemprego. Enquanto diversos países experimentavam uma estagflação e a utilização de medidas restritivas, a economia sueca cresceu bastante até a década de 1990. Assim como, também cresceram os gastos públicos. “*Public spending almost doubled between 1960 and 1980, rising from 31 percent to 60 percent of GDP.*”²

No entanto, a crise que não foi tão sentida no início da década de 1970 na Suécia, atinge o país no início dos anos 1990, como atinge, também, a maioria dos demais países

¹ Therborn (1991)

² Norberg (2006)

européus. A inflação se acelera, o desemprego aumenta e o crescimento diminui drasticamente. Isso, no entanto, nem de longe representou o fim do modelo sueco. Desde o período após a IIGM até 1990, o desemprego na Suécia variou entre 1,5 e 2,7%. Deste modo, o país viveu um período de pleno emprego por cerca de 40 anos.¹ A partir do início da década de 1990, porém, os partidos perceberam que não conseguiriam voltar a uma taxa de desemprego de 2% e passaram a considerar normal uma taxa de 5%.²

Para Norberg, a recessão dos anos 1990, fez com que a Suécia tivesse que abandonar diversos excessos cometidos nas décadas de 1970 e 1980. Os impostos foram cortados marginalmente, algumas pensões foram cortadas, os *vouchers* escolares foram introduzidos e alguns fornecedores de serviços privados foram para o serviço de saúde. Alguns mercados se desregularam, como os mercados de energia, transporte, televisão e telecomunicações.³

Além disso, a partir do início dos anos 1990 os sindicatos patronais se retiraram dos conselhos tripartites que juntavam estes, o governo e os sindicatos de trabalhadores para decidir as políticas salariais. Com essa retirada acabou um grande diferencial da Suécia: a negociação centralizada. No entanto, a solidariedade e o poder dos sindicatos na Suécia não tinham acabado. Para Wood logo após a entrada da Suécia na UE, em 1995, houve um acordo “*between eight trade unions and twelve employers’ organization to establish common procedures for wage bargaining, and a forum for discussion of economic strategy*”.⁴ A negociação coletiva, mesmo tendo sido enfraquecida, não chegou ao fim com a crise de 1973 nem após a entrada da Suécia na UE. Ainda existiam canais de negociação entre os sindicatos e as empresas e os sindicatos ainda mantinham alto poder de barganha.

Alguns autores vão afirmar que na década de 1990 a mudança da barganha trabalhista na Suécia vai mudar consideravelmente ou até, como afirmam Huber e Stephens, dramaticamente. Para os autores: “*The decline of centralized bargaining, a central feature of the Golden Age model, has been dramatic in Sweden.*”⁵ A partir de fim dos anos 1980 e 1990 as entidades empresariais começaram a minar a negociação coletiva, passando a tentar negociar em cada firma individualmente. A perda do poder da LO (central sindical), além do aumentar o número de trabalhadores públicos fez com que os empresários ganhassem mais poder. O desemprego a partir de 1990 aumentou de forma intensa. “*Between 1989 and 1993*

¹ Statistics Sweden (2008).

² Huber and Stephens (2001), pp.241-257

³ Norberg (2006)

⁴ Wood(2001), p.403

⁵ Huber and Stephens (2001), p.251

unemployment rose from 1.5 to 8.2 per cent.”¹. Tem que ter em mente que, no início dos anos 1990, a Europa toda passava por uma grande crise com baixíssimo crescimento (muitas vezes recessão) e aumento do desemprego. Essa crise que se espalhou pela Europa acabou causando o enfraquecimento dos sindicatos. O SAP tinha perdido as eleições e uma coalizão de centro-direita tinha ascendido ao poder. O governo naquele momento via aquelas medidas do SAP como a causa direta da crise sueca e iniciaram várias medidas para reverter esse quadro.

Porém, as mudanças que ocorreram não foram tão profundas quanto em outros países Europeus. O modelo Sueco continuou vigente, apesar de notarmos um grande enfraquecimento entre os anos 1991 e 1994, período de grande crise e da perda do poder pelo SAP. No entanto, as mudanças estruturais realizadas foram pequenas no Welfare State e no foco no emprego do governo sueco. A maioria das mudanças aconteceram por ordem conjuntural. Com nota Wood:

*“To many observers these trends (no início dos anos 1990) appeared to mark the end of the Swedish model, and to herald the onset of British-style industrial relations and labour market structures. A closer look, however, reveals an overall picture of resilience rather than collapse and continuity rather than change.”*²

As principais instituições não tinham mudado. As políticas de Mercado trabalhista não tinham desaparecido mesmo no momento de desemprego mais agudo. O desemprego continuou sendo o principal foco de redução e o governo continuou uma importante fonte de redução deste. Além disso, os empregadores, embora mais resistentes, continuavam muitas vezes a fazer negociações coletivas embora estas passassem, cada vez mais, a serem setoriais em vez de nacionais. Como segue afirmando Wood: *“The Swedish labour market model has neither remained static nor collapsed.”*³ Para Wood o modelo de Mercado de trabalho sueco apenas mudou sua forma, se adaptando a uma crise. É percebido que, com a crise, muda-se o arcabouço institucional sueco em partes, sem, no entanto, afetar seus alicerces fundamentais. A partir da crise na Suécia, no início dos anos 1990, houve algumas mudanças no Welfare State. O auxílio - doença foi uma importante mudança no Welfare State sueco⁴, as regras para a elegibilidade passaram a ser mais restritivas.

¹ Wood (2001), p.402

² Wood (2001), p.402

³ Wood. (2001), p.404

⁴ Para maiores detalhes ver Stendahl (1998)

Ao entrar na União Européia a Suécia já tinha uma taxa de desemprego, que embora mais baixa que a dos outros países da Europa, já não era mais próxima de 2 %. Além disso, a negociação salarial começava a se distanciar do modelo que tinha sido criado desde os anos 1960. A partir de 1993, o que era antes um sistema de pensões que envolvia transferências intergeracionais, passou a ser um sistema em que cada geração pagava por suas próprias pensões.¹ A instituição previdenciária sueca se transformava, porém, a idéia de proteção universal se mantinha. O que se modificava nesse momento era apenas a forma de financiamento previdenciário.

Outra mudança na forma da economia sueca foi a maior dificuldade em se fazer política cambial (desvalorização para fins de aumento de exportação) e política monetária para se estimular o crescimento. O aumento cada vez maior da liberalização dos fluxos de capitais, a partir dos anos 1970, vai fazer com que nos anos 1990 ao entrar em crise, com inflação e desemprego em alta, além do baixo crescimento, o governo tenha menos instrumentos para se retomar o crescimento. Para Huber and Stephens:

“The internationalization of Swedish business and of financial markets, beginning under the bourgeois government of 1976-82 and completed by the Social Democrats in the 1980s. This deregulation of capital flows made it impossible to control both the interest and the exchange rate.”²

Portanto, sem ter como utilizar políticas expansionistas através de uma desvalorização cambial ou uma política monetária, aos suecos só restavam as instituições informais (solidariedade, universalidade) e algumas formais (sindicatos fortes, impostos) para manterem seu modelo social democrata universalista.

Percebemos, no entanto que a desregulamentação financeira que ocorre em meados dos anos 1970 no resto da Europa só vai se consolidar em meados dos anos 1980, na Suécia. Durante quase uma década, de certa forma, os suecos ainda puderam utilizar políticas fiscais e monetárias contra cíclicas. No entanto, a partir da crise e da liberalização financeira do início dos anos 1990 elas não puderam ser mais utilizadas. O governo tinha que se focar em políticas de promoção de emprego.

Embora o foco no emprego continuasse importante, e o LO tivesse poder, a negociação coletiva tinha sido enfraquecida. Para Huber and Stephens a especialização dos trabalhadores dificultou cada vez mais a negociação coletiva centralizada. A partir de meados

¹ Huber and Stephens (2001), pp.241-257

² Huber and Stephens (2001), p.250

da década de 1990, os sindicatos patronais conseguiram que as negociações fossem descentralizadas, embora a central sindical (LO) tentasse mantê-las unificadas. Para os autores: “*Today LO dominance has declined, and so has, within the LO, the weight of private sectors workers relative to public sectors workers.*”¹O LO ainda era forte, mas não tinha a dominância que tinha até os anos 1980.

Em 1994 o desemprego começa a cair e em 2000 a taxa de desemprego se encontrava ao redor de 5%. A Suécia entra na UE em 1995, recém saída de uma crise econômica grave e com o SAP no poder. A partir de meados de 1995, a Suécia passa a conviver com duas diferenças fundamentais em relação ao modelo que tinha sido vigente até então: um maior desemprego (menor, no entanto, que na maioria dos países europeus) e perda de parte de sua soberania com a entrada na UE.

4.3. A Suécia na União Européia

Além do modelo sueco e da idéia de uma sociedade mais igualitária e universalista, algo que forjou a identidade sueca no pós segunda guerra foi a idéia do não alinhamento ou da neutralidade durante a guerra fria. A proximidade com a União Soviética e, em alguns aspectos, as políticas públicas e um alto grau de intervencionismo fizeram com que a Suécia não se alinhasse aos EUA nem integrasse a OTAN. Portanto, a UE, cujos países faziam parte da OTAN ,era vista, desde seu surgimento, com uma grande desconfiança.

Tragardh vai afirmar que a Europa era vista historicamente com desconfiança pelos suecos. A sociedade igualitária e libertária sueca contrastava com as sociedades européias, principalmente aquelas do sul.

“While Sweden thus was imagined in terms of democracy, equality and social solidarity, “Europe” was pictured in terms of the so-called “four Ks:” konservativa europa, kapitalets europa, kartellernas europa och det klerikala katolska europa (Conservative Europe, the Europe of Capital(ism), the Europe of the Cartels, and the Clerical, Catholic Europe).”²

Durante os anos 1960 e 1970 a entrada a UE não foi considerada pela Suécia, pois o princípio da neutralidade entre as duas potências da Guerra Fria era considerado não

¹ Huber and Stephens (2001), p.251

² Tragardh (1999)

compatível com a UE.¹ Após a fim da Guerra Fria, com a exceção dos partidos *Left* e dos Verdes, os outros partidos, mesmo divididos, acabaram aceitando a entrada sueca na UE. Embora houvesse uma grande divisão com relação a essa entrada ou não.²

A partir do outono de 1990, em meio a uma crise econômica, o partido Social Democrata, extremamente dividido, passa a defender a entrada na Comunidade Européia, posição que já era defendida pelos Liberais e pelos Conservadores.³ Muitos sociais democratas afirmavam que a entrada na União Européia seria a única salvação para se manter o generoso Welfare State sueco. Outra parte do partido, principalmente a ala feminina, sustentava que a entrada na EU significaria o fim do modelo sueco, pois a EU focava muito nas questões econômicas e negligenciava a questão social. Muitos proponentes e defensores do Welfare State receavam passar para a Comissão Européia poderes, pois esta devia responsabilidades somente aos burocratas da UE e não aos votantes. Com considerável divisão do país, os suecos decidiram, através de um referendo, entrar na UE em 3 de novembro de 1994.

Em 1999, Tragardh escrevia, mostrando ainda a grande insatisfação com a entrada da Suécia na União Européia, que:

*“Even today a considerable part of the population remains opposed to EU membership, making Sweden one of the most anti-European of the EU countries. Of course, with the move towards an “ever closer” union, all of the member-states of the EU have had to face increasing tensions between pro- and anti-Europeans. What makes the Swedes (and to a lesser extent all the Scandinavians) different is that opposition to the EU comes not from right-wing nationalist movements as in Germany or France, but from the leftists proponents of the welfare state.”*⁴

Embora participativos nas eleições internas, os suecos, assim como nos outros países nórdicos, não participam muito da eleição européia.⁵ Os suecos são pouco entusiasmados com a UE e, segundo Eurobarometer têm uma avaliação mais negativa do que a média de entusiasmo pela UE nos demais países do bloco.⁶

Em 1994, o partido social democrata tinha acabado de retomar o poder na Suécia. Em 1995, tinham que tentar defender o modelo sueco após a crise e, também, lidar com a

¹ Kite (2006)

² Kyte (2006)

³ Huber and Stephens (2001), pp. 241-257

⁴ Tragardh (2006)

⁵ Em 2004 a participação na Suécia foi de apenas 37% do eleitorado. Kyte (2006)

⁶ Eurobarometer em Kyte (2006)

supranacionalidade. Os defensores da entrada na UE dentro do SAP afirmavam que eles iriam manter e ampliar o Welfare State dentro de um contexto de supranacionalidade. Parte dos suecos recava, e para alguns esse receio foi confirmado, que o arcabouço institucional sueco se tornasse uma engrenagem onde as questões econômicas eram misturadas com as questões sociais. As medidas econômicas buscavam a estabilidade e o crescimento, mas também valorizavam bastante a manutenção da baixa desigualdade, do alto nível de emprego e da pobreza.

A partir de 1993, quando os empréstimos públicos atingiram 12 % do PIB e a dívida pública tinha alcançado 84%, se iniciou uma forte redução dos gastos e diminuição do déficit. A razão explícita para essa redução desse déficit era a necessidade de se alcançar o critério de convergência da UE (3% para o déficit e 60% da dívida em relação ao PIB).¹ Pode-se sustentar que esses cortes já teriam sido necessários, mesmo com a Suécia fora da EU. Já não era mais possível contar com um aumento do déficit e uma desvalorização da moeda para retomar o crescimento e diminuir o desemprego, além de expandir os serviços públicos.

Com a entrada da Suécia na UE fica claro que políticas macroeconômicas expansionistas já não entravam tanto em debate como forma de se manter o Welfare State e de criar empregos. Políticas de emprego e de inclusão, além, do aumento de competitividade foram os caminhos que a Suécia foi tomando para manter o crescimento, o seu Welfare State universal e uma menor desigualdade. A grande diferença nas estratégias de emprego é até que ponto os países utilizem ela. Embora tenhamos percebido que elas passaram a ser importantes para os países europeus, na Suécia elas foram fundamentais desde a criação do modelo sueco. Na década de 1970, a expansão dos serviços públicos pode ser vista claramente como uma estratégia de emprego. A forma mudou, mas a ênfase em se manter níveis de desempregos baixos se manteve.

A Suécia e a Dinamarca foram os países que mais insistiram para colocar a questão do emprego no topo da agenda da União Européia. Os dois países tiveram um papel importante no início do *European Employment Strategy*.² Os suecos, embora pertençam a um país pequeno, pretendem influenciar na UE demonstrando e lutando para que o foco da UE passe a ser o emprego, e que o modelo sueco possa, de alguma forma, ser emulado pelos outros países do bloco. Os países sociais democratas, em especial a Suécia, vêm tentando demonstrar que o modelo institucional deles, com maior taxa de emprego e universalidade dos benefícios, pode servir de modelo para outros países da Europa. Eles têm conseguido, em alguma medida, certa

¹ Gould (1999)

² Johansson (1999)

concordância com esse argumento dentro da união Européia. Está se criando um consenso dentro da união Européia de que uma estratégia de emprego ativa é necessária para se manter o Welfare State da Europa Ocidental e de, certa modo, manter o modelo Social Europeu distinto de um capitalismo moderno, ou seja, com menor desigualdade e exclusão.

A partir de Lisboa (2000), como já analisado, se percebe uma maior ênfase no emprego e na ampliação do mercado de trabalho, para continuar a existir a possibilidade de se manter uma rede de proteção social. Em seu relatório de 2006 a Comissão Européia percebe, ao analisar a Suécia, que os termos que estão sendo colocados os debates a partir de 2000 são parecidos com a análise e as proposições suecas. Está escrito no relatório:

“There is a high degree of congruence between the 2006 Joint Report and the Swedish Strategic Report: the four priorities chosen match the challenges identified in the 2006 Joint Report. The contribution of the European Social Fund (ESF) is mentioned as one possible source of funding to combat social exclusion during the next programming period, especially when it comes to integrating disadvantaged people and reducing the number of people on long-term sick leave. However, the ESF budget is relatively low in comparison with overall spending in this field.”¹

Vemos, portanto, que, embora os objetivos possam ser de alguma forma convergentes, a UE ainda não tem meios suficientes para obter uma padronização e uma atuação efetiva na área social.

Uma grande ameaça frente ao Welfare State sueco, ao se integrar cada vez mais à União Européia, será a de privatizar serviços públicos, tendo que continuar fornecendo subsídios a eles a fim de se adaptar às normas da União Européia. Como nota Scharpf:

“Let us further assume that in order to ensure a “level playing field,” the opening of social-service markets would be accompanied by the requirement that private providers must receive public subsidies per client that match the budget allocations received by their public-sector counterparts, but would still be free to charge additional user fees. If that should happen, the Scandinavian welfare state might evolve toward a very “American” future through a vicious cycle: Once well-to-do clients should gravitate toward private, but publicly subsidized, “premium” services, financial constraints would reduce the comparative attractiveness of public providers that would still

¹ European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

*need to serve poorer neighborhoods and "unprofitable" rural areas - with the consequence that the political support of middle-class voters would rapidly erode."*¹

Como notado, o que sustenta politicamente o Welfare State sueco é o fato de que a classe média também utiliza os serviços públicos governamentais. Ao se privatizar esses serviços, mesmo subsidiando-os, haveria uma tendência de migração da classe média para serviços privados e, portanto, uma maior tendência à rejeição aos altos impostos que sustentam esse arcabouço institucional do Welfare State. A grande diferenciação entre trabalhadores *white-collar* (trabalhadores não-manuais) e *blue-collar* (trabalhadores manuais), fez ruir a instituição da negociação coletiva, uma peça importantíssima do desenho institucional sueco. Se esses *white-collar* da classe média não utilizarem mais o serviço público a sustentação política do Welfare State irá se enfraquecer.

Percebe-se que de alguma maneira, ainda que indiretamente, a UE tem uma influência no Welfare State sueco. Parte do efeito indireto se verifica através de alguns cortes nos serviços e benefícios sociais. As regras de elegibilidade também se tornaram mais restritivas.² No entanto, a Suécia é um país que tem um Welfare State mais amplo que outros países europeus. Seus impostos sobre pessoas físicas são mais altos que na maioria dos países europeus. O Estado continua sendo um importante provedor de serviços básicos. O desemprego é menor que na maioria dos países da UE, principalmente entre velhos e mulheres.³ Porém, o que a sociedade sueca mais tem de diferente em relação a outros países é a crença que a universalidade de seu Welfare State é um importante diferencial e motivo de orgulho para muitos de seus cidadãos. Essa característica, embora esteja em processo de mutação frente a uma maior supranacionalidade, ainda é forte.

Na seção seguinte, algumas análises mais contemporâneas sobre as instituições suecas do Welfare State são vistas e contextualizadas dentro da UE.

4.4 As instituições de políticas sociais na Suécia contemporânea

¹ Scharpf (2002)

² Gould (1999)

³ With an overall employment rate of 72.5% and a high employment rate among women (70.4%) and older workers (69.4), Sweden still has one of the highest employment rates in the EU. European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

Como visto a Suécia depois da crise e depois de sua entrada na União Européia, manteve o Welfare State mais amplo da Europa Ocidental e as taxas de desemprego menores em comparação a outros países. Isso será visto com mais detalhes no capítulo 5, que contém gráficos comparando esses números.

As instituições laborais são diferenciadas na Suécia em relação aos outros países europeus. Embora a Suécia tenha aumentado a fragmentação de sua negociação salarial, que não é mais centralizada pela LO, como nos demais países europeus, os sindicatos ainda são fortes. No entanto, na política de emprego e na operacionalização do Welfare State sueco esses não são centralizados no governo central. Regiões e cidades também desempenham um importante papel na assistência social. Na área de política de emprego essa participação é ainda maior. Como explica Jacobsson:

“In Sweden, labour market policy is the responsibility of the state and its regional and local bodies. Municipalities, however, have a strong incentive to engage in employment policy since they are responsible for the wellbeing of their citizens, are dependent on tax revenues and also carry the costs of social assistance for those who are not qualified for unemployment benefit. Municipalities are also engaged in education, social inclusion policy, regional development, etc, i. e. in many of the areas addressed by the EES. In addition, municipalities are employers for a large number of employees. However, the government has regarded it difficult to involve the sub-national levels in the production of the NAP since it considers the NAP a presentation of governmental policies.”¹

Essa maior descentralização permite que as filiais locais do LO mantenham-se fortes e influenciem a política de emprego e salarial.

No Relatório sobre proteção social da European Commission é assinalado que a responsabilidade pela implementação das medidas propostas pelas diretivas da European Commission são divididas entre as municipalidades, o *National Labour Market Board* e a Agência de Seguridade Social Sueca.² Para a European Commission: *“To promote work and education for everybody is the first priority chosen by the Swedish government to combat social exclusion and poverty.”*³ Além disso, o governo propôs um Plano Nacional para o emprego (NAP, em inglês) cuja responsabilidade é dividida entre o Ministro da Indústria e Emprego e o Ministério das Finanças. Outros ministérios participam na elaboração, dando

¹ Jacobsson (2003)

²European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

³ European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

sugestões e fornecendo informações. A coordenação entre os ministérios é bem desenvolvida.¹ Podemos analisar o organograma do governo sueco no anexo no final da pesquisa. Este mostra que na Suécia as atribuições de cada Ministério são bem claras e estes trabalham de forma coordenada, principalmente o Ministério da Indústria e Emprego e o de Proteção Social nas políticas públicas de diminuição da exclusão social.² Além disso, o *National Labour Market Board* (AMS) fica responsável por uma política mais ativa na área de trabalho e emprego.

A partir da análise da European Commission do Welfare State Sueco, percebemos que este ainda, assim como nos demais países da UE, tem como um objetivo importante a diminuição do desemprego e o aumento da oferta de empregos. Outro ponto importante a se notar é que a Suécia é signatária da convenção 158 da OIT, que não permite a demissão do trabalhador sem uma justa causa ou por motivos técnicos. A demissão sem um motivo aparente faz com que o empregador seja obrigado a arcar com uma multa. Muitos vão atacar essa medida afirmando engessar o mercado de trabalho. Sindicatos garantem que isso mantém um nível de emprego maior e dá maior tranquilidade ao trabalhador. Apenas a Suécia, a Espanha, Portugal, Luxemburgo, França, Finlândia dos países da Europa Ocidental são signatários da convenção 158.³ Isso mostra que o poder sindical ainda é muito forte na Suécia.

A estratégia sueca atualmente consiste em fazer ajustes pontuais, nas pensões, no seguro desemprego, e no sistema de saúde e atacar a exclusão, buscando aumentar a empregabilidade e tentando criar o maior número de postos de trabalho e de manter suas indústrias e seus serviços competitivos. Percebemos no relatório da European Commission que um dos desafios básicos é combater a pobreza e a exclusão social, esta que, embora, menor que em outros países da UE cresce na Suécia.

Se analisarmos o relatório da European Commission sobre a estratégia geral do sistema de proteção social da Suécia está posto que para manter a coesão social o Welfare State sueco continua a se basear no princípio da universalidade, de uma manutenção da renda

¹ Jacobsson (2003)

² Ver anexo 2 para um organograma detalhado dos Ministérios suecos e dos órgãos responsáveis pelas políticas sociais. Jacobsson vai afirmar que “Sweden has a system of collective decision-making, which means that the government is collectively responsible for all decisions that are made and the civil service is responsible to the government as a whole. Coordination between the ministries is therefore considered necessary, is well developed and also formalized. The executive agencies are organizationally separated from the ministries, and constitutionally, the agencies retain a certain level of independence towards the political ministries. They are supposed to implement policies without ministerial interference, and ministries can only steer agencies by formal government approval documents.” Jacobsson (2003)

³ International Labour Organization. In <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C158>

para todos, mesmo durante períodos de doença, desemprego, paternidade e maternidade e velhice.¹

Norberg é cético quanto à eficiência do modelo de Welfare State sueco. São também críticos e apontam diversas falhas nos serviços públicos suecos. O autor sustenta que os burocratas suecos tornaram o serviço demasiadamente oneroso para o Estado pela sua ineficiência. Para Norberg: *“If the public sector were as efficient as Ireland's or Britain's, for example, the expenditure could be reduced by a third for the same service.”* Ademais, o autor alega que a globalização e a expansão cada vez mais rápida do conhecimento fazem com que seja necessário investir em capital humano e novas habilidades. Norberg vai sustentar que a Suécia, ao taxar a renda muito fortemente, vai dificultar que os indivíduos tomem riscos e, portanto, vai existir menos empreendedorismo e menos incentivos para aumentar a educação. A Suécia tenderia a se manter dependente das grandes firmas exportadoras que tenderiam a se tornar menos competitivas. Para Norberg essas grandes empresas exportadoras tenderiam a diminuir de importância.

“Furthermore, the Swedish model was dependent on having a small number of large industrial companies. As these diminished in importance, or moved abroad, Sweden needed something to take their place. But the policies that benefited the biggest firms created a deficit of small- and medium-sized businesses. Those that did exist didn't grow, partly because of the risks and costs of highly burdensome employment rules that prevented the firing of workers.”²

A análise de Norberg não se sustenta. Além do Welfare State universalista a economia sueca continua sendo inovadora. As grandes empresas exportadoras suecas não perderam importância. A Suécia hoje exporta, principalmente, carros, produtos de engenharia, aço, aparelhos eletrônicos, equipamentos de comunicação e produtos papeleiros.³ Seu setor exportador ainda é muito forte e suas grandes indústrias ainda são muito competitivas. Podemos perceber que mesmo durante a crise econômica a porcentagem da renda da exportação em relação ao PIB ainda foi muito grande. O gráfico abaixo ilustra isso.⁴

¹ European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

² Norberg (2006)

³ União Europeia. Em http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/sweden/index_en.htm

⁴ Statistics Sweden (2008)

Gráfico 4: Porcentagem das Exportações em relação ao PIB (em %)

Fonte: Statistics Sweden

A economia exportadora sueca e suas empresas ainda são competitivas e inovadoras. Isso acaba gerando um aumento de produtividade, um maior dinamismo e conseqüentemente um crescimento da economia sueca. Esse crescimento faz com que o governo tenha maior arrecadação e com esses impostos o governo pode continuar financiando o Welfare State. Essa manutenção do Welfare State amplo e universalista permite que a Suécia continue a ter uma menor desigualdade de renda se comparada com o resto da Europa. Embora tenha havido um aumento da desigualdade de renda na Suécia (o Coeficiente de GINI em 1975 era de 0,217 e em 2004 passa a ser de 0,281¹), a desigualdade de renda continua a ser mais baixa que em outros países. Essa maior igualdade de renda ainda é uma forte tradição sueca, enraizada na economia do país. Pode ser considerada uma instituição informal ou *embebbeded* na sociedade sueca.

Além de ser competitiva e se manter com uma desigualdade de renda menor que a dos outros países, essa competitividade e maior coesão social também permite que a Suécia mantenha o seu crescimento econômico. Em 2004, a Suécia teve um crescimento do PIB de 4,1 %, e de 4,0% em 2006, uma performance superior à média dos países europeus. O gráfico

¹ Statistics Sweden (2008). O Coeficiente de GINI calcula a desigualdade da distribuição de renda, sendo que 0 significa ausência de desigualdade de renda e 1 a concentração de renda em mãos de uma única pessoa.

mostra a variação do crescimento da economia sueca a partir de 1951 em variação percentual do produto em preços constante, tomado como ano-base o ano 2000.¹

Gráfico 5: Variação percentual do PIB (em %, ano base:2000)

Fonte: Statistics Sweden

No quesito das pensões, a Suécia tende a sofrer uma menor pressão que outros países europeus, pois sua base de arrecadação é maior e os trabalhadores não tendem a se aposentar mais cedo. Isso será visto com maiores detalhes no capítulo seguinte. Pode-se perceber, num comunicado da Missoc, órgão da UE responsável pela análise das reformas previdenciárias no espaço europeu, que baseado em suas características, e na sua maior flexibilidade, o sistema previdenciário sueco não sofre tanta pressão com o envelhecimento da população. Na Missoc na análise da reforma das pensões dos países da UE está escrito:

“As for modernisation, the universal Swedish pension system ensures a great degree of flexibility, for instance, as regards different work patterns and flexible retirement possibilities, while providing effective incentives to work and equality between genders. The Swedish reform builds on a broad political consensus and is accompanied by a will to improve the

¹ Statistics Sweden (2008)

information for future recipients, who receive a statement of their pension capital and several forecasts of their future pension on the basis of certain assumptions (on the growth rate, the yield, the retirement age, etc.) each year. Within this framework, a broad pension Internet portal was set up in 2004, with the objective of making it possible for individuals to make a forecast of their future pensions (not only statutory, but also occupational and in the future also individual).”¹

Além disso, o relatório também sustenta que como a fertilidade na Suécia está entre as mais altas da UE, portanto, a dependência da contribuição das pessoas mais velhas está aumentando, mas de forma muito lenta. A Suécia enfrenta menos desafios demográficos que outros países da UE. Isso dá ainda mais flexibilidade ao sistema de pensões na Suécia.²

A Suécia ainda tem o maior gasto em proteção social em relação ao PIB de toda UE (32,9% do PIB). Mesmo assim o governo busca novas formas de combater a exclusão social e a pobreza. No *Swedish National Strategic Report* o objetivo é de alcançar uma taxa de emprego para 80% e diminuir a de desemprego para 4%. Grupos em desvantagem (mulheres, jovens, idosos e imigrantes) são incluídos como prioridade no relatório. A estratégia do governo sueco vai ao encontro da estratégia de Lisboa e do OMC.³ No entanto, percebemos que a Suécia é influenciada e influencia a European Commission e as políticas sociais da UE, principalmente como um exemplo bem sucedido a ser copiado. Este modelo que foi e está sendo posto em xeque é ainda melhor avaliado se comparamos com países continentais da Europa Ocidental que sofrem maiores desafios e maiores mudanças. Isto é analisado no capítulo seguinte.

¹ European Commission. ADEQUATE AND SUSTAINABLE PENSIONS SYNTHESIS REPORT 2006”

² European Commission. ADEQUATE AND SUSTAINABLE PENSIONS SYNTHESIS REPORT 2006

³ European Commission. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2007)

5. Suécia e Europa Ocidental: diferenças nos impactos da União Européia no Welfare State

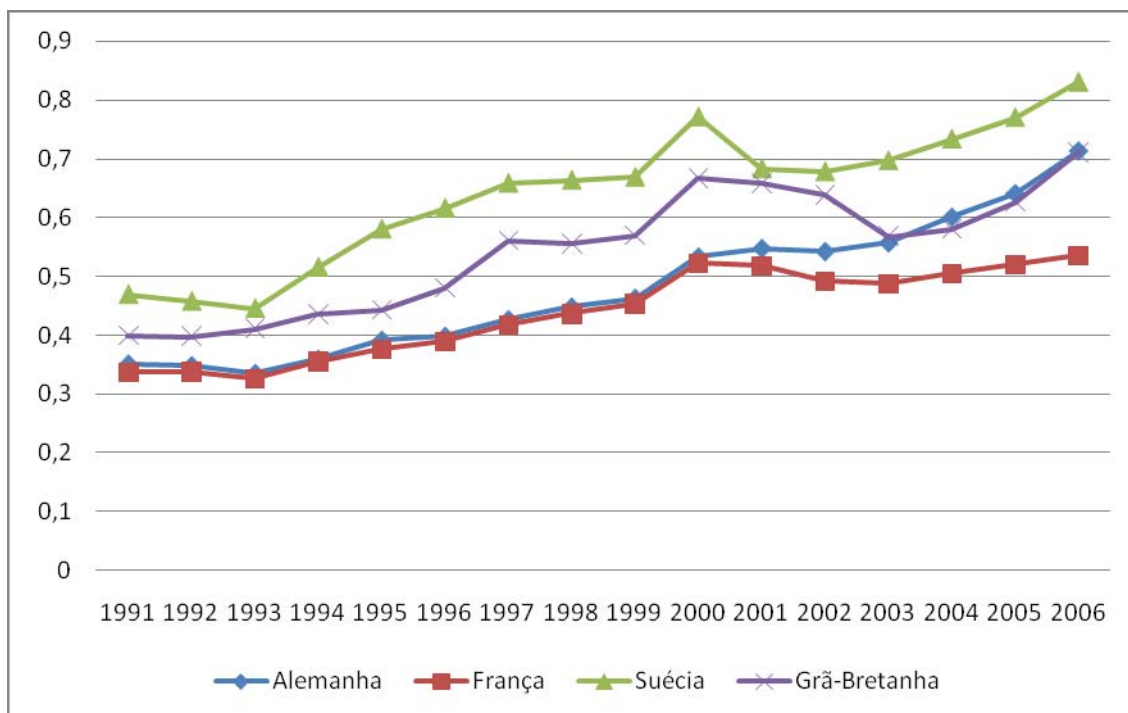
5.1 Abertura Comercial na Europa Ocidental e o Welfare State

Além da tradição social democrata, já analisada, as sociedades nórdicas sempre foram sociedades mais abertas política e comercialmente. Tendo em conta este fato, o aumento do comércio internacional, maior supranacionalidade e inexistência de barreiras alfandegárias entre os países europeus não será um fator preponderante nas pressões sobre o Welfare State sueco. O aumento da competição, principalmente de países com mão-de-obra barata e abundante na China, certamente é um fator que pesa sobre a balança comercial. Além disso, os países do Leste europeu, mesmo com uma mão-de-obra que não é tão barata como os países do Leste Asiático, também são uma fonte de pressão para essa balança. No entanto, os efeitos dessa maior competição será sobre todos os países da Europa Ocidental que tem leis trabalhistas mais rígidas e salários mais altos. E a Suécia como uma economia aberta tende a sofrer menos essa pressão que estes países, por ser um país menor sempre teve tarifas alfandegárias menores.

No seguinte gráfico mostra-se a evolução da abertura comercial dos diversos países da UE, a partir de 1991. O índice de abertura comercial se obtém somando-se as exportações e as importações e se dividindo pelo valor do PIB.¹

¹ EUROSTAT(2008)

Gráfico 6: Abertura Comercial 1991-2006 (Exportações+Importações/PIB)



Fonte: Statistics Sweden

As tabelas seguintes mostram os dados relativos à exportações (Tabela 1) e das importações (tabela 2) da Suécia, da Alemanha, da França e do Reino Unido em relação ao PIB comparados ano a ano a partir de 1990, para fins de uma análise mais detalhada.¹

Tabela 1: Exportações em relação ao PIB (em %)

Exports of goods and services (% of GDP)	Sweden	France	United Kingdom	Germany
1990	29,65	21,25	24,02	25,10
1991	27,41	21,51	23,19	26,31
1992	27,28	21,53	23,59	24,54
1993	31,93	20,73	25,48	22,77
1994	35,42	21,48	26,49	23,58
1995	39,28	22,51	28,30	24,49
1996	37,92	23,08	29,34	25,30
1997	41,41	25,50	28,74	27,92
1998	42,51	26,11	26,80	29,03
1999	42,63	25,94	26,42	29,64
2000	46,11	28,55	28,07	33,80
2001	45,87	27,93	27,33	35,27
2002	43,96	27,02	26,19	35,90
2003	43,72	25,81	25,11	35,95

Fonte: Statistics Sweden

¹ EUROSTAT (2008)

Tabela 2: Exportações em relação ao PIB (em %)

Imports of goods and services (% of GDP)	Sweden	France	United Kingdom	Germany
1990	29,14	22,22	26,60	25,15
1991	25,76	21,97	24,24	26,54
1992	25,56	20,95	24,83	24,78
1993	28,20	19,23	26,49	22,60
1994	30,89	20,15	27,19	23,26
1995	32,54	21,13	28,79	23,84
1996	31,33	21,42	29,80	24,26
1997	34,15	22,51	28,60	26,55
1998	36,22	23,46	27,79	27,54
1999	36,48	23,68	28,18	28,83
2000	40,29	27,31	30,12	33,43
2001	39,58	26,34	30,11	33,29
2002	37,50	25,15	29,21	31,60
2003	37,06	24,57	28,05	31,76

Fonte: Statistics Sweden

Nota-se que a Suécia foi e continua sendo mais aberta do que países como a França, Alemanha (países com Welfare State Conservador e a Inglaterra (país com Welfare State Liberal). Como nota Manow: “*social democratic corporatism turned out to be just one way to combine an open economy with a generous welfare state.*”¹ Essa combinação de fatores como já visto permitia que o aumento das exportações e da competitividade financiasse a expansão do Welfare State.

Há muitos autores que defendem que a globalização e a maior integração econômica não é a causa do aumento do desemprego e das diminuições dos benefícios sociais, muitos afirmando o contrário. Pierson² e Rodrik³ afirmam que a exposição a maiores riscos numa economia mais aberta ajudou a expansão do *Welfare State* como forma de compensação. Rodrik vai demonstrar que há uma forte correlação positiva entre comércio internacional de um país e o tamanho de seu Welfare State. Os países que têm uma economia mais aberta são os que mais gastam com transferência de renda.⁴

O Welfare State não é necessariamente um fator que prejudica a competitividade, mas ao contrário, em muitos vezes a auxilia, proporcionando um ambiente onde trabalhadores,

¹ Manow (2001), p.147

² Pierson (2001)

³ Rodrik (1997b)

⁴ Rodrik (1997b)

empresários e governo trabalham de maneira mais sincronizada, e a mão-de-obra passa a ser mais qualificada, como foi o caso da Suécia. O argumento central do texto de Manow é que:

*“generous welfare state programmes may enhance and not diminish international competitiveness and can be part of the comparative institutional advantage of an economy rather than solely contributing to its comparative cost disadvantage”*¹

O comércio internacional sueco, portanto, ou as instituições ligadas a ele, como as grandes firmas exportadoras e produtoras de manufaturados, não deve sofrer tanto com o aumento do comércio internacional. A indústria sueca, como visto se mantém muito competitiva.

Com a tradição de ser um país aberto comercialmente a Suécia não sofre uma pressão muito grande em termos de déficit comercial, sendo que o maior receio da população é a perda dos direitos sociais, com uma diminuição dos mesmos. Por isso preferem ter uma política monetária menos atrelada ao Banco Central Europeu, cujo controle da inflação é o primeiro e único objetivo. Os países que adotam o euro, portanto, abandonam sua soberania monetária e perdem a capacidade de realizarem uma política monetária expansionista em um momento de menor dinamismo econômico. Mesmo num país como a Suécia que adota o sistema de Metas de Inflação onde o objetivo da política monetária é tão somente o controle dos preços a população não aceita abrir mão de sua moeda o *krona*. A população sueca receiam perder totalmente o controle da moeda e conseqüentemente a capacidade de, em um momento de menor crescimento econômico e desemprego, adotar uma política monetária não compatível com um Banco Central que não responda aos anseios nacionais. Os Suecos rejeitaram a adoção do Euro com medo que ele pudesse ameaçar seu sistema de proteção social. Lindahl e Naurin sustentam que a Suécia chegou a um consenso que quer se manter dentro da União Européia e fora da zona do Euro.² Em relação à Europa como um todo, essa independência monetária e o arcabouço institucional de seu Welfare State vão manter o mesmo menos vulnerável do que os outros países membros da UE

¹ Manow (2001), p.147

² Lindahl and Naurin. (2005)

5.2 Efeitos da integração: Modelo Conservador versus o Modelo Social Democrata Sueco

Após a análise das diversas instituições do Welfare State, da UE e da Suécia, para se determinar em que medida o Welfare State foi modificado verifica-se quais as diferenças dos impactos nas instituições dos Welfare States corporativistas e sociais democratas. Através dessas informações percebe-se que o Estado sueco consegue manter seu Welfare State não somente porque conta com uma grande soma de recursos obtidos através de impostos, mas também porque tem que pagar um número menor de aposentadorias e seguro desemprego, pois seu nível de desemprego é menor do que nos países Corporativistas.

“The enormous costs of maintaining a solidaristic, universalistic, and de-commodifying welfare system means that it must minimize social problems and maximize revenue income. This is obviously best done with most people working, and the fewest possible living of social transfers.”¹

Deste modo, acaba-se criando um círculo virtuoso onde o Estado tem que pagar para um menor número de pessoas o seguro desemprego, permitindo que os outros benefícios possam ser estendidos e ampliados, alcançando um maior número de pessoas e tirando as pessoas que realmente necessitam da linha de pobreza. Uma estratégia de emprego ativa em uso desde a década de 1950 permitiu que os suecos mantivessem esse tipo de arranjo institucional virtuoso. O modelo Social Democrata foi modificado após a crise e com a entrada da Suécia na União Européia. O universalismo não o foi. Isso faz com que a classe média, em grande parte, use os benefícios e também os continue mantendo, aspecto esse que diferencia o modelo sueco dos modelos corporativistas.

Na Suécia, o modelo sempre dependeu do apoio da classe média, o que requer o constante melhoramento da qualidade e do escopo dos serviços sociais. Financeiramente, depende da maximização da base de impostos, ou seja, muitos devem trabalhar e poucos devem depender dos benefícios.² Como mostram Benner and Bundgaard, na Suécia o Welfare State continua amplo e profundamente enraizado, com o apoio da maior parte da população.³

Já o modelo corporativista, como no caso alemão, não é equipado para compensar como empregador um aumento do desemprego. Por causa das restrições fiscais e monetárias o

¹ Esping-Andersen (1990), p.28

² Esping-Andersen(1990), p.223

³ Benner and Bundgaard Vad (2000)

Estado alemão tem que usar a estratégia de diminuir a oferta de trabalho. Para sustentar um maior número de trabalhadores inativos tem que contar com um aumento da produtividade na indústria para esse financiamento.¹ Quando o aumento da produtividade não é tão alto o Estado começa a ter que cortar ou diminuir os benefícios sociais.

Também se verifica na Europa, a partir da década de 1973, um processo de diminuição da participação da indústria no total de empregos e um aumento no setor de serviços. Em parte, causado por isso, ocorre um aumento dos trabalhos *part-time*. Em países como a Suécia, a proporção de *part-time* em relação ao total aumentou significativamente, porém nem tanto quanto na Alemanha, por exemplo. Esping-Andersen sustenta que a maior quantidade de *part-time jobs* tem a ver com uma maior afluência feminina no mercado de trabalho, principalmente nos países corporativistas.² Na Suécia o aumento da participação dos serviços tem bastante relação com aumento do setor de *welfare*, educação e saúde. Já na Alemanha, o aumento do setor de serviços em geral é bem menor.

Portanto, na Suécia grande parte da entrada feminina, a partir dos anos 1970, em serviços de *welfare* se relaciona ao aumento do Welfare State.³ Na Alemanha nem o Estado nem o mercado conseguem aumentar significativamente o nível de emprego. Todas essas características fazem com que o aumento da parte de serviços na geração de empregos não seja tão sentido nos países Sociais Democratas. Uma diminuição dos empregos na indústria, que muitas vezes se transferem para outros países Europeus de mão-de-obra mais barata, é mais sentida nos países corporativistas.

Os nórdicos, embora façam parte da Europa, têm um alto grau de ceticismo em relação à União Européia. Sitter sustenta que quando estão na oposição, partidos escandinavos de todos os espectros políticos são céticos em relação à integração européia.⁴ A proteção social dos escandinavos é muito mais alta que do resto da Europa. Grande parte da população se apega à essa proteção social. A União Européia é vista por parte da população como uma possível ameaça a esse padrão e os partidos de oposição usam essa suposta ameaça para angariar votos.

O *Euro Memorandum Group*, grupo de analistas que defendem uma abordagem diferente para a UE, com uma maior intervenção estatal, pleno-emprego, menor desigualdade e sustentabilidade, afirma que se durante a segunda metade dos anos 1990 se verifica um

¹ Esping-Andersen (1990), p.224

² Esping-Andersen (1990), pp.196-198

³ Esping-Andersen em um livro recente demonstra a necessidade de se focar um novo tipo de Welfare State cada vez mais nas mulheres e nas crianças pois esses dois grupos ajudariam a estrutura familiar que está em mutação a se manter fora do risco. Para mais detalhes ver Esping-Andersen (2002), caps. 2 e 3

⁴ Sitter (2001)

processo de diminuição da pobreza, a partir de 2000 se verifica uma manutenção e a em 2005 um leve aumento da pobreza e da desigualdade.

“By the end of the 1990s the average EU-15 poverty rate had declined from 18% in 1995 to 15% in 2000. After it had remained constant for a couple of years, the poverty rate has increased by one percentage point to 16% in 2004 and remained there in 2005.”¹

Observando o Coeficiente de Gini dos principais países da União Européia nas décadas de 1990 e 2000, parece que a União não afetou tão diretamente a desigualdade de renda em 1997 o índice GINI da Suécia era de 0,21 e em 2005 era de 0,23. No Reino Unido esse índice era de 0,30 em 1997 e passa a 0,34 em 2005. Na França era de 0,29 e passa a 0,28 e na Alemanha era de 0,25 e passa a 0,28.²

Primeiro percebemos que a desigualdade social no presente continua acompanhando a ‘clusterização’ de Esping-Andersen. Os países com um Welfare State Liberal continuam sendo os mais desiguais, seguidos pelos Corporativistas e os países Sociais Democratas com o menor nível de desigualdade social. Ademais, se clarifica que uma baixa desigualdade social é outro fator institucional da Suécia que facilita a implementação de políticas públicas e diminui o impacto da integração nessa sociedade.

Por essas peculiaridades institucionais, como visto, os suecos não desejam adotar o euro. Artis e Ehrmann debatem sobre o benefício e o risco de alguns países Europeus adotarem o Euro, entre eles a Suécia. Para eles os choques nominais têm mais efeito na taxa de câmbio do que na produção e na oferta. As variações na taxas de câmbio são explicadas, principalmente, por choques de demanda e pouco por choques de oferta.³

Thomas em seu estudo sobre a Suécia percebe que além dos choques de oferta os choques de demanda e choques nominais também têm peso no aumento de produção.⁴ Porém, o autor afirma que a Suécia teria pouco a perder se adotasse o Euro, pois seus choques de demanda vêm majoritariamente da política fiscal. Essa também é a posição de Artis e Ehrmann. No entanto, como as políticas sociais e o próprio conceito de Welfare State são

¹ EuroMemorandum Group (2007)

² EUROSTAT (2007). Na página 93 utiliza-se o Coeficiente Gini da Suécia extraído do Statistics Sweden. Aqui se utiliza os índices extraídos do Eurostat pra fins de comparação com os demais países da Europa em anos distintos.

³ Artis and Ehrmann (2000)

⁴ Thomas (1997)

diferentes entre os países europeus, a perda da soberania da moeda é fator que pode aumentar a heterogeneidade do Welfare State de cada país.

Com a tradição de ser um país aberto comercialmente a Suécia não sofre uma pressão muito grande em termos de déficit comercial, sendo que o maior receio da população é a perda dos direitos sociais. Por isso preferem ter uma política monetária e fiscal menos atrelada ao Banco Central Europeu, cujo controle da inflação é o primeiro e único objetivo.

Nos países onde a integração se faz sentir mais profundamente o quadro é distinto. A França, segundo Drake, está perdendo terreno culturalmente e economicamente dentro da União Européia. A rejeição da Constituição para Drake foi uma consequência desse sentimento para os franceses, em uma Europa onde a língua, a cultura e a economia francesa são cada vez menos importantes.¹

Antes das reformas monetárias de 2005 a França ultrapassava constantemente a meta fiscal exigida para os países. Para Chang, até 2005 os maiores países (e.g. França e Alemanha) são menos cumpridores das metas fiscais que os países menores (e.g. Áustria e Países Baixos).² Para Feldmann, a França não cumpriu as metas fiscais, pois não diminuiu os investimentos públicos de maneira consistente. Para ele outros países europeus o fizeram, arcando com um custo de um menor crescimento.³

O Estado Francês embora corporativista tem sido historicamente centralizado. A União Européia começa a influenciar esse aspecto. Os fundos europeus são repassados para o nível local. O Estado francês passa a ser mais um intermediário entre a Europa e o governo local. Para Nay esse redimensionamento foi um importante aspecto de como a União Européia modificou a atuação do Estado Francês.⁴ O governo central tendo que arcar com crescentes custos previdenciários e tendo que dividir seus recursos cada vez mais com os municípios acaba tendo que tentar diminuir os benefícios. Ao tentar cortar benefícios a população reage e se entra em um círculo vicioso. A França, teve que modificar algumas de suas políticas públicas com a evolução da integração européia e a com a adoção do Euro. As principais modificações na França ocorreram no sistema previdenciário.

Embora alguns autores possam achar determinado tipo de convergência dos esquemas de pensões dentro da União Européia, dado o arcabouço institucional da seguridade social sueca, essa mudança, demanda menores esforços da Suécia. A União Européia influi menos

¹ Drake (2006)

² Chang (2006)

³ Feldmann (2003)

⁴ Nay (2002)

nas políticas sociais dos Estados Sociais Democratas, dada a universalidade das políticas públicas nesses países, tão arduamente defendida por seus cidadãos e beneficiários.

Esta é a questão fundamental. A classe média deve continuar utilizando os serviços públicos, assim com necessitando da aposentadoria estatal. Senão, eles trocariam o uso desses serviços públicos por um desejo de impostos menores. Como nota Scharpf:

“Thus, the Scandinavian system of universal social services and egalitarian social protection was generally treated as a best-practice model by Esping-Andersen and his collaborators in their report to the Belgian Presidency on the “New Welfare Architecture for Europe”. Moreover, in our own comparative study of Work and Welfare in the Open Economy, we concluded that in terms of economic competitiveness and fiscal viability, Scandinavian welfare states were quite secure - noting that if there should be reason for concern, their potential vulnerability would be political, hinging on the continuing willingness of citizens to pay comparatively very high rates of personal income taxes. In a different line of research, finally, it was shown that the broad political support presently enjoyed by the Scandinavian welfare state depends critically on the universalism of high-quality and publicly provided social services from which middle-class families benefit directly as well as indirectly through high levels of public-sector employment for married women.”¹

Jacobsson, ao encontro da análise aqui feita vai sustentar que:

“EU policy-making, in combination with an internationalised economy generally, probably has some impact on taxation in Sweden. Sweden is moving in the same direction as others, but slowly, and only to the extent that state finances do allow for it and thus, domestic factors are favourable.”²

Deste modo, a trajetória sueca faz com que ao caminhar para uma maior harmonização das políticas sociais e um novo desenho do Welfare State, em um contexto de maior rigidez fiscal e monetária, a economia e a sociedade sueca estão mais favorecidas e preparadas do que outros países da UE. Foi mostrado que desde os anos 1990 diversos ajustes foram feitos no modelo sócio-econômico sueco. No entanto, essas mudanças foram menores que em outros países europeus. Ademais, a estratégia sueca de se focar na manutenção dos

¹ Scharpf (2002)

² Jacobsson (2003)

níveis de emprego acaba indo ao encontro da estratégia que parece começar a ser desenhada pela UE a partir de Lisboa (2000) e com a implementação das diretivas do OMC.

5.3 Conclusão

O capitalismo é um sistema que não leva a um equilíbrio com pleno emprego e, como Keynes bem demonstrou na *General Theory*, pode-se utilizar mecanismos que aprimorem este sistema e tentar dirigi-lo a um nível onde o desemprego seja menor. Esses mecanismos foram amplamente utilizados até inícios da década de 1970 e ajudaram a construir o Welfare State na Europa Ocidental. Até o início da década de 1970, a maioria dos países da Europa Ocidental estava em um nível de pleno emprego.

A universalização da educação, a taxação progressiva, e o seguro social para aliviar a pobreza absoluta são exemplos de políticas sociais públicas que passaram a existir ou se ampliaram nesse período. Ainda hoje parte delas ainda existe na maioria dos países da UE. A integração econômica dos países Europeus não acabou com esses benefícios, mas criou pressões adicionais em um Welfare State já ameaçado por outros fatores. Embora em alguns países a diminuição da presença do Welfare State e de políticas sociais inclusivas tenha sido significativa, nos países nórdicos, as políticas sociais universais se mantiveram.

Os países nórdicos, a Suécia como o exemplo clássico, conseguiram manter níveis de emprego mais altos diminuindo a pressão sobre os serviços previdenciários. Estes continuaram sendo mais amplos que nos outros países e estendidos a todos os desempregados ou aposentados. Através de políticas de emprego ativas, os países nórdicos, a Suécia em especial, conseguiram manter em boa parte seu sistema de seguridade social.

A Europa Ocidental é o espaço mundial onde os países oferecem a seus cidadãos uma grande rede de proteção social. Esse modelo Europeu ainda se contrapõe a outros países desenvolvidos. De alguma forma ainda podemos falar de um “modelo Social Europeu”, embora este esteja sob forte pressão. Dentro da Europa os países Sociais Democratas se contrapõem aos países Corporativistas e Liberais por seu sistema de Welfare State ser universal e “descomoditizado”.

Nesses países como a Suécia, onde o Welfare State é descomoditizado e universal, este sofre menores pressões em momentos de crise e em um ambiente de crescente integração econômica e internacionalização. A União Européia aumenta a pressão sobre o Welfare State de forma geral. Países com instituições do tipo Social Democrata estão melhor aparelhadas para manter o seu nível de proteção social alto e descomoditizado.

O modelo Social Democrata mostrou-se durante as diversas crises econômicas que abateram a Europa mais apto a lidar com a questão do emprego em comparação aos países continentais, que em sua maioria adotam o modelo Conservador/Corporativista. Devido a suas peculiaridades institucionais e características *embedded* nas sociedades, as sociedades nórdicas tem uma maior propensão a defender o sistema e deixar o desemprego em um nível menor do que em outros países. A Suécia é o país que melhor exemplifica esse modelo Social Democrata e o que melhor pode ser contraposto aos países de modelo Conservador para fins de comparação.

Uma política que estimula a empregabilidade em detrimento à aposentadoria e pensões que são pagas para os cidadãos que não dependem da contribuição do mesmo e sim de impostos que a sociedade como um todo arca são as duas principais que instituições fazem com que a Suécia consiga manter benefícios mais altos do que outros países da UE.

Manter níveis de emprego alto é o que poderá garantir os sistemas de proteção social. Nos países nórdicos os níveis de desemprego são menores que na França ou Alemanha. Isso lhes possibilita manterem um seguro desemprego por mais tempo. A diminuição urgente do desemprego é fator vital para a manutenção de políticas públicas de inclusão.

Embora, em alguns aspectos, hoje se possa achar princípios de uma política social comunitária, as políticas sociais importantes ainda são nacionais. Na Suécia, o Welfare State Social Democrata está ligado à cidadania e não ao mercado. A União Européia, portanto, só ira começar a afetar profundamente o Welfare State Social Democrata, quando a cidadania for européia e não mais nacional. Por enquanto as políticas distributivas são a que absorvem a maior parte do orçamento comunitário, porém são competências complementares, mais de coordenação e padronização das políticas sociais.

Na UE enquanto as questões de defesa e de política externa são quase que exclusivamente pertencentes ao âmbito nacional, as questões relativas ao comércio e ao manejo da política econômica estão cada vez mais sob a responsabilidade de instituições supranacionais. As questões das políticas sociais acabam sendo um território onde a demarcação não é tão clara. Países como a Suécia que tem uma trajetória onde a defesa de uma Welfare State universal é decisiva faz com que a derrocada de seu sistema de proteção social não seja provável no horizonte próximo. As pressões que sofre em decorrência de uma integração cada vez maior também são menores em relação a outros países.

Essa separação que existia entre as questões financeiras e econômicas e as questões sociais se cerra cada vez mais. A adoção do euro por parte de vários países da UE, e as diversas restrições orçamentárias aumentam a pressão sobre o orçamento social dos países.

Estes não tem uma grande capacidade de manobra em termos de política social, em um contexto de abertura financeira, comercial e com uma livre movimentação de pessoas e, por conseguinte, de trabalhadores. Isso faz com que haja a necessidade de uma maior coordenação entre os países no que se refere à questão social.

Nos países em que a trajetória do arcabouço institucional de proteção social não conduziu a um Welfare State universal as pressões são cada vez maiores. A mundialização e o aumento do fluxo de capitais, bens e serviços, além de uma maior interdependência mundial fazem com que essa proteção seja ameaçada. A União Européia ao não demarcar claramente onde estão as responsabilidades supranacionais onde estão as responsabilidades estatais faz com que o Welfare State sofra pressão e em muitas vezes diversas políticas públicas passem para o plano supranacional onde o cidadão ainda não consegue ter um controle grande sobre as decisões.

Os Estados Nacionais continuam sendo os atores centrais em termos de políticas sociais, pois há um grande receio de perda de controle de decisão democrático dos cidadãos em instâncias onde eles não possuem domínio eleitoral. A rejeição dos suecos a perda de soberania da moeda pode estar atrelada a isso. Há o medo do desmonte do Welfare State criado dentro desses países. As políticas sociais supranacionais não têm como força propulsora maior as demandas eleitorais dos votantes. Os Estados Nacionais continuam sendo atores fundamentais na adoção das políticas sociais, mesmo dentro de uma União Européia em ampliação e consolidação. Só que o quanto a supranacionalidade vai afetar essas políticas vai depender da trajetória feita por cada país na construção e manutenção do seu Welfare State.

Referências e Bibliografia

ALESINA, Alberto ANGELONI, Ignazio and SCHUKNECHT, Ludger. “What does the European Union do?” *EUI Working Papers*, RSC 2002/61, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2002

ALESINA, Alberto; SPOLOARE, Enrico and WCZIARG, Romain. “Economic Integration and Political Desintegration”. *American Economic Review*, December 2000

ARMSTRONG, David, LLOYD, Lorna and REDMOND, John. *From Versailles to Maastricht: International Organization in the twentieth century*, Hampshire: Palgrave, 1996

ARTIS, Michael and EHRMANN, Michael. “The Exchange rate. A Shock Absorber or Source of Shocks? A Study of Four Open Economies”. European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Papers*, RSC 2000/n°38, 2000

ARZA, Camila. “Welfare regimes and distributional principles: A conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe.” European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Papers*, RSC 2006/n°30, 2006

BARBIER, Jean Claude. “The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?” in Magnusson L, Pochet P. and Zeitlin J., eds., *Opening the method of coordination; the case of the EES*, 2003

BECKER, Joachim. “Desarrollo Sustentable en el Cono Sur” Montevideo: *Tercer Mundo Económico* N° 195, agosto 2005

BENNER, Mats and BUNDGAARD VAD, Torben “Sweden and Denmark: Defending the Welfare State” in *Welfare and work in the open economy*, Oxford: Oxford University Press 2000 Edited by Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schimidt

BJORLUND, A. and R. B. Freeman. *Generating Equality and Eliminating Poverty: the Swedish Way*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, 1997

BRIGGS, Asa. “The Welfare State in Historical perspective” in *The Welfare State Reader*, Edited by Cristopher Pierson & Francis G. Castles, 2006

BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. New York: Routledge, 2000

CÁRDENAS, Ana y FLORES, Carolina. *Políticas de empleo e Institucionalidad Laboral em La Unión Europea y el Mercosur*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1999

CARPORASO, James A. *The European Union, Dilemmas of Regional Integration*, Boulder: Westview Press 2000

CASTEL, Robert. “As transformações da questão social”. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: EDUC, 2000. Mariângela Belfiore-Wanderley, Lúcia Bógus e Maria Carmelita Yazbek.(orgs.)

CHANG, Michele. “Reforming the stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking”. Routledge: *Journal of European Integration*, Volume 28, Number 1/March 2006, pp. 107-120(14)

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. “Projeto de Relatório Conjunto sobre Proteção Social e Inclusão Social”, Bruxelas, 27/01/2005

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. “Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos.” *Revista de Economia*, ANPEC, set-dez 2007

D’ARCY, François. *União europeia: Instituições, Políticas e Desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002

DAVIES, Gareth. “The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States”, *Jean Monnet Working Paper* 02/06, 2006

DRAKE, Helen. “France: An EU Founder Member Cut down to size?” Routledge: *Journal of European Integration*, Volume 28, Number 1, March 2006, pp. 89-105 (17)

DRUCKER, Peter F., “Trade Lessons from the World Economy”, *Foreign Affairs* January/February 1994

ERHEL, Christine, MANDIN, Lou and PALIER, Bruno. “The leverage effect: the Open Method of Coordination in France” in *The Open Method of Co-ordination in Action The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Travail & Société - Work & Society • Vol. 49, 2005

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Politics Against Markets The Social Democratic Road to Power*. New Jersey: Princeton University Press, 1985

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. UNRISD, 1996

ESPING-ANDERSEN, Gosta. “Towards the Good Society, Once Again?”. In Gosta Esping-Andersen. *Why we need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Why we need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles

EUROMEMORANDUM GROUP. “Full Employment with Good Work, Strong Public Services, and International: Cooperation Democratic Alternatives to Poverty and Precariousness in Europe” EuroMemorandum, December 2007 *13th workshop of the working group “European Economists for an Alternative Economic Policy”* (EuroMemorandum Group) on September 21 – 23, 2007 in Brussels.

EUROSTAT. <http://epp.eurostat.ec.eu.int>

EUROPEAN CENTRAL BANK. *The Monetary Policy of the ECB*. Frankfurt: ECB, 2001
www.ecb.int

EUROPEAN COMMISSION. "Adequate and Sustainable pensions, Synthesis Report 2006", Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, MISSOC, 2006

EUROPEAN COMMISSION. *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2007, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E2, Manuscript completed in March 2007, 391

EUROPEAN COMMISSION. *The Social Policy of the European Community and the Environment*. 3rd ed. Luxembourg, 1987

EUROPEAN COMMISSION. *The history of the European Union* (2008)

FEATHEROME, Kevin. *Socialist Parties and the European Integration*. Manchester: Manchester University Press, 1988

FELDMANN, H. "The implementation of stability and growth pact: taking stock of the first four years". Routledge: *Journal of European Integration*, Volume 25, Number 4, December 2003, pp. 287-309 (23)

FLORA, Peter and HEIDENHEIMER. "The historical core and Changing Boundaries of the Welfare State", *The Development of Welfare States in Europe and America*. Edited by Peter Flora and Heidenheimer, New Brunswick: Transaction Books, 1981

GALBRAITH, John Kenneth. *The affluent Society*, Middlesex: Penguin Books 1967

GILLINGHAM, John. *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003

GÓMEZ, Rafael and FOOT, Davi K. "Age Structure, Income Distribution and Economic Growth". *Robert Schuman for Advanced Studies*, EUI Working Papers, RSC n 2002/36

GOULD, Arthur. "The erosion of the welfare state: Swedish social policy and the EU", *Journal of European Social Policy*, 1999; 9; 165

GRAUWE, Paul de. "What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?" Blackweel: *Journal of Commom Market Studies*, November 2006

GUITIAN, Manuel. *Policy coordination in the European monetary system*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1988

HAAS, E.B. "The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing", *Regional Integration: Theory and Research*, 1971

HALLIDAY, Fred. "Globalização e Relações Internacionais", in *Globalização Política e Economia*, Brasil: Instituto Teotônio Vilela 1999

HAYEK, Friederich Von. "The Meaning of the Welfare State", In *The Welfare State Reader*, by Paul Pierson, 2006

HEMERIJCK, Anton. "The self transformation of the European Social Model(s)" In Gosta Esping-Andersen. *Why we need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles

HENIG, Stanley. *The uniting of Europe: from consolidation to enlargement*, London: Routledge, 2002

HENNESSY, Peter and WARIN, Thierry. "One Welfare State for Europe: A Costly Utopia?", *Global Economy Journal*, Volume 4, Issue 2, Article 7, 2004

HOBBSAWM, Eric. *Age of Extremes*, London: Abacus, 1994

HODGSON, Geoffrey M. "Institutional Economics: Surveying the 'old' and the 'new'." *Metroeconomica*, v. 44, n.1, p.1-28, 1993

HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: Chicago University Press, 2001

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C158>. Acessado em 15/01/2008

JACOBSSON, Kerstin. "Trying to reform the 'best pupils in class'? The OMC in Sweden and Denmark." *workshop on Opening the Open Method of Coordination*, Florens 4-5, July 2003

JOHANSSON, Karl Magnus. (1999) "Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions", *Journal of European Public Policy*, 6 (1), 1999

JONUN, Lars. "Public Finances, efficiency and equity: what are the trade-offs?," *DG ECFIN*, Brussels, 12 November 2004

JOVANOVIC, Miroslav N. *European Economic Integration: Limits and Prospects*, New York: Routledge 1997

KEYNES, John Maynard, *The general theory of employment, interest, and money* London; New York : Macmillan: St. Martin's, 1957

KUHNLE, Stein. "Political reconstruction of the European welfare states" in *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. Edited by Henry Cavanna

KYTE, Cynthia. "The domestic background: public opinion and party attitudes towards integration in the Nordic countries." in *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Solna: Stockholm International Peace Research institute, 2006, Edited by Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius

- LEIBFRIED, Stephan and PIERSON, Paul. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C: Brookings, 1995
- LESSA, Antônio Carlos. *A Construção da Europa; A Última Utopia das Relações Internacionais*, Brasília: IBRI,2003
- LINDHAL, Rutger and NAURIN, Daniel. "Sweden: The twin faces of a Euro-outsider". Routledge: *Journal of European Integration*, Volume 27, Number 1/March 2005, pp. 65-87(23)
- LIPIETZ, Alain. *Miragens e Milagres*. São Paulo: Nobel, 1991
- MAJONE, Giandomenico, "The Rise of the Regulatory State in Europe". *In: West European Politics 17*, 77-101, 1994
- MANOW, Philip. "Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reforms" in *The new politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2001, Edited by Paul Pierson
- MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet and BLANK, Kermit. "Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implication for Legitimacy" *Robert Schuman for Advanced Studies*, EUI Working Papers, RSC No. 95/7
- MARSHALL, T.H. *Social Policy*, London: Hutchinson Press, 1975
- MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999
- MILNER, Henry. *Sweden: Social Democracy in practice*, Oxford: Oxford University Press, 1990
- MORAVSČIK, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal intergovernmental Approach", *Journal of Common Market Studies* 31:473-524, 1998
- NAY, O. "European Community Policy in France: The State bounces back". Routledge: *Journal of European Integration*, Volume 24, Number 3, January 2002, pp. 245-260 (16)
- NEVIN, Edward. *The Economics of Europe*, London: Macmillan Press, 1994
- NORBERG, Johan. "Swedish models: the welfare state and its competitors", *The National Interest*, Summer 2006
- NORTH, Douglass C. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5 , Number - Winter 1991 – pgs 97-112
- NYE, J.S. "Peace in Parts: Integration and Conflict" in *Regional Organization*, Boston: Little Brown, 1971
- PADGETT, Stephen and PATTERSON, William E. *A History of Social Democracy in Post-War Europe*, London: Longman 1991

PATTERSON, William E. and CAMPBELL, Ian. *Social Democracy in Post-War Europe*, London: Mcmillan Press, 1974

PIERSON, Paul. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" in *The new politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001, Edited by Paul Pierson

POLLACK, Mark A. "International Relations Theory and European integration". European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Papers*, RSC 2000/n°55, 2000

POLLACK, Mark. A. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2003.

RODRIK, Dani. *Has Globalization Gone too far?*, Washington: Institute for International Economics, 1997a

RODRIK, Dani. "Trade, Social Insurance, and the Limits to Globalization", National Bureau of Economic Research, Working Paper # 5905, 1997b

ROJAS, Maurício. *Sweden after Swedish Model: From Tutorial State to Enabling State*. Stockhokm: Timbro Publishers, 2005

ROSANVALLON, Pierre Rosanvallon. *A crise do Estado-Providência*. Trad. do francês por Joel P. de Ulhôa. Goiânia/Brasília : Cegraf-UFG/Editora da Universidade de Brasília. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. *A Nova Questão Social: Repensando o Estado - Providência*, Brasília: Instituto Teotônio Vilela 1998

RUGGIE, John Gerard, KATZENSTEIN, Peter J., KEOHANE, Robert O., and SCHIMITTER, Philippe C. "Transformation in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas", *Annual Review of Political Science*, 2005. 8:271–96

SAMUELS, Warren J. "The present state of institutional economics." *Cambridge Journal of Economics*, v.19, p.569-590, 1995

SAPIR, Andre. "Who Is Afraid of Globalization? The Challenge of Domestic Adjustment in Europe and America" *CEPR Discussion Papers 2595*, 2000.

SAPIR, A. (1996), "Trade liberalization and the harmonization of social policies: Lessons from European integration", in J.N. Bhagwati and R.E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, vol. 1: *Economic Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.

SCHARPF, von Fritz W. "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity". *MPIfG Working Paper 02/08*, July 2002, Max-Planck-Institute for the Study of Societies

SCHARPF, von Fritz W. "Economic Integration, Democracy and the Welfare State" *MPIFG Working Paper 96/2, July 1996, Plenary Lecture, 8th International Conference on Social Economics*, University of Geneva, July 13, 1996

SCHIMMITER, Philippe. "The Emerging Europolity and its impact upon Euro-Capitalism" in *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions* ed. Robert Boyer, 1992

SITTER, N. "The Politics of Opposition and European Integration in Scandinavia: Is Euro-Scepticism a Government-Opposition Dynamic?" Routledge: *West European Politics*, Volume 24, Number 4, October 2001, pp.22-39 (18)

STATISTICS SWEDEN. *Statistical Database*. www.statisticssweden.org.se, 2008

STENDAHL, Sarah. "Welfare State in transition? The case of the Swedish sickness insurance, 2nd International Research Conference on Social Security, January 1998

TAWNEY, R. H. *Equality*, London: George Allen & Unwin, 1964

THERBORN, Göran. "Sweden" in *Can the Welfare State Compete?* Edited by Alfred Pfaller, Ian Gough and Göran Therborn, Chippenham: Macmillan Press, 1991

THOMAS, A. "Is the Exchange rate a shock-absorber? The case of Sweden." IMF Working Papers, 97;176, Washington, December 1997

TILTON, Tim. *The political Theory of Swedish Social Democracy*, Oxford: Clarendon Press, 1990

TRAGARDH, Lars. "Welfare state nationalism: Sweden and the specter of the European Union" *Scandinavian Review*, Spring 1999

UNIÃO EUROPÉIA. www.europa.eu.int

VANDEBROUCKE, Frank. "Foreword: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination' in Europe". In Gosta Esping-Andersen. *Why we need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002, with Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, p.viii

VENESSON, Pascal. "European Worldviews: Ideas and the European Union in World Politics", European University Institute: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Papers*, RSC 2007/n°07

WALLACE, W. "Introduction: The Dynamics of European Integration". In *The Dynamics of European Integration*, London : Pinter Publications UK, W. Wallace (ed), 1990

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002

WHYMAN, Philip. *Sweden and The Third Way: A Macroeconomic evaluation*. Hampshire: Ashgate, 2003

WOOD, Stewart. "Labour Market Regimes under Threat?" in *The new politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2001, Edited by Paul Pierson

Anexo A: Taxa de emprego entre as pessoas de 55-64 anos na UE

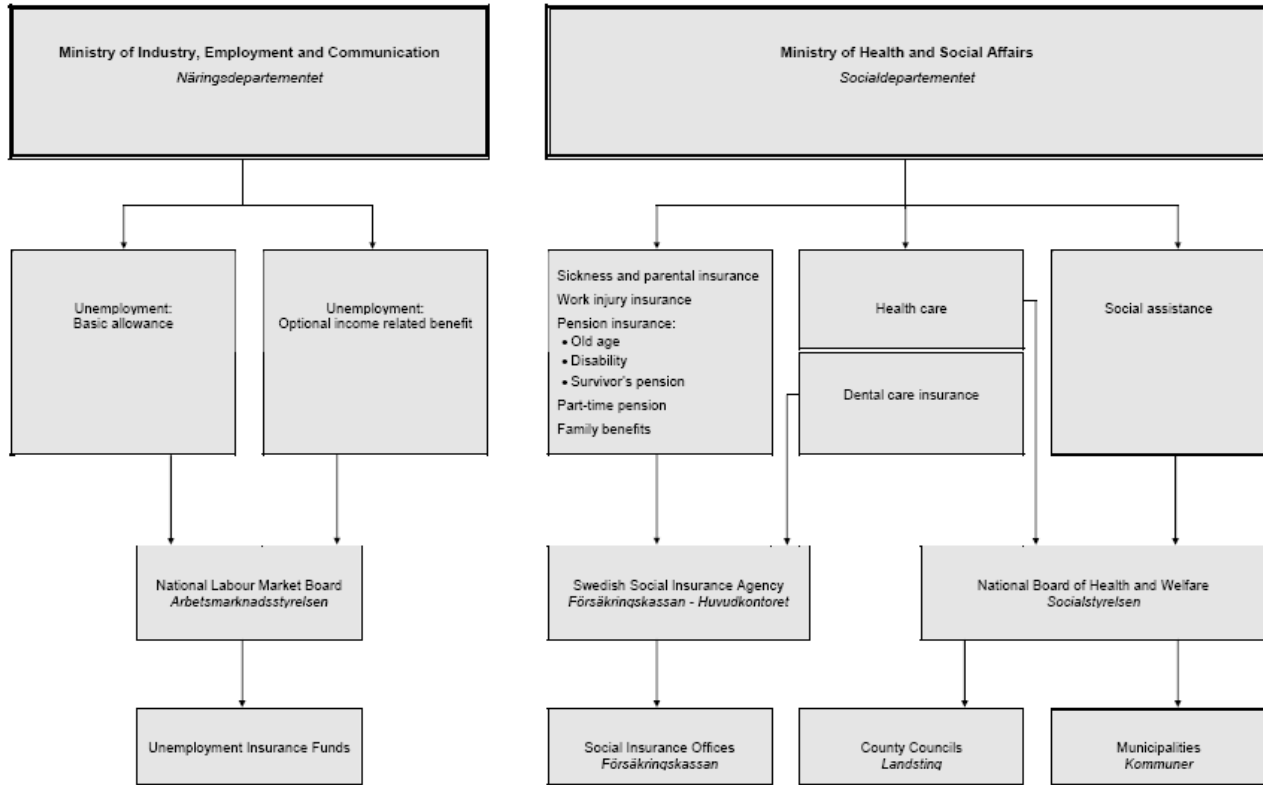
Fonte: Eurostat

ANEXO B Organograma dos Ministérios responsáveis pelas políticas sociais na Suécia

Organisation of social protection

Sweden

1.1.2006



MISSOC 2006 - Organisation of social protection

Fonte: Missoc. European Comission (2008)