

## O MODELO SUECO – UMA NARRATIVA HISTÓRICA

Sylvio Antonio Kappes<sup>1</sup>

### RESUMO

Do início ao fim do século XX, a economia sueca passou por diversas transformações. De um país predominantemente agrário, com altos níveis de emigração, a Suécia transforma-se em um dos países industrializados mais desenvolvidos do mundo. Neste artigo, é apresentada uma narrativa histórica desse período. Inicia-se com os primórdios da industrialização, no final do século XIX; passa-se à instauração do consenso entre as organizações trabalhistas e empresariais (LO e SAF) que acabam com os conflitos e greves, tão característicos nas décadas anteriores; aborda-se o chamado Plano Rehn-Meidner, instaurado na década de 1950 e que dura até a década de 1970, quando o relacionamento entre a LO e a SAF volta a ser conflituoso. Nos anos 1980, ocorre uma virada neoliberal e uma desregulamentação do setor financeiro, o que gera a crise do início dos anos 1990. Argumenta-se que o elemento de continuidade entre todos esses períodos é a política de bem-estar social.

**Palavras-chave:** Suécia; Plano Rehn-Meidner; Estado de Bem-Estar Social; Relações Capital-Trabalho; Desenvolvimento Econômico.

### THE SWEDISH MODEL – AN HISTORICAL NARRATIVE

### ABSTRACT

Since from the beginning of 20th century, the Swedish economy suffered many transformations. From a country predominantly agrarian, with high levels of emigration, Sweden transformed itself in one of the most developed industrialized countries in the world. In this article, it is presented an historical narrative of this period. It starts with the beginnings of industrialization, at the final quarter of 19th century; then passes to the instauration of consensus between workers and employers unions (LO and SAF), which puts an end in conflicts and strikes; approaches the Rehn-Meidner plan, started in the 1950s and kept working until 1970, when the relationship between LO and SAF became conflicted again. During the 1980s, a neoliberal turn happens, bringing a deregulation of financial sector that causes a crisis in the beginning of the 1990s. We argue that the element of continuity between those periods is the welfare policy.

**Keywords:** Sweden; Rehn-Meidner Plan; Welfare State; Capital-Work Relationships; Economic Development.

**JEL:** J50, N14, N44, O52.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre o final do século XIX e início do século XX, a economia sueca guardava poucas semelhanças com seu status atual. Em 1870, sua renda per capita era menos da metade que a da Inglaterra, e abaixo da média da Europa ocidental. Entre

---

<sup>1</sup> Doutorando em Economia do Desenvolvimento - UFRGS. Mestre em Economia do Desenvolvimento – UFRGS <[sylviokappes@gmail.com](mailto:sylviokappes@gmail.com)>



1850 e 1910, um milhão de suecos deixaram o país, imigrando principalmente para os Estados Unidos. Quando se leva em consideração que a população da época estava em torno de quatro milhões de pessoas, percebe-se que o cenário era pouco animador (VYLDER, 1996). Em 1929, o fluxo imigratório cessou, e alguns dos suecos que deixaram o país retornaram, indicando que o pessimismo havia ficado para trás e que novas oportunidades surgiam (LUNDBERG, 1985).

Atualmente, a Suécia é um país cujos indicadores sociais estão entre os mais altos do mundo. Em 2014, possuía um IDH de 0,907 (era o 14º da base de dados; o primeiro colocado é a Noruega, com IDH de 0,944), expectativa de vida ao nascer de 82 anos e uma população com média de 12 anos de estudo (UNDP, 2014).

Como um país agrário e pouco desenvolvido tornou-se uma potência industrial com indicadores sociais elevados, em pouco menos de um século? Essa pergunta foi formulada diversas vezes ao longo dos anos. A busca por uma síntese dos fatores econômicos, políticos e sociais que a respondem levou à criação do termo “Modelo Sueco”. Meidner (1992) argumenta que este termo possui uma grande variedade de interpretações e significados, e menciona três delas. A primeira é a que vê a Suécia como a “via do meio” entre o capitalismo e o comunismo, combinando livre mercado com elementos de planejamento. Outra interpretação do modelo, mais restrita, foca no espírito de consenso e cooperação entre capital e trabalho. Por fim, na variante mais economicista, estão aqueles que veem o Modelo Sueco como a combinação de pleno emprego com estabilidade econômica.

O objetivo desse artigo é apresentar uma narrativa histórica que mostre o percurso da economia sueca ao longo desse período de mudanças. A narrativa histórica inicia-se com os primórdios da industrialização sueca, no final do século XIX, passando às lutas trabalhistas que culminaram no Acordo de Saltsjöbad, que ocorreu em 1938, símbolo da aliança entre capital e trabalho no país. Passa-se às políticas econômicas da década de 1950 – a mais famosa delas sendo a fórmula Rehn-Meidner –; o auge do modelo nos anos 60; os problemas da década de 70; os turbulentos anos 80; e, enfim, os acontecimentos dos anos 90, quando muitos falavam do fim do modelo sueco. Na parte final, procurar-se-á mostrar os elementos de continuidade do modelo.

## **2 PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO SUECA**

A industrialização sueca teve início na década de 1870, baseada majoritariamente na indústria de matérias-primas. Os principais produtos relacionavam-se aos recursos naturais abundantes no país, como madeira e minério de ferro, e com o potencial de geração de energia hidroelétrica. Por conta disso, sua produção era voltada a produtos intensivos em energia e orientada à exportação, em especial para a Inglaterra. As maiores indústrias eram as de madeira, celulose, papel, ferro e aço. Esse grupo de produtos representou mais da metade da pauta exportadora da Suécia até 1957, quando bens duráveis e de capital assumiram a dianteira (ERIXON, 1996).

Ainda no século XIX, surgem diversas empresas inovadoras, chamadas por Erixon (1996) de “empresas gênio”. A primeira delas foi a Atlas, mais tarde conhecida como Atlas Copco, fundada em 1873. Sua produção foi, inicialmente, voltada para equipamentos ferroviários, mais tarde entrando no mercado de compressores de ar e perfuratrizes. Em 1876, é fundada a Ericsson, que instalou sistemas telefônicos por todo o país. Seu sucesso foi tão grande que, em 1885, Estocolmo era a cidade com o maior número de telefones instalados em todo o mundo. No final da década de 1870, surge a Alfa-Laval, empresa que produz máquinas de laticínios. Em 1891, funda-se a ASEA, produtora de motores de corrente alternada e de equipamentos de transmissão de energia elétrica de longa distância. Em 1904, surge a AGA, que em poucos anos torna-se líder mundial de equipamentos de gás para uso industrial e médico. Por fim, em 1907, é fundada a SKF, produtora de rolamentos, que também assume rapidamente uma posição de líder global em seu segmento.

Erixon (1996) atribui importância ao sistema bancário sueco no estabelecimento dessas empresas. Para o autor, os bancos do país emprestavam grandes somas às firmas, tendo, por isso, interesse em auxiliar na administração destas e provendo-as de um horizonte de investimentos de longo prazo. Já Chang (2003) ressalta a parceria entre governo e empresas. Entre as décadas de 1850 e 1890, o governo investiu pesadamente em infraestrutura, especialmente em obras de irrigação e drenagem, ferrovias, transmissão de energia elétrica, telegrafia e telefonia. Além disso, o governo tinha gastos expressivos em educação. O ensino básico era obrigatório já em 1840 e, em 1860, foi instituída a escola secundária

pública. No campo tecnológico, o governo subsidiava viagens ao exterior para estudo e pesquisa e implantou diversos institutos tecnológicos.

Nas primeiras décadas do século XX, ocorre uma segunda onda de inovação na Suécia, com o surgimento de outras empresas importantes. Em 1911, funda-se a Scania, produzindo ônibus e caminhões. Em 1919, é fundada a Electrolux, fabricante de eletrodomésticos. Em 1926, surge a Volvo, inicialmente fabricando automóveis e depois entrando nos mercados de ônibus e caminhões (ERIXON, 1996).

Segundo Erixon (1996), as empresas suecas tiveram, desde cedo, um forte viés exportador, o que ajuda a explicar o alto nível de competitividade do país, acostumado a competir no mercado externo praticamente desde o surgimento de sua indústria. Para este autor, a orientação exportadora pode ser explicada pelo tamanho pequeno do mercado doméstico e pelas redes de contatos comerciais em toda a Europa, firmadas inicialmente com a exportação de produtos primários.

Apesar de competitivas nos mercados externos, as empresas suecas tinham dificuldades no mercado de trabalho, devido ao grande número de greves e à força reivindicatória dos trabalhadores. Na década de 1930, esses problemas foram resolvidos, em um processo a ser descrito na seção seguinte.

### **3 CAPITAL E TRABALHO: DO CONFLITO À COOPERAÇÃO**

Um dos pilares que sustentam a cooperação entre trabalho e capital na Suécia é a Landsorganisationen, conhecida como LO, que é a organização nacional do trabalho. Formada em 1898, em pouco tempo tornou-se uma força dominante no cenário político e econômico do país. Um exemplo de sua força está na velocidade de crescimento no número de trabalhadores a ela afiliados: em 1900, eram 43.575; em 1907, passaram para 186.226 (HADENIU et al., apud STEINMO, 2010). Steinmo (2010) argumenta que a industrialização rápida, ao levar uma massa de trabalhadores das condições relativamente livres do campo para o ambiente hostil das fábricas, fez com que a organização e mobilização dos operários fosse relativamente fácil. Além disso, segue o autor, a sociedade sueca da época era bastante homogênea, sem nenhuma diferença étnica, linguística ou cultural que pudesse enfraquecer o movimento.

Quatro anos mais tarde, diante de uma intensa atividade reivindicatória dos trabalhadores, os empregadores viram-se forçados a também possuírem uma

organização central que os representasse. Nascia, assim, a SAF (Svenska Arbetgivarföreningen), Federação Sueca de Empregadores. Junto à LO, a SAF seria protagonista na construção das principais características do chamado Modelo Sueco (STEINMO, 2010).

No início do século XX, a Suécia era um dos países com o maior número de greves por ano. Em resposta à unificação de trabalhadores, os empresários também fortaleceram suas organizações representativas, principalmente a SAF. Essa concentração de ambos os lados inicialmente fez com que as negociações fossem muito duras. Em 1909, houve uma greve nacional por maiores salários; em 1910, pela redução da jornada de trabalho; ao longo de toda a Primeira Guerra Mundial, ocorreram diversos conflitos relacionados ao alto custo de vida. Em 1928, o governo fez a Conferência da Paz Industrial, na tentativa de reduzir o número de greves e tornar o relacionamento entre patrões e empregados mais pacífico. Nenhum acordo foi feito na conferência, mas os ânimos pareceram se acalmar. Em 1930, entretanto, os primeiros sinais da crise internacional chegaram à Suécia, e os conflitos voltaram com toda a força (MAGNUSSON, 2000).

Ao longo dos anos 1930, o governo Social Democrata continuou tentando resolver os conflitos. Havia o temor, por parte dos dirigentes do partido, de que os ânimos acirrados pudessem levar à emergência de soluções autoritárias, como ocorria em outros países da Europa. Além disso, as interrupções na produção industrial causadas pelas greves atrapalhavam a política expansionista de recuperação da crise. O governo apresentou diversas propostas de legislação trabalhista à LO e a SAF, mas não logrou sucesso (MAGNUSSON, 2000).

Se as propostas do governo eram ruins, manter os conflitos era ainda pior. Os dirigentes da LO e da SAF perceberam isso, e decidiram fazer um acordo mútuo, sem a interferência governamental. Em 1936, as duas organizações reuniram-se em um hotel em Saltsjöbad, próximo a Estocolmo, e estabeleceram um procedimento que regulamentava e padronizava os processos de reivindicações. A concentração do poder de decisão nas mãos de uns poucos dirigentes nas duas organizações foi um fator que contribuiu para o estabelecimento do acordo (STEINMO, 2010).

O clima estável criado pelo acordo de Saltsjöbad reduziu drasticamente o número de greves, além de fazer com que o processo de conquistas trabalhistas fosse mais célere. Nos anos seguintes, diversos acordos foram assinados, como o

Acordo de Proteção dos Trabalhadores, em 1941; o Acordo dos Aprendizes, em 1944; e o Acordo sobre os Conselhos Trabalhistas, de 1946 (MAGNUSSON, 2010).

#### **4 A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

A deflagração dos conflitos na Europa e a decisão do governo sueco de se manter neutro abriram a oportunidade para um rápido crescimento econômico baseado na venda para ambos os lados do *front*. Entretanto, o principal parceiro econômico da Suécia era a Alemanha. Os dois países desenvolviam uma relação comercial interdependente desde o início dos anos 30, com a Alemanha fornecendo o carvão necessário para a geração de energia na Suécia, recebendo minério de ferro em troca. Conforme os conflitos se prolongavam, tornava-se possível para a indústria sueca avançar seu grau de tecnologia, passando a exportar motores, navios e outros produtos de engenharia. O fim da guerra manteve o país em posição privilegiada no comércio internacional, beneficiando-se com o esforço de reconstrução da Europa (STEINMO, 2010).

Não obstante, o governo acreditava que aconteceria uma nova recessão, como no pós-primeira guerra. Em 1944, uma comissão liderada por Gunnar Myrdal apontou para uma série de problemas na economia, como setores com excesso de capacidade e outros com falta de investimentos. O partido Social Democrata, então no poder, encampou essas ideias e tentou implementar uma série de medidas intervencionistas, como controle do sistema financeiro, socialização de companhias de seguros e planejamento dos investimentos. O forte crescimento do imediato pós guerra, entretanto, derrubou as teses pessimistas do governo, dando força para os argumentos da oposição, mais voltados para o livre mercado. Nas eleições de 1948, o partido Social Democrata precisou amenizar seu discurso intervencionista para angariar votos. Em consequência, conseguiram se manter no poder, mas com menos cadeiras no parlamento. Essa perda de representatividade, segundo Lundberg (1985), foi o que freou os impulsos intervencionistas do governo. Para este autor, os debates acirrados entre 1944 e 1948 foram decisivos na definição da política econômica do país pelos anos seguintes.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a economia sueca passou por um processo de concentração de capital, principalmente em suas grandes empresas. Boa parte do controle acionário destas estava nas mãos de três grandes bancos.

Além disso, muito se falava, à época, das “quinze famílias” que tinham participações nas maiores companhias do país (MAGNUSSON, 2000).

## **5 AS ESCOLHAS POLÍTICAS DOS ANOS 1950**

O crescimento econômico mundial do pós-guerra fez com que a Suécia, um país altamente voltado para o comércio exterior, crescesse de maneira rápida e sustentada. Os temores da alta cúpula do partido Social Democrata mostraram-se totalmente infundados e, no início dos anos 1950, o principal problema da economia sueca era a inflação. O governo precisava combatê-la, mas não queria abrir mão do pleno emprego e do crescimento econômico. Para atingir esses dois objetivos quase antagônicos, o governo tomou três medidas que, segundo Steinmo (2010), lançaram as bases para a futura evolução de sua economia política. Essas medidas foram a adoção do modelo de Rehn-Meidner; a reintrodução do imposto sobre o consumo, mesmo sem pressão fiscal que a justificasse; e as mudanças na taxaço do imposto de renda. A primeira e a última dessas medidas, por serem complexas e polêmicas, serão tratadas em subseções específicas.

### **5.1 O modelo de Rehn-Meidner**

Nos anos 1940, os economistas Gösta Rehn e Rudolf Meidner, ambos da LO, publicaram uma série de artigos desenvolvendo um modelo que alcançaria as metas da economia sueca, que eram crescimento com pleno emprego e inflação sob controle. Ao longo dos anos 1950, as políticas previstas no modelo foram implementadas, apesar de nem sempre serem fiéis à concepção de seus autores (LUNDBERG, 1985).

Uma das bases do modelo era a política de “salários solidários”, que implicava em uma “solidariedade” entre trabalhadores de diferentes setores e entre trabalhadores e empregadores. Por meio dela, ficou definido que trabalhadores exercendo as mesmas funções ganhariam a mesma remuneração, independente do setor em que estivessem empregados. Assim, por exemplo, um faxineiro em uma fábrica de calçados ganharia o mesmo que um faxineiro em uma fábrica de motores, mesmo este setor sendo mais produtivo que aquele. Essa política teve duas consequências. A primeira é que as reivindicações dos trabalhadores das indústrias mais produtivas seriam restringidas, para que a pressão correspondente nos setores

menos lucrativos não fosse demasiada a ponto de seus trabalhadores não conseguirem o mesmo salário. A segunda consequência é que as empresas pouco dinâmicas seriam, gradualmente, eliminadas do mercado. Isso elevaria a competitividade da economia, o que geraria o crescimento (LUNDBERG, 1985; MAGNUSSON, 2000).

Para combater a inflação, os autores propunham uma política fiscal e monetária restritiva. Em paralelo, recomendava-se uma abertura do mercado, o que reforçaria o efeito de retirada das empresas menos produtivas do mercado e auxiliaria no controle dos preços (LUNDBERG, 1985; MAGNUSSON, 2000).

Por fim, para manter o pleno emprego, o governo realizou políticas ativas no mercado de trabalho, com o intuito de acelerar o processo de transferência de trabalhadores dos setores declinantes para aqueles que cresciam. Dentre as medidas tomadas, destacam-se um serviço nacional de informações sobre vagas de trabalho, treinamentos para quem mudava de função e subsídios para transferências geográficas. Em 1960, o gasto com essas políticas representava 1% do PNB. Em 1980, o montante passava para 4% (LUNDBERG, 1985).

Esse conjunto de políticas foi, em larga medida, bem sucedido. Seu objetivo explícito de concentrar capital e trabalho nas empresas mais produtivas do país elevou a concentração econômica, mas também permitiu que as exportações suecas crescessem e sua competitividade internacional se elevasse (STEINMO, 2010).

## **5.2 Mudanças no imposto de renda**

Por fim, Steinmo (2010) aponta para as mudanças na cobrança do imposto de renda como tendo um efeito de longo prazo importantíssimo. É importante lembrar que, entre fins dos anos 1940 e início dos 1950, a economia sueca estava em pleno emprego e com inflação crescente. Uma das formas de controlar a inflação era trazer mais pessoas para o mercado de trabalho. Diversos países da Europa, quando tiveram que encarar esses problemas, optavam por estimular a vinda de imigrantes. Na Suécia, a opção foi outra.

O imposto de renda, até início dos anos 1950, era cobrado sobre a renda familiar, independente do número de pessoas que a compusessem. A mudança foi tornar o imposto individual, incidindo sobre cada adulto. Além disso, as tarifas tinham

pesos diferentes, sendo mais leves para as mulheres que procurassem emprego fora de casa. Steinmo (2010) argumenta que isso resolveu o problema da falta de mão de obra sem que o país precisasse recorrer a imigrantes.

Essa política teve dois efeitos de longo prazo. O primeiro é que, com as mulheres abandonando parte de seus afazeres domésticos, cresceu a demanda por serviços como creches, asilos e cuidados de saúde. Essa demanda foi atendida pelo governo. A tabela 1 mostra o número de empregados em diferentes atividades econômicas. O destaque fica para o expressivo aumento no governo.

Tabela 1 – Número de empregados em diferentes atividades econômicas (milhares)

<b>Ano</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Indústria</b>	<b>Serviços</b>	<b>Governo</b>
1945	886	1061	285	290
1960	585	1204	339	462
1975	261	1201	323	1045
1990	167	1012	375	1434
2000	134	863	441	1237

Fonte: Edvinsson (2005), *apud* Steinmo (2010).

Uma segunda consequência dessas políticas foi a presença marcante das mulheres no mercado de trabalho sueco, quando se compara com outros países. A tabela 2 mostra a taxa de emprego das mulheres para diferentes países, além do “gap de gênero”, que é a diferença entre a taxa de emprego de mulheres e homens. Os dados são recentes, indicando a Suécia como sendo o país com o menor gap de gênero e a maior participação das mulheres na força de trabalho, possivelmente um resultado dessas políticas.

Tabela 2 – Mulheres na força de trabalho em 2000

<b>País</b>	<b>Taxa de emprego</b>	<b>Gap de gênero</b>
França	69,6	17,7
Alemanha	71,1	16,3
Japão (1999)	62,7	31,6
Suécia	81,7	4,1
Estados Unidos (1999)	74,1	14,8
OCDE (média não ponderada)	69,0	18,6

Fonte: OECD (2002), *apud* Steinmo (2010).

## **6 OS ANOS 60**

Ao longo dos anos 1960, foram implementadas uma série de regulações, políticas anticíclicas e de bem-estar. Uma das principais foi a criação de fundos especiais de investimento. No final dos anos 1950, o governo instituiu um imposto sobre os investimentos, destinado a controlar os ciclos econômicos. Assim, nas recessões, o imposto era reduzido; quando se entrava no boom, ele era elevado gradualmente. Os técnicos do governo, entretanto, acharam os resultados da política muito tímidos, e mudaram de estratégia. Decidiram, então, acabar com os impostos sobre os investimentos e reduziram uma série de outros tributos. Os recursos excedentes nas empresas decorrentes das desonerações deviam ser aplicados nos Fundos Especiais de Investimento, que ficavam sob custódia do Banco da Suécia. Esses recursos eram liberados ou bloqueados conforme a fase do ciclo econômico, sempre visando atenuar tanto as recessões quanto as expansões (MAGNUSSON, 2000).

Outra política anticíclica foram os investimentos do governo, realizados, principalmente, na infraestrutura e no setor habitacional. Lundberg (1985) argumenta que essas medidas tiveram um caráter muito mais político que econômico, pois o governo não hesitava em aumentar as despesas nas recessões, mas era relutante em reduzi-las nas expansões.

Além disso, uma série de políticas de bem-estar foram implementadas nesse período. A jornada semanal de trabalho foi reduzida para quarenta horas, e as férias anuais passaram de três para quatro semanas, e depois para cinco. A educação básica, de nove anos, passou a ser oferecida pelo governo e as matrículas tornaram-se obrigatórias. Os serviços de creche, cuidados com idosos e pessoas com deficiência foram amplamente introduzidos. As verbas destinadas à saúde aumentaram. A maior parte dessas políticas ficava a cargo dos governos municipais (MAGNUSSON, 2000).

No plano das regulações, o foco estava no mercado habitacional, na agricultura e no setor financeiro. No primeiro, instituíram-se regulações sobre o preço dos aluguéis e nos padrões mínimos na construção civil, como o tamanho dos cômodos. No segundo, foram dados subsídios à produção agrícola e alguns produtos tiveram seu preço controlado. O setor financeiro, por sua vez, estava

sujeito a diversas restrições. Uma delas era o limite de empréstimos a áreas não prioritárias. Outra exigência, esta sobre os bancos, era a obrigatoriedade de investimento de no mínimo 50% dos ativos em títulos do governo e de instituições hipotecárias; isso foi introduzido para dar suporte aos gastos do governo e ao ambicioso plano de investimento residencial. Havia uma taxa mínima de liquidez exigida pelo banco central sueco. Por fim, as taxas de juros sobre empréstimos tinham um limite máximo (ENGLUND, 1999; MAGNUSSON, 2000).

Na indústria, as empresas tradicionais da Suécia mantinham-se pujantes. Oito delas (Alfa-Laval, ASEA, Atlas-Copco, Electrolux, Ericsson, Scania, SKF e Volvo) concentravam 13% do emprego industrial, e representavam 19% das exportações totais do país. Todas essas empresas tinham um foco exportador maior que suas concorrentes internacionais, mensurando-se a proporção de vendas externas sobre as vendas domésticas (ERIXON, 1996).

## **7 UM MODELO EM CRISE: DOS ANOS 1970 À CRISE DOS ANOS 1990**

Em 1973, com o primeiro choque do petróleo, os rumos da política econômica sueca destoaram do restante da Europa. Na maioria dos países da região, a opção foi por um ajuste recessivo, permitindo que o preço alto do petróleo reduzisse os salários reais e o poder de compra. Com a redução no nível de atividade econômica, diversos setores tradicionais entraram em colapso, como as indústrias de carvão, ferro, aço e naval, levando a um ajuste estrutural que resultou em desemprego massivo. Na Suécia, ao contrário, o governo optou por intervir na economia com o intuito de evitar a recessão e o desemprego. Em uma série de negociações conhecidas como Acordos de Haga, os cinco principais partidos do parlamento (Socialdemocrata, Liberal, Moderado, Centro e Comunista) autorizaram diversas reduções de impostos, subsídios à formação de estoques e liberação de fundos de investimento (MAGNUSSON, 2000).

Os problemas, contudo, não tardaram a chegar. Uma economia aquecida em um continente em recessão fez o Krona se sobrevalorizar. A alta dos preços do petróleo e pressões por aumentos salariais elevaram a inflação. Esses dois fatos, em conjunto, reduziram bruscamente as exportações. Em 1976, quando a Europa dava os primeiros passos para longe da crise, era a vez da Suécia enfrentar uma recessão. Grandes companhias de estaleiros, metalúrgicas e siderúrgicas estavam à

beira da falência, com o desemprego crescendo. Nas eleições desse ano, o Partido Social Democrata foi substituído por uma coalizão de partidos da oposição, que tomaram uma série de medidas para recuperar a economia sueca. As principais delas foram o incentivo à fusão das companhias insolventes, com o governo participando da formação do capital das novas empresas, e diversas desvalorizações cambiais (MAGNUSSON, 2000).

Os problemas decorrentes do choque do petróleo não foram as únicas turbulências da década de 1970. As relações trabalhistas, antes circunscritas à política de salários solidários, começavam a sofrer modificações importantes. Já em 1969, ocorreu uma série de greves em minas de ferro na região de Kiruna, no norte da Suécia. O que surpreende nessas greves é que elas eram contra a própria LO, argumentando que a política de negociações salariais centralizada estava prejudicando-os (STEINMO, 2010). No início da década de 1970, diversas outras greves aconteceram pelo país, algumas também contrárias à LO, e outras reivindicando não o aumento salarial, mas melhorias no local de trabalho, segurança empregatícia e envolvimento na tomada de decisões das empresas (ASARD, 1986). Diante do ambiente incerto e conturbado, a LO abandonou o antigo sistema de negociações centralizadas com a SAF, sem interferência do Estado, e pediu ao governo social democrata que implementasse uma série de regulamentações trabalhistas (Blyth, 2001). Como afirma Asard (1986), o entendimento dos líderes da LO era que as reformas jamais seriam aprovadas através da prática de acordos com a SAF; aproveitando que o partido Social Democrata, com quem tinham estreitas relações, estava no poder e possuía maioria no congresso, os dirigentes da LO fizeram pressão para que o governo tomasse alguma atitude.

A resposta do partido Social Democrata foi criar uma série de comissões de inquérito sobre a questão da chamada “democracia industrial”. O resultado dessas comissões foi organizado em uma lista de projetos de lei, que foram aprovados em sua maioria. As novas leis trabalhistas incluíam o direito de presença de representantes dos empregados nos conselhos de administração das empresas (aprovada em 1972), segurança de emprego (1974), leis relativas a equipamentos de segurança no local de trabalho (1974) e, finalmente, o direito a não apenas participar, mas também o de votar nas reuniões dos conselhos de administração das empresas (1976). Como aponta Asard (1986), as propostas foram aceitas quase que

por unanimidade. Todos os partidos tiveram algum número de votos favoráveis aos projetos de lei, exceto o partido Comunista, que alegava que a participação de trabalhadores na gestão das empresas era uma colaboração de classes inaceitável.

A radicalização dentro da LO não se restringiu às greves e negociações citados anteriormente. Em um congresso realizado em 1971, foram feitas críticas contundentes à política de salários solidários. Os argumentos giravam em torno da ideia de que a restrição salarial dos trabalhadores com salários mais altos criava lucros excessivos em setores que já eram altamente lucrativos. As discussões realizadas nesse congresso levaram à criação de um grupo de estudos, liderada por Rudolf Meidner, destinada a apontar soluções para este problema. O grupo de estudos publicou suas conclusões em 1975, em um documento chamado “Meidner Report” (ASARD, 1986).

O documento possuía uma série de propostas, elencadas em três grandes temas: complementos à política de salários solidários; redução da concentração de riqueza e propriedade na indústria; aumento da influência dos trabalhadores no processo econômico. Uma das propostas era a criação dos Fundos de Assalariados (Wage Earner Funds, em inglês) (ASARD, 1986). A lógica deste fundo era a criação de um imposto de 20% sobre o lucro das empresas e de 0,2% sobre a folha de pagamento. Esses recursos seriam utilizados pelos sindicatos para comprar ações de empresas suecas, na intenção de aumentar a democracia econômica do país e facilitar a obtenção de conquistas trabalhistas (WHYMAN, 2004).

Esses fundos geraram uma série de debates no congresso, e só foram aprovados em 1984. Conforme os políticos debatiam, a ideia original ia perdendo sua forma, até que a proposta final tivesse um viés mais estreito, concentrado em questões econômicas e quase abandonando a questão da democracia. No texto final, eram identificados quatro objetivos da política: reduzir os conflitos distributivos ao facilitar lucros altos sem pressões inflacionárias oriundas do aumento salarial; aumento da oferta de capital de risco para ser investido nas empresas, o que estimularia o investimento e o crescimento; maior influência dos trabalhadores no processo de decisão; e redistribuição de poder e propriedade para reduzir a concentração indevida (WHYMAN, 2004).

Para Blyth (2001), a proposta de implementação do Wage Earner Funds marca o início do fim do modelo Sueco. Este autor considera que o núcleo do

modelo era uma visão sobre o funcionamento da economia que era compartilhado pela LO, pela SAF e pelos sociais democratas, visão esta que não via conflito entre pleno emprego, ganhos salariais, políticas de bem-estar, economia aberta e propriedade privada; antes, eram tidos como peças fundamentais para o bom desempenho econômico da Suécia. Diante da proposta ousada da criação dos fundos, a SAF perdeu a crença no modelo, pois um de seus pilares, a propriedade privada, estava ameaçada.

A partir de meados dos anos 1970, a SAF passa por diversas mudanças institucionais, a maioria delas como resposta aos conflitos recentes com a LO. A primeira delas é a captação de recursos dessa instituição, que cresce exponencialmente. Em 1980, a SAF tinha o dobro de receita anual e reservas oito vezes maiores que as da LO. Em 1987, seus recursos totais eram de um bilhão e meio de dólares, a preços correntes, o que lhes tornava a organização empresarial mais rica do mundo. Além disso, os quadros dirigentes da SAF foram alterados, com a entrada de gestores mais afinados com ideias liberais (BLYTH, 2001).

Com tamanha capacidade financeira aliada à mudança ideológica, a SAF alterou sua atuação, passando a ter um foco político. Investiram em propaganda, destinada principalmente a atacar as políticas do Estado de Bem-Estar, as reivindicações da LO e os Fundos de Assalariados. Em 1983, financiaram uma manifestação gigantesca, levando 100 mil empresários de toda a Suécia para Estocolmo, em manifestações contra os Fundos. Além disso, a SAF deu apoio financeiro a dois Think Tanks, a SNS e a Timbro, cuja missão era produzir estudos e publicações afinados com o ideário neoliberal. A mudança de pensamento da Suécia atingiu também a academia, com muitos de seus membros adotando modelos monetaristas e neoclássicos, todos voltados ao ataque de qualquer política governamental (BLYTH, 2001).

Toda essa mudança ideológica teve repercussões políticas. Dentre as principais, estão a derrubada das regulamentações financeiras implementadas na década de 60. A primeira foi a supressão dos limites mínimos de liquidez, em 1983. Dois anos depois, foram abolidos os limites de empréstimos e a exigência de alocação de ativos em títulos do governo e de instituições hipotecárias. Por fim, em 1989, as regulamentações sobre o câmbio e tomada de empréstimos no exterior foram removidas (ENGLUND, 1999; BORIO; VALE; VON PETER, 2010).

Pode-se acompanhar duas tendências decorrentes destas desregulamentações. A primeira delas é a bolha imobiliária que surgiu a partir de 1985. O dinheiro recém disponível ao setor privado não foi canalizado para o consumo, pois este já tinha níveis altos, nem para os investimentos produtivos, pois a economia sueca estava pouco aquecida. A via pela qual o crédito fluiu foram os investimentos imobiliários, especialmente em imóveis comerciais, pois o governo incentivara o setor habitacional por muitos anos. Esse aumento de demanda por imóveis elevou seus preços. Por servirem como colaterais aos empréstimos, isso resultou em um aumento na capacidade de obtenção de crédito dos agentes, inflando ainda mais a alta de preços dos ativos. Além disso, essa alta de preços incentivava a construção de novos imóveis, atividade cujo crescimento planta as sementes de seu próprio fim, pois é de se esperar que, em algum momento, comecem a surgir imóveis vagos, o que leva a reduções de preços. Foi precisamente isso que aconteceu em 1990, quando diversos imóveis comerciais nos centros de metrópoles suecas não encontraram locatários. Isso causou reduções nos preços e fez com que instituições financeiras com posicionamento alavancado e com créditos de curto prazo não conseguissem rolar suas dívidas. Os problemas se espalharam por todo o setor bancário, com diversas falências e necessidade de auxílio governamental (ENGLUND, 1999; BORIO; VALE; VON PETER, 2010).

A segunda tendência constrói-se ao longo da década de 80, sendo completamente estabelecida com a desregulamentação de 1989. O governo sueco relutava em buscar empréstimos no exterior para financiar sua dívida, o que fazia com que ele se voltasse para o mercado interno. Devido ao ambiente de alta inflação, as taxas de juros domésticas eram altas. Com a liberação das transações internacionais em 1989, surgiu uma oportunidade lucrativa aos bancos: contrair empréstimos no exterior, a juros baixos, e comprar títulos do governo, que tinham juros altos (ENGLUND, 1999).

A crise bancária que se inicia em 1990 é agravada pela crise do Mecanismo Cambial Europeu (European Exchange-rate Mechanism, em inglês), que aconteceu em meados de 1992. O Krona sueco foi alvo de ataques especulativos, e o governo foi obrigado a elevar sua taxa de juros para evitar uma desvalorização cambial excessiva. Essa alta dos juros agravou ainda mais a situação de instituições financeiras que não conseguiam rolar suas dívidas. No final do ano, a pressão sobre

o câmbio foi tão forte que as autoridades se viram obrigadas a deixá-lo flutuar. Em poucas semanas, o Krona desvalorizou-se em mais de 20% (ENGLUND, 1999).

Ao longo de 1993, o governo tomou diversas medidas que salvaram o setor financeiro. As principais delas foram a garantia dada aos depósitos bancários, o incentivo à capitalização no mercado acionário e os movimentos de fusões. Essas medidas evitaram que a crise se prolongasse. Entretanto, o mercado de crédito só voltaria a padrões normais de atividade em 1998 (ENGLUND, 1999).

## **8 O MODELO SUECO NOS ANOS RECENTES**

Poucas características do modelo sueco, dentre as várias apontadas ao longo do texto, continuam presentes. A relação pacífica e consensual entre trabalho e capital, iniciada com o acordo de 1936, sofreu um abalo considerável com as propostas dos wage earners funds nos anos 1970. Seu efeito disruptivo foi tão profundo que levou Blyth (2001) a afirmar que esse é o marco do fim do modelo sueco. Com a queda da cooperação entre trabalho e capital, é derrubado um dos pilares do modelo Rehn-Meidner: a política de salários solidários. Os outros dois pilares desse modelo, ou seja, as políticas monetária e fiscal restritiva e as políticas ativas no mercado de trabalho, tiveram importância reduzida. Os fundos de investimento dos anos 1960, instituídos para controlarem os ciclos econômicos, deixaram de existir. Muitas das regulamentações implementadas na década de 1960 foram abolidas nos anos 1980, com o retorno somente das regulamentações do setor financeiro, reintroduzidas após a crise do início dos 1990.

Seria possível, então, afirmar que o modelo sueco acabou? Para Steinmo (2010), o que aconteceu foi uma adaptação deste, e não seu desaparecimento. O elemento de continuidade entre os primórdios do modelo sueco e os anos presentes são as políticas de bem-estar social, principalmente na saúde pública e nos cuidados com crianças e idosos. Para Steinmo (2010), a característica marcante do modelo de bem-estar sueco é sua universalidade: toda a população paga altos impostos, mas toda ela se beneficia com as transferências e prestações de serviços do governo. É um contraste, argumenta o autor, com o sistema presente em muitos países ocidentais, nos quais os benefícios do governo são focalizados por categorias diversas, como renda, etnia ou localização geográfica. Dados de 2000, analisados por Steinmo (2010), mostram que o gasto total com proteção social foi da

ordem de 31% do PNB sueco. Deste montante, 93,7% foi redistribuído sem nenhum foco específico. Esses gastos compreendem pensões para desabilitados, para mulheres em licença-maternidade, seguro-desemprego, entre outros.

Muito se fala sobre a alta carga tributária na Suécia. Steinmo (2010) argumenta que parte dessa alta carga é somente uma “agitação fiscal” (*fiscal churning*, em inglês). Isso acontece porque toda a renda recebida é tributada, inclusive aquelas oriundas de benefícios estatais. Assim, o governo transfere renda aos cidadãos, retirando parte dela, em seguida, na forma de impostos. A tabela 3 mostra a magnitude do *Fiscal Churning* para países selecionados da OCDE. Percebe-se que, ao se considerar esse efeito, os gastos do governo sueco não ficam muito diferentes dos demais países.

Apesar da alta carga tributária, a população sueca não parece enxergá-la como um problema. Holmberg e Weibull (2009) conduziram uma pesquisa de opinião sobre diversos assuntos. Uma das perguntas era “qual problema social você considera o mais importante para a Suécia atualmente?”. A questão era aberta, e cada respondente podia elencar um máximo de três problemas. A maior porcentagem ficou com “emprego”, aparecendo em 37% das respostas, seguido por “assistência médica”, com 25%, e “meio ambiente”, com 21%. “Impostos” foram citados em somente 5% das respostas. Quando perguntados sobre a redução do tamanho do setor público, 40% mostraram-se contrários a essa ideia, 25% foram favoráveis, e o restante se mostrou indiferente.

Tabela 3 – Magnitude do Fiscal Churning em países selecionados

País/Ano	Fiscal Churning como % do imposto de renda e transferências	Gastos do governo como % do PIB	Gastos do governo sem Fiscal Churning
Estados Unidos, 1995	9,0	32,9	23,9
Japão, 1994	11,6	34,4	22,8
Alemanha, 1994	15,7	48,9	33,2
Itália, 1993	22,7	57,4	34,7
Dinamarca, 1994	28,0	59,3	31,3
Finlândia, 1995	15,5	57,9	42,4
Holanda, 1994	21,1	52,8	31,7
Suécia, 1994	34,2	68,3	34,1
Média OCDE	18,2	50,0	31,8

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000), apud Steinmo (2010).

As atitudes dos suecos quanto à composição do gasto público se alteraram significativamente com o passar dos anos. A tabela 4 mostra a resposta à pergunta “*Taxes are used for various purposes. Do you think the revenues spent on the purposes mentioned below should be increased, held the same, or reduced?*”<sup>2</sup>, com os números indicando a porcentagem daqueles favoráveis ao aumento dos gastos, subtraindo-se a porcentagem dos favoráveis à redução dos gastos. Percebe-se um aumento nas rubricas de assistência médica, auxílio para idosos e famílias com crianças e educação, enquanto houve uma redução nas atitudes favoráveis a políticas de emprego, auxílio-moradia e assistência social.

Todos esses posicionamentos do povo sueco levam a crer que não desejam uma redução do tamanho do governo ou uma supressão das políticas de bem-estar social. Nas eleições de 2006, o partido socialdemocrata foi derrotado pelo partido conservador, levando muitos a dizer que a Suécia não aguentava mais a combinação de altos impostos com governo grande. Entretanto, o discurso de Fredrik Reinfeldt, o primeiro-ministro eleito, dissuade tais prognósticos: “*We are not pushing a neo-liberal reshaping of Swedish society. People don’t like revolutions. If you ask somebody, ‘do you want change?’ he will say that my neighbor needs it, but not me*”<sup>3</sup> (ECONOMIST, 2007).

Tabela 4 – Atitudes quanto à composição do gasto público

<b>Programa</b>	<b>1981</b>	<b>1986</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
Assistência Médica	+42	+44	+48	+75	+77
Suporte aos idosos	+29	+33	+58	+68	+69
Suporte a famílias com crianças	+19	+35	+17	+30	+26
Subsídios habitacionais	-23	-23	-25	-20	-40
Assistência Social	-5	-5	-13	0	-7
Educação primária e secundária	+20	+30	+49	+69	+70
Política de emprego	+63	+46	+55	+27	+15

Fonte: Svallforss (1998), apud Steinmo (2010).

<sup>2</sup> Tradução livre: “impostos são usados para vários propósitos. Você acha que as receitas gastas com os propósitos mencionados abaixo devem ser aumentadas, mantidas iguais, ou reduzidas?”.

<sup>3</sup> Tradução livre: “nós não estamos empurrando um remodelamento neoliberal da sociedade sueca. Pessoas não gostam de revoluções. Se você perguntar a alguém ‘você precisa mudar?’, ele irá dizer ‘meu vizinho sim, eu não’.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A industrialização sueca, iniciada nas últimas décadas do século XIX, dava mostras de como seria a sua economia no século seguinte: empresas altamente competitivas nos mercados externos, focadas principalmente nos setores de recursos naturais e mecânicos. As relações trabalhistas, altamente conflituosas, levaram à concentração tanto de trabalhadores quanto de empresários em suas respectivas organizações, a LO e a SAF. Em 1936, as organizações chegaram a um acordo, instituindo um protocolo para resolução pacífica de conflitos. Surgia aí uma das marcas da economia política sueca, que é sua capacidade de formação de consensos.

A partir da Segunda Guerra Mundial, o governo passa a intervir de forma crescente na economia. Instaura-se o chamado Plano Rehn-Meidner, que contava com três pilares. Um deles, a cargo da LO e da SAF, era a chamada política de salários solidários. O governo ficava responsável pelos outros dois pilares: políticas monetária e fiscal restritiva; e política ativa no mercado de trabalho. Dentro dessa última, o governo estimulou a entrada das mulheres no mercado de trabalho, o que altera a dinâmica das famílias suecas, que passam a depender de serviços de saúde e cuidados com crianças e idosos, antes a cargo das mulheres. O governo assume a responsabilidade por tais serviços, lançando as bases do Estado de Bem-Estar Social. Ao longo dos anos 1960, diversas regulamentações são impostas à economia sueca, as principais delas no setor financeiro.

Nos anos 1970, a antiga cooperação entre LO e SAF é abalada. A LO passa a exigir maiores direitos aos trabalhadores, o que não é aceito pela SAF. A LO recorre, então, ao governo. Essa mudança nos acordos tácitos presentes na economia sueca desde os anos 1930 acirra os ânimos da SAF, que passa a atuar de forma crescentemente agressiva, apoiando partidos de oposição aos sociais democratas. Nos anos 1980, o pêndulo do poder fica do lado da SAF. As regulações financeiras dos anos 1960 são removidas, o que leva à crise de início dos anos 1990.

Pode-se dizer que a marca característica do Modelo Sueco entre os anos 1930 e meados dos anos 1970 é a demarcação das áreas de atuação do governo, da LO e da SAF, com um baixo nível de conflitos. Nos anos 1970, o aumento das

reivindicações da LO leva ao recrudescimento da relação com a SAF. A tradição de acordos pacíficos é rompida.

A marca de continuidade do modelo ao longo dos anos é o Estado de Bem-Estar Social. Os demais pontos do modelo são abandonados com o passar do tempo: desaparecem os salários solidários, o modelo Rehn-Meidner, as regulações dos anos 1960 e a relação consensual entre a LO e a SAF. O resultado de todas essas políticas é o desenvolvimento da Suécia, que, atualmente, apresenta altos níveis de desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

ÅSARD, E. Industrial and economic democracy in Sweden: From consensus to confrontation. **European Journal of Political Research**, v. 14, n. 1-2, p. 207-219, 1986.

BLYTH, M. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. **World Politics**, v. 54, n. 1, p. 1-26. 2001.

BORIO, C; VALE, B; VON PETER, G. Resolving the financial crisis: are we heeding the lessons from the Nordics? **BIS Working Papers**, n. 311, jun. 2010.

CHANG, H. **Chutando a Escada: a Estratégia de Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: Editora Unesp. 2003.

ECONOMIST. **Sweden's Government: One year on – Moderate revolution**. Disponível em << <http://www.economist.com/node/9803876>>>, Acesso em: 13 ago. 2018.

EDVINSSON, R. **Growth Accumulation Crisis**. Stockholm: Almquist and Wicksell, 2005.

ENGLUND, P. The swedish banking crisis: roots and consequences. **Oxford review of economic policy**, v. 15, n. 3, p. 80-97, 1999.

ERIXON, L. **The golden age of the Swedish model**. Report 97:9, Oslo: Institute for Social Research, 1996.

HOLMBERG, S; L. WEIBULL. **Swedish trends: 1986-2009**. SOM-Institutet. Gothenberg: University of Gothenberg. 2009.

LUNDBERG, E. The Rise and Fall of the Swedish Model. **Journal of Economic Literature**, v. 23, n. 1, pg. 1-36, 1985.

MAGNUSSON, L. **An Economic History of Sweden**. Stockholm: Routledge, 2000.

MEIDNER, R. The Rise and Fall of the Swedish Model – a Comment. **Studies in Political Economy**, n. 39, pg. 159-171, 1992

OECD. **Employment Outlook, July**. Paris: OECD Publishing, 2002.

STEINMO, S. **The evolution of modern states – Sweden, Japan and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SVALLFORSS, S. **Mellan risk och tilltro: Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik**. Umea: Department of Sociology, Umea University. 1998.

TANZI, V; L. SCHUKNECHT. **Public spending in the 20th century: a global perspective**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press. 2000.

UNDP. **Human Development Reports**, 2018. Disponível em:  
<<http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

VYLDER, S. The Rise and Fall of the Swedish Model. **Human Development Reports**, UNDP, Background Papers, 1996.

WHYMAN, P. An Analysis of Wage-Earner Funds in Sweden: Distinguishing Myth from Reality. **Economic and Industrial Democracy**, v. 25, n. 3, p. 411–445, 2004.