

A “questão populacional” e a conformação do Estado de Bem-Estar Social na Suécia*

Carlos Aurélio Pimenta de Faria* *

No final da década de 20, as taxas de natalidade na Suécia haviam declinado com uma intensidade jamais registrada, sinalizando que o país adentrava a segunda fase da transição demográfica, característica das sociedades em processo de modernização acelerada (Rausing, 1986). Na Suécia, como em outros países europeus, esse declínio já era sentido desde as últimas décadas do Século XIX. Após 1870, o fenômeno deu margem à proliferação na Europa de uma literatura alarmista, receosa do “declínio da nação”, do despovoamento e da “extinção da raça”. O espectro da predição de Malthus quanto aos perigos da superpopulação era eclipsado por um pânico nacionalista que a Primeira Guerra Mundial só fez acirrar (Quine, 1996; Ogden e Huss, 1982; Leathard, 1980). Políticos, médicos, cientistas e militares passaram a se preocupar com a questão e o debate acadêmico sobre o declínio da natalidade passou a refletir as preocupações generalizadas quanto ao futuro da família, da economia e da nação.

Claro está que a chamada “questão populacional” não foi um fenômeno exclusivamente sueco. Contudo, se o acentuado declínio nas taxas de natalidade foi uma característica comum aos países europeus em fase de industrialização e modernização, a maneira como os governos nacionais reagiram a esse declínio variou sobremaneira, refletindo as preocupações nativas e os arranjos peculiares da estrutura socio-política em cada país.¹

Na França, por exemplo, onde a transição demográfica ocorreu precoce e rapidamente — já a partir do final do Século XVIII —, a *dénatalité* das primeiras décadas do presente século foi particularmente aguda, uma vez que o impacto da Primeira Guerra foi devastador em termos humanos e veio se somar aos efeitos cumulativos de um declínio de fecundidade sentido já por mais de cem anos (Huss, 1990). A reação da Terceira República francesa veio na forma de uma política populacional reconhecida por seu conservadorismo, por seu pró-natalismo

* Este artigo é uma versão ligeiramente alterada do Capítulo 4 de minha tese de doutorado, intitulada *Regulating the family and domesticating the State: the Swedish family policy experience*, defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ -, em dezembro de 1997. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 18º Congresso Nórdico de Sociologia, realizado em Helsinque, Finlândia, em junho de 1995. O autor agradece o apoio do CNPq, do qual foi bolsista junto ao Departamento de Sociologia da Universidade de Umeå, Suécia, de agosto de 1994 a julho de 1996.

** Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ e coordenador do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

¹ Em larga medida, a reação governamental tomou a forma de “políticas populacionais”, que podem ser definidas sumariamente como “aquelas ações do governo que afetam ou tentam afetar os índices de natalidade e de mortalidade e a migração humana” (Kraft, 1983, p. 618). Note-se que uma definição abrangente deveria levar em consideração também a *inatividade* do governo e fazer a distinção entre políticas implícitas e explícitas.

clerical, e por sua ênfase na família como clientela privilegiada do Estado de Bem-Estar Social em formação e no papel dos "pais como salvadores da nação" (Quine, 1996).

A Alemanha foi, junto com a França, o país que teve o maior número de baixas durante a Primeira Guerra. Sabe-se que o incremento populacional era uma das principais metas do nazismo. Contudo, a dramaticidade da *Endlösung*, a "solução final" de extermínio em massa dos judeus e demais "indesejados", encarregou-se de ofuscar, aos olhos dos estudiosos do período, a ênfase dada pelo regime também às políticas populacionais de cunho "positivo", isto é, de estímulo à natalidade. Assim, mesmo antes dos campos de extermínio, a política populacional do Terceiro Reich poderia ser classificada tanto como "pró-natalista" quanto como "antinatalista". Maternidade e esterilização compulsórias foram a tônica da campanha de procriação seletiva implementada. O programa nazista de esterilização seria a primeira etapa de um processo de progressiva radicalização que passaria pela campanha da "eutanásia" para culminar no genocídio. A "solução final", dessa maneira, pode ser explicada tanto pela ideologia hitlerista quanto pelo monopólio da "biologia social" e da "higiene racial" sobre o aparato público e privado do *welfare state* alemão. "Essa influência institucional constituiu uma base firme a partir da qual foi promovida uma aceitação gradual de um amplo programa de saúde pública que tinha como objetivo o 'aprimoramento' racial" (Quine, 1996, p. 103).

Na Itália de Mussolini, as políticas populacionais foram ativadas muito mais devido às consequências da Primeira Guerra Mundial do que em função de qualquer persistente e alarmante queda nas taxas de natalidade. A hostilidade ao neomalthusianismo na Itália, com sua propaganda dos meios contraceptivos, deveu-se, segundo Quine, não à força crescente do movimento, mas sim à aguda ambivalência da discussão sobre o significado social da sexualidade e da reprodução em um país onde o catolicismo sempre teve raízes tão profundas. As idéias que vertebraram a política populacional de

Mussolini foram derivadas de uma peculiar eugenia que, em vez de preconizar a "procriação seletiva", desejava encorajar a classe trabalhadora a procriar ainda mais. O movimento eugênico italiano era nitidamente pró-natalista e favorável à estruturação de um aparato de seguridade social capaz de amparar mães e crianças. A frustração dos anseios imperialistas italianos responderia por boa parte do caráter pró-natalista do movimento eugênico no país, bem como pelas políticas populacionais do fascismo.

A faceta assistencialista das políticas populacionais do *Duce* baseava-se na premissa, defendida pela Sociedade Eugênica Italiana, fundada em 1912, de que deveriam ser dadas aos cidadãos recompensas materiais, na forma de benefícios sociais e isenções fiscais, que pudessem induzi-los a cumprir sua "obrigação cívica" de procriar prolificamente. Como, segundo o suposto, povo fértil é povo robusto, as políticas populacionais do fascismo passaram a enfatizar tanto a "quantidade" como a "qualidade".

Autores pró-natalistas italianos, além de enfatizarem questões militares e estratégicas em sua defesa da necessidade de se elevarem as taxas de natalidade, chegaram mesmo a reverter o argumento de Malthus e destacar que a auto-suficiência na produção de alimentos e a aceleração do processo de industrialização só seriam possíveis com o aumento da população. O investimento em "capital humano" compensaria o país por sua carência de recursos. O título de um ensaio de Mussolini de 1928 sumaria bem o raciocínio: "Números como força".

Buscando capitalizar a generalizada frustração nacionalista dos italianos, o pró-natalismo, que cruzava fronteiras partidárias e ideológicas, tornou-se política oficial do regime fascista, servindo de mediador nas relações entre o Estado e a sociedade. A "ressurreição nacional" preconizada pelo fascismo, galvanizadora da legitimidade do regime, teria como pilar básico uma política populacional nacionalista, ferramenta essencial do planejamento social e da transformação da Itália em um país produtivo, orgulhoso e prolífico, verdadeiro herdeiro da civilização

romana. A campanha demográfica fascista legitimava a intervenção estatal na esfera privada, transformando a família em instrumento político. O fato de grande parte dos mecanismos de seguridade social preconizados pelo regime jamais ter sido implementada apenas reforça a noção da centralidade da propaganda para a legitimação do "novo império fascista".

A campanha demográfica de Mussolini, quando comparada ao programa de "higiene racial" do nazismo, parece, segundo Quine, demasiadamente obcecada com os números, com a quantidade. Se a "batalha pela natalidade" advogada pelo *Duce* enfatizava mecanismos de natureza "positiva", parece evidente o destaque dado pelo Terceiro Reich a medidas "negativas".

Quine constata que um dos pilares básicos da política populacional, tanto nas ditaduras como nas democracias, é a noção generalizada de que o Estado deve passar a intervir ou controlar a reprodução.² O presente artigo, mais que analisar a transição demográfica sueca, tem por objetivo avaliar como e por que a chamada "questão populacional" na Suécia foi traduzida em um programa democrático de atendimento à família que, contraditoriamente à ênfase de outros países, buscou enfatizar a "maternidade voluntária" e redundou em uma experimentação pioneira na área das políticas sociais, na qual o moderno Estado de Bem-Estar Social sueco encontraria seus sustentáculos.

Na verdade, as políticas populacionais suecas dos anos 30 e 40 não são apenas as

antecessoras imediatas das "políticas para a família", ainda hoje centrais ao modelar *welfare state* sueco. Alguns princípios estabelecidos na época, ligados à necessidade de se estancar o declínio nas taxas de natalidade, viriam a constituir a espinha dorsal do chamado "modelo sueco", o qual atingiu sua maturidade nas décadas de 60 e 70.

Os editores do renomado periódico *Population Studies*, que em 1948 publicaram um detalhado relatório sobre o desenvolvimento das políticas populacionais suecas, então em sua fase final de implementação, observaram que aquelas políticas apresentavam duas características distintas: uma, o fato de terem sido elaboradas segundo as tradições democráticas do país; e outra, o fato de terem sido o resultado de uma série de minuciosos estudos sobre os vários aspectos da questão populacional (ver Gille, 1948a, p. 3).

Esses estudos foram coordenados e sistematizados por duas "Comissões Reais de Investigação sobre a População" (*Befolkningsskmission*), a primeira instaurada em 1935 e a segunda em 1941.³ Os trabalhos dessas duas comissões, agências cruciais na elaboração das políticas, serão analisados de maneira sucinta. Porém, não buscarei avaliar aqui o real impacto dessas políticas sobre as tendências demográficas no país. O texto se propõe a examinar a natureza da intervenção estatal sueca e a maneira como os princípios instituídos pela política populacional do país passaram a vertebrar boa parte do chamado "modelo sueco".

² Note-se que Quine adota uma definição de "política populacional" que, distinguindo as políticas "positivas" (pró-natalistas) das "negativas" (antinatalistas), atende bem a seus intentos comparativistas. Tal definição, porém, concentrando-se em políticas "explícitas" e sistemáticas, não dá conta da influência potencial das "não-decisões" governamentais nos movimentos demográficos (ver Kraft, 1983).

³ Se na Suécia, como em outros países, o declínio nas taxas de natalidade foi uma questão a preocupar principalmente os setores mais conservadores da sociedade, um dos fatores distintivos da experiência sueca com as políticas populacionais foi, exatamente, o fato de as soluções encontradas terem privilegiado uma reforma social que visava à redistribuição mais equitativa dos recursos sociais. Note-se que a primeira Comissão Populacional foi composta depois de o Partido Liberal, o Partido Conservador e a Associação Nacional (fascista) terem requerido sua instauração em uma sessão parlamentar em janeiro de 1935. Mesmo que todos os outros partidos tenham, depois de um rápido debate, acatado a sugestão, o fato de a iniciativa ter partido dessas agremiações políticas é significativo (Rausing, 1986, p. 546).

A "questão populacional" como matriz para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social sueco

Toda a estrutura do *welfare state* sueco, com sua vasta gama de serviços públicos e mecanismos de transferência de recursos do "berço ao túmulo", como diz o epíteto, é ainda hoje reconhecida no país como a encarnação da *Folkhem* (Casa do Povo). A expressão foi cunhada em um discurso parlamentar em 1928 pelo social-democrata Per Albin Hansson, que quatro anos depois viria a se tornar primeiro-ministro. O termo *Folkhem*, ou seja, a nação como um lar para toda a população, sumaria o ideal da "boa sociedade", cujos princípios essenciais a social-democracia sueca, em sua longa hegemonia sobre o sistema político-partidário do país, lutaria para pôr em prática nas décadas subseqüentes. Certamente, esse é um conceito normativo, que descreve o funcionamento desejado das relações sociais e propõe que objetivos coletivos sejam encarados como objetivos pessoais.

A base do lar é o companheirismo e a comunhão de sentimentos. No verdadeiro lar, ninguém deve ser privilegiado ou depreciado; não há favoritos, nem enteados. Ninguém se sente superior, ninguém busca seu benefício próprio às custas dos demais, e os mais fortes não se sobrepõem aos mais fracos. No verdadeiro lar, igualdade, consideração, cooperação e solidariedade prevalecem. No grande lar do povo e dos cidadãos, isso significaria o dismantelamento de todas as barreiras sociais e econômicas que hoje dividem os cidadãos em privilegiados e desprotegidos, em governantes e governados, em ricos e pobres, em abastados e destituídos, em saqueadores e

saqueados. (Per Albin Hansson, apud Tilton, 1991, pp. 126-127; tradução minha)

Não restam dúvidas quanto ao fato de Hansson ter sido um hábil manipulador de símbolos políticos. Ainda que, mais tarde, a poderosa imagem da *Folkhem* tenha sofrido a concorrência de novas palavras de ordem, como a *Starka Samhäl* ("Sociedade Forte") de Tage Erlander, não podemos relegar a um segundo plano os mecanismos políticos que propiciaram a tradução de palavras tão fortes para uma estrutura de bem-estar social ainda hoje considerada modelar.⁴

As origens do *welfare state* sueco, calcadas no paternalismo e em princípios assistencialistas, certamente precedem o início da hegemonia social-democrata no país (Olsson, 3; Valocchi, 1992). Contudo, foi somente em meados da década de 30, já sob a égide social-democrata, que abrangentes medidas de seguridade social começaram a ser discutidas e implementadas sob a forma de "políticas populacionais" ou "políticas para a família", seguindo o relativo consenso quanto à necessidade de se conter o drástico declínio das taxas de natalidade na Suécia. De fato, diversos estudiosos avaliam que as soluções encontradas para a "questão populacional" constituem a verdadeira fundação do moderno Estado de Bem-Estar Social na Suécia.

O papel do casal Alva e Gunnar Myrdal⁵ como cientistas sociais, ativistas social-democratas e *policy makers* é considerado crucial no processo que levou à elaboração de uma agenda de reformas sociais partindo do que antes era apenas uma preocupação conservadora quanto ao "futuro da nação" caso os índices de natalidade continuassem declinando (ver Carlson, 1990; Hatje, 1974; Kälvermark, 1980a; Rausing, 1986). O influente livro de Alva Myrdal, *A crise da questão populacional* (*Kris i Befolkningsfrågan*), de 1934, estabeleceu os termos do debate que

⁴ Para uma avaliação sucinta do "modelo sueco" e de sua presente crise, ver Faria (1996).

⁵ Gunnar Myrdal veio a receber o Prêmio Nobel de Economia em 1974 e Alva foi laureada com o Nobel da Paz em 1982.

seria institucionalizado com a formação da primeira Comissão Populacional, em 1935, encarregada de avaliar a situação demográfica do país e propor um plano de ação governamental capaz de estancar o processo de declínio populacional. Seguindo as propostas divulgadas nos diversos relatórios, várias políticas pioneiras foram implementadas.

Mesmo que, anos depois, Alva Myrdal viesse a negar "qualquer semelhança [que o seu trabalho] pudesse ter tido com a abordagem pró-natalista",⁶ o assunto merece um exame cauteloso. Entre as bem sedimentadas tendências neomalthusianas do movimento trabalhista sueco e o verdadeiro temor das fileiras conservadoras à "extinção da população sueca", chegou-se a um acordo quanto à necessidade de se implementar abrangentes reformas no país.⁷

Uma maneira simples de se abordar o problema talvez seja apontar os objetivos formais da primeira Comissão Populacional: aprimorar a "qualidade" e aumentar a "quantidade" da população sueca. Isso significa dizer que a questão da reforma social estaria inapelavelmente ligada ao desejado aumento da taxa de natalidade. Porém, vale lembrar que, apesar dos objetivos explícitos da Comissão, Alva Myrdal, ativa participante dos trabalhos, juntamente com Gunnar Myrdal, refutaria, no prefácio do seu *Nation and family* (1968), a ambivalência entre "quantidade" e "qualidade":

[...] o fato de as tendências demográficas na Suécia durante as décadas de 1920 e 30 [...] apontarem para o despovoamento foi algo temporário, servindo para dramatizar a mensagem de nosso trabalho na formulação da política social e familiar, não tendo, na verdade, conduzido aquela política a nenhuma maior inclinação para o

aumento da procriação. (Alva Myrdal, 1968, p. XVIII; tradução minha).

Seja como for, claro está que tanto os trabalhos da Comissão como algumas medidas imediatamente adotadas traziam a marca do pró-natalismo. O objetivo principal das políticas propostas e/ou implementadas era reduzir e socializar os gastos familiares com as crianças. As noções de "justiça" e "igualitarismo" perpassam todo o desdobrar da "questão populacional", mas a mensagem das reformas como um "investimento no capital humano" do país foi propagada em letras maiúsculas. Talvez seja útil reproduzir aqui a afirmação freqüentemente citada de Gustav Möller, ministro social-democrata dos Assuntos Sociais:

[...] de minha parte, eu não hesito um segundo sequer em alarmar um incontável número de direitistas e de membros do Partido Agrário e do Partido Liberal com a ameaça de que o nosso povo se deparará com a extinção [...] se eu, com essa ameaça, puder fazer com que eles votem a favor das reformas sociais que apresento. É assim, simplesmente, que eu vejo a questão populacional e isso me basta. (Gustav Möller, apud Rausing, 1986, p. 545; tradução minha)

Sejam as reformas pró-natalistas encaradas simplesmente como um antídoto contra o declínio das taxas de natalidade ou como benefícios sociais, fato é que a habilidosa manipulação da "questão populacional" foi essencial para a criação de um consenso nacional acerca das políticas de bem-estar implementadas pelo governo social-democrata empossado em 1932. Antes que possamos listar as medidas concretas adotadas seguindo as recomendações da Comissão Populacional, é preciso destacar

⁶ Ver o prefácio à edição de 1968 do livro de Alva Myrdal, *Nation and family*.

⁷ Sobre o neomalthusianismo na Suécia, ver Kälveborn (1980b).

que alguns princípios defendidos pelo casal Myrdal já na década de 30 deixariam marcas profundas no assim chamado "modelo sueco". Esses princípios podem ser agrupados em três proposições genéricas básicas: 1) *uma ênfase na provisão pública de serviços e bens in natura*, em lugar da prevalência de transferências em dinheiro como meio de redistribuição; 2) o *papel do Estado* não apenas como provedor, mas também *como educador*; e 3) a noção de *política social* mais como *intervenção preventiva* do que como ação remediadora.

É claramente necessário, contudo, distinguir os princípios defendidos pelos Myrdal das políticas implementadas depois da filtragem do peculiar processo sueco de formação de políticas públicas, caracterizado pela consulta ampla aos grupos de interesse e de pressão e pela busca de soluções consensuais. Podemos antecipar algumas dificuldades relacionadas a cada um dos tópicos mencionados acima.

1) É crucial a escolha entre *provisões públicas em dinheiro ou em bens*. Alva Myrdal devotou todo um capítulo à questão em seu *Nation and family*, no qual ela desenvolve e justifica a sua preferência pela provisão não-monetária de benefícios. É importante lembrar, contudo, que Gustav Möller, ministro social-democrata dos Assuntos Sociais de 1932 a 1951 e reconhecido como um dos arquitetos do Estado de Bem-Estar Social sueco, tinha a preferência por benefícios em dinheiro. Möller, foi dito, era o "mais destacado porta-voz no governo [social-democrata] da expansão das políticas sociais" (Rothstein, 1985, p.156) e, "mais do que qualquer outro indivíduo, teve responsabilidade pela formação da política social" (Tilton, 1991, p. 103).

Mesmo que o argumento principal de Möller não tenha sido contrário aos benefícios estatais na forma de bens e/ou serviços, as suas preocupações administrativas e com a

implementação das políticas devem ser mencionadas. Objetivando a descentralização e buscando evitar o velho aparato burocrático "herdado" de governos anteriores, Möller se debatia contra as armadilhas de qualquer aparato burocrático expandido. Sua ênfase na universalidade de benefícios, tais como pensões e contribuições para os doentes e para as crianças, parecia enfatizar muito mais a criação de um sistema não estigmatizante, a economia e simplicidade administrativas e a provisão não pautada por quesitos de classe do que uma tentativa de se ganhar a simpatia das classes médias. Note-se, porém, que o sucesso da social-democracia na Suécia tem sido analisado a partir de sua capacidade de conquistar o apoio das classes médias.⁶ Assim, quando as características globais do *welfare state* maduro são avaliadas, a cobertura universal dos benefícios deve ser entendida tanto como uma estratégia política quanto como uma estratégia administrativa.

Voltando à defesa de Alva Myrdal dos benefícios não-monetários, deve-se ter em mente que a distinção exposta acima entre as preocupações de Alva e de Möller não deve obscurecer o fato de que Alva, quando tratava da questão, estava semeando idéias e construindo fundamentos, enquanto Möller lidava com obstáculos práticos à administração estatal. Alguns pontos comuns às duas abordagens podem, contudo, ser assinalados: a concepção de benefícios públicos como direitos de cidadania e o desejo de incrementar o controle social da máquina pública (mantendo a proximidade entre os beneficiários e as agências encarregadas de gerir os benefícios, por exemplo).

É tarefa difícil avaliar como a profunda influência do casal Myrdal nos trabalhos da primeira Comissão Populacional ajudou a direcionar as preferências de seus membros pelas provisões não-monetárias (isto é, bens e serviços). No entanto, os princípios

⁶ Ver, por exemplo, Esping-Andersen (1985).

adotados guardam grande semelhança com os argumentos de Alva.⁹

Primeiramente, de acordo com Alva Myrdal, era necessário evitar qualquer semelhança dos benefícios estatais com a caridade e o assistencialismo. A provisão de bens e serviços para as crianças, "o principal recurso econômico do país", para lembrar os termos estratégicos prevaletentes durante os debates populacionais dos anos 30, deveria seguir o "padrão de uma economia cooperativa na qual vastos esquemas de provisão gratuita de bens e serviços para crianças fossem mantidos pela comunidade com base na organização racional, conveniência e equidade social" (Alva Myrdal, 1939, p. 741).

Alva justificava esse princípio da seguinte maneira: a) as provisões não-monetárias ofereceriam maiores garantias de que as crianças seriam os principais beneficiários, uma vez que benefícios em dinheiro poderiam facilmente ser destinados a outros gastos domésticos [a Comissão propôs, por exemplo, refeições gratuitas nas escolas e a provisão de roupas e sapatos para as crianças]; b) a administração pública dos bens de consumo produzidos em larga escala poderia ser mais econômica [e, ao mesmo tempo, seria extremamente adequada aos programas públicos de emprego deslançados como maneira de mitigar os efeitos da Grande Depressão]; c) "o auxílio não-monetário tem caráter educativo, podendo influenciar favoravelmente os hábitos de consumo" (Alva Myrdal, 1939, p. 741) [discutiremos o ponto à frente]; e d) benefícios financeiros vultosos a ponto de cobrir os gastos com as crianças iriam demandar do orçamento nacional um montante "praticamente proibitivo". Entretanto, exceções ao princípio poderiam ser aceitas quando "considerações práticas" assim o requeressem, o mesmo se dando com isenções fiscais favorecendo famílias com crianças.

Um outro argumento apresentado por Alva Myrdal (1968) em favor do sistema de provisões não-monetárias parece estar de acordo com suas declarações posteriores de que o "pró-natalismo" não teve papel essencial em suas propostas de reforma. Segundo esse argumento, benefícios em dinheiro favorecem a "quantidade" (isto é, números populacionais), ao passo que os benefícios não-monetários favorecem a "qualidade". A despeito da questão de o "pró-natalismo" ser uma meta ou uma estratégia para os *policy makers* social-democratas dos anos 30, é importante lembrar como a idéia de "recompensas" públicas para o nascimento de uma criança parecia repulsiva para Alva Myrdal. Note-se que a noção de "recompensa" pelo cumprimento do "dever cívico" de procriar foi radicalizada pelas autoridades políticas para as famílias adotadas pela Alemanha e pela Itália na década de 30, que previam até a concessão de medalhas e outras distinções honoríficas para famílias especialmente prolíficas (Quine, 1996).

2) O papel do Estado como educador tem sido, de certa forma, negligenciado nos estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social sueco; entretanto, acreditamos ser este um aspecto que merece um exame mais detido. Não trataremos aqui do papel mais evidente desempenhado pelo Estado na reestruturação, expansão e homogeneização do sistema de educação formal, isto é, escolas, universidades, etc.¹⁰ Pode-se dizer, seguramente, que os investimentos vultosos e inovativos da social-democracia sueca na educação formal foram sendo aplicados em consonância com os principais fundamentos ideológicos do partido, desde a igualdade no acesso e os altos níveis de qualidade até a ênfase na cooperação, na não competitividade e no esforço para a eliminação da tradicional divisão de papéis entre homens e mulheres. Contudo, o que gostaríamos de ressaltar é o fato de os

⁹ Comparem-se, por exemplo, as descrições de Alva da posição da Comissão (Myrdal, 1939) com sua própria avaliação do ponto no Capítulo 9 de *Nation and family* (Myrdal, 1968).

¹⁰ Ver, entre outros, Ball e Larsson (1989).

intentos educacionais da intervenção estatal na Suécia não terem se restringido à chamada educação formal, impregnando boa parte de suas políticas sociais.

A questão é bem ilustrada pela defesa da provisão de benefícios *in natura*. Alva Myrdal argumentava que as provisões não-monetárias influenciariam os padrões de consumo. "Percebe-se hoje, mais que nunca, a necessidade de campanhas educativas para a melhoria das condições de higiene, cultura e hábitos de consumo" (Myrdal, 1968, p. 144).

Na verdade, confrontamo-nos com um interessante paradoxo: na medida em que se almejava envolver a comunidade na administração e avaliação dos serviços, tornava-se clara, em alguns dos trabalhos de Alva, a descrença na capacidade do indivíduo para discernir o que é bom para si próprio. Tal paradoxo abre espaço para o trabalho dos *experts* e para uma atuação estatal por vezes considerada "paternalista".¹¹

Há, ainda, exemplos mais recentes. O mais evidente talvez seja a lei de 1979 que proibiu os pais de punirem fisicamente os seus filhos. Como a lei não prevê nenhuma sanção ao infrator, ela pode ser interpretada de duas maneiras: a) como uma estratégia para "invadir a privacidade da família através da oficialização de um determinado comportamento para os pais" (Haeuser, 1990); e b) como a idealização de um comportamento paterno a ser implementado através de campanhas publicitárias de conscientização social. A opção a, porém, parece-nos excessivamente normativa. Entretanto, acreditamos ser mais interessante avaliar aqui as dimensões que as campanhas assumiram. Tentando reduzir as taxas de abuso e maus-tratos contra as crianças e protegendo os seus direitos como indivíduos autônomos através da "lei da não punição física", o governo sueco "deflagrou a mais cara e abrangente campanha de educação pública de sua história; por volta de 1981, 99% da população conhecia a lei, um índice

inédito nas pesquisas sobre conhecimento de leis em qualquer outra sociedade industrial" (Durrant, 1994).

Ainda outro exemplo do papel do Estado sueco como educador é a tentativa de se alterar o comportamento dos pais mediante a legislação da licença-maternidade. A transformação da *licença-maternidade* em *licença para os pais* (em 1974) significou mais uma tentativa de facilitar a ruptura do padrão familiar tradicional (marido/provedor-esposa/dona de casa), como parte de uma lógica mais recente das políticas para a família no país, qual seja, a da igualização entre os sexos, lógica que sucedeu o pró-natalismo. Ainda outra vez, mais que sancionar um arraigado comportamento social, essa legislação buscou abrir caminho para uma divisão mais igualitária das tarefas domésticas entre homens e mulheres.

3) A noção de *política social preventiva*.

Na verdade, pode ser enganoso associar essa noção exclusivamente ao prolífico trabalho dos Myrdal, uma vez que tal concepção é um dos pilares de qualquer Estado de Bem-Estar Social avançado. No entanto, uma característica distintiva de alguns *welfare states*, notadamente do escandinavo, é a extensão das medidas de bem-estar implementadas para evitar que os cidadãos precisem recorrer à assistência social (isto é, ao último mecanismo de proteção, pretensamente não estigmatizante, que outrora era designado como "assistência aos pobres" — *poor relief*).

Apesar das várias medidas tomadas para transformar a "assistência aos pobres" em um recurso excepcional, em uma forma de assistência que não estigmatizasse os beneficiários e que fosse considerada um direito de cidadania, os esforços continuaram no sentido de evitar a necessidade desse último recurso. Também aqui o descobrimento da "questão populacional" foi oportuno para a efetivação da mudança.

¹¹ Sobre a confiança dos Myrdal na ciência, ver Carlson (1990).

O acalentado ideal da "maternidade voluntária", tão arduamente defendido por Alva e Gunnar, pode nos dar mais um exemplo do que talvez tenha sido o "legado dos Myrdal" ao Estado de Bem-Estar Social sueco. Segundo sua concepção, os filhos devem ser desejados e preparados para serem adultos produtivos. A controversa noção de proteção social foi transformada em uma questão de "investimento". No entanto, se essa virada significou um movimento estratégico capaz de incrementar a aceitação das então chamadas "políticas populacionais", os Myrdal derivaram proposições radicais do conceito de "maternidade voluntária": a legislação sobre o aborto deveria ser liberalizada; a lei de 1910 que proibia a venda de contraceptivos deveria ser abolida; a educação sexual deveria ser obrigatória; e, não menos importante, medidas assistencialistas e setorializadas deveriam ser substituídas por mecanismos redistributivos efetivos. Certamente, a "maternidade voluntária" iria demandar a implementação tanto de medidas sociais quanto educacionais, e os direitos, necessidades e expectativas pessoais deveriam estar em sintonia com os objetivos sociais mais abrangentes, fossem eles "quantitativos" ou "qualitativos". Eis por que me parece ao menos factível afirmar, seguindo Carlson, que os Myrdal tenham sido os "progenitores do *welfare state* pós-família" ou que, nos anos 30, o estado sueco tenha iniciado o seu "triumfo" sobre a família (Careson, 1990, pp. XII e 197).

Mesmo que esse seja um ponto controverso, não há dúvidas de que, a partir dos candentes debates sobre a "questão populacional", ganhou corpo um ideal de igualização do consumo. De acordo com Alva Myrdal (1939, p. 760), esse havia sido o mais relevante princípio a nortear os trabalhos da Comissão Populacional. Na verdade, é possível afirmar que o objetivo da "igualização do consumo" tenha substituído o objetivo de socialização dos meios de

produção inicialmente defendido pela social-democracia sueca.

A relevância da noção de política social preventiva seria posteriormente reafirmada (e institucionalizada) mediante massivos programas governamentais denominados "políticas para um mercado de trabalho ativo". A ênfase nessas políticas de retraining e realocação dos trabalhadores e a transformação da luta contra o desemprego em objetivo prioritário não significaram apenas uma maneira de controlar os gastos públicos com aqueles aliados do mercado de trabalho; significaram, também, que o Estado de Bem-Estar Social deveria ser visto como uma proteção contra a perda de rendimentos e não como um "modo de vida".

Devemos agora, porém, traçar um esboço das políticas populacionais adotadas durante a década de 30, verificando como o pró-natalismo marcou a emergência do moderno *welfare state* sueco.

Equacionando "pró-natalismo" e reforma social: a primeira Comissão Populacional

Há muitas dificuldades quando se busca desemaranhar as lógicas das políticas sociais implementadas de acordo com o desenrolar da "questão populacional" na Suécia. As reformas sociais deveriam atender às preocupações "quantitativas" e "qualitativas", isto é, aumentar as taxas de natalidade e melhorar as condições de vida. A despeito do modo como o casal Myrdal interpretou sua participação crucial no debate e nos processos de *policy making*, talvez seja lícito dizer que um dos seus principais méritos tenha sido tornar clara a necessidade de se harmonizarem esses dois aspectos na política social a ser implementada. Talvez seja essa a razão pela qual as reformas da década de 30 tenham sido denominadas "pró-natalismo de esquerda".¹² Segundo Alva Myrdal, "provavelmente, a longo prazo, mesmo o aspecto quantitativo será favorecido

¹² Ver, por exemplo, Rausing (1986).

pela redistribuição de benefícios não-monetários, uma vez que isso implicará uma reestruturação das próprias bases da vida em família" (Myrdal, 1968, p. 146).

De qualquer forma, o fato é que as "políticas populacionais" não eram substancialmente diferentes do que hoje se convencionou chamar "políticas para a família", na medida em que também elas tinham como alvo principal a família com crianças. Contudo, parece-me importante distinguir as propostas da Comissão que foram acatadas e transformadas em lei daquelas recusadas, negligenciadas ou postergadas.

Há quem considere que as medidas adotadas seguindo as propostas da Comissão Populacional não tenham sido verdadeiramente abrangentes (Hatje, 1974). Contrariamente ao que aconteceu após os trabalhos da segunda Comissão Populacional na década de 40, quando o Parlamento realmente ampliou os benefícios propostos, as alterações parlamentares dos anos 30, na maioria das vezes, significaram restrições. O *Riksdag* (o Parlamento sueco) restringiu propostas que já eram "modestas e cuidadosamente formuladas de modo a se apresentarem economicamente viáveis e levando em consideração o declínio populacional previsto" (Rausing, 1986, p. 547). As sugestões mais radicais e/ou caras foram refutadas: fundos de auxílio para a compra de roupas, educação sexual nas escolas, creches públicas para todos indiscriminadamente, refeições gratuitas para os estudantes, inspeções anuais nas residências, aborto por razões puramente sociais (proposta apresentada pelo Comitê de Investigação sobre o Aborto e rejeitada pela Comissão), expansão dos benefícios da licença-maternidade, e um serviço público de saúde abrangendo toda a população. Não é minha intenção, neste trabalho, examinar os diferentes motivos e forças por trás da

rejeição a essas propostas; cabe, entretanto, ressaltar que, ao fim e ao cabo, grande número de benefícios seletivos, não universais, foi aprovado. As políticas implementadas incluíram os auxílios financeiros (em maior número do que o desejado pelo casal Myrdal) e eram direcionadas para as mulheres muito mais como mães do que como trabalhadoras.¹³

As medidas adotadas foram: empréstimos estatais para recém-casados, a fim de ajudar o casal nas despesas com móveis e utilidades para a casa (1937); auxílios públicos para a construção e manutenção de centros de saúde para crianças e gestantes (1937); empréstimos para construção de apartamentos capazes de abrigar famílias numerosas (a partir de 1935); fornecimento de refeições escolares gratuitas em municipalidades com taxas de desemprego muito altas (a partir de 1937); adiantamento das pensões devidas às crianças por pais que, não tendo a custódia do filho, estavam obrigados a pagar uma contribuição mensal para o sustento da criança e não o faziam ou não podiam fazê-lo (nesses casos, o pai ou mãe inadimplentes seriam posteriormente chamados a cobrir o pagamento adiantado pelo governo); auxílios para crianças carentes (a partir de 1937); bônus maternidade instituído para famílias de baixa renda a fim de cobrir os gastos básicos com o nascimento do bebê; e distribuição gratuita de medicamentos e vitaminas mediante recomendação médica (a partir de 1939).

Ao lado de todas essas medidas, a Lei do Aborto, de 1938, mostrou-se menos restritiva que a regulamentação então em vigência, permitindo a interrupção da gravidez por motivos eugênicos e por razões de ordem sociomédica. Entretanto, a proposta apresentada anteriormente pelo comitê encarregado de examinar a questão era ainda mais liberal. Também em 1938, a lei de 1910 que proibia a divulgação e comercialização de métodos

¹³ Na década de 60, quando o país passou a ter uma carência de mão-de-obra, ao mesmo tempo em que assistia a uma mobilização em torno do reconhecimento oficial do "duplo papel" da mulher, como mãe e trabalhadora, as políticas para a família viriam a sofrer mudanças bastante drásticas.

contraceptivos foi derrubada, mas, contrariando os apelos da Comissão Populacional, os farmacêuticos podiam se negar a vender os contraceptivos se assim o desejassem. Em 1939, as mulheres trabalhadoras passaram a ser protegidas por uma lei que proibia a demissão por motivos de gravidez ou casamento.

Certamente, de uma perspectiva *a posteriori*, os resultados imediatos (isto é, as políticas implementadas) do longo e detalhado trabalho desenvolvido pela Comissão Populacional parecem não ter sido tão abrangentes quanto o recomendado. Eles, evidentemente, não atenderam às expectativas do casal Myrdal; na verdade, Carlson aponta a "pausa nas reformas", determinada em 1938, como sendo uma das razões que levaram o casal a aceitar a bolsa de estudos oferecida pela Carnegie Foundation, nos Estados Unidos. Como o *Riksdag* (o Parlamento) não chegou a avaliar os últimos trabalhos da Comissão, Gunnar Myrdal escreveu o seguinte comentário: "O governo é favorável a todas as propostas, mas eu sinto dizer que, mesmo em nosso pequeno país, a presente situação mundial faz necessário que se invista a maior parte do dinheiro disponível em armamentos" (apud Carlson, 1990, p. 176).

Contudo, os trabalhos da Comissão também devem ser compreendidos de outras perspectivas: como uma experiência pioneira em políticas para a família e como processo coordenado de formação de políticas públicas, no qual o parecer de especialistas cumpriu papel fundamental na formação de opiniões e na cristalização de interesses. Mesmo se as políticas para a família na Suécia viessem a assumir posteriormente novas diretrizes, o caminho estava aberto para um fenômeno típico: o incrementalismo característico dos benefícios sociais na Suécia. Se o Acordo de Saltsjöbaden, de 1938, assinado pela Associação Sueca dos Empregadores (SAF) e pela Confederação

dos Sindicatos dos Trabalhadores Manuais (LO), marcou o estabelecimento de relações cooperativas entre empregadores e empregados, prevalecentes até a década de 80, também é possível dizer que a Comissão Populacional mostrou a relevância das políticas para a família para o Estado de Bem-Estar Social a ser erigido.

A abrangente coalizão que governaria o país nos anos de guerra consolidaria o *ethos* de busca de acordo, um *ethos* institucionalizado pela longa tradição de se estabelecerem comissões de investigação capazes de debater questões mais candentes. Em um certo sentido, o trabalho dessas comissões facilita e "suaviza" os debates parlamentares, uma vez que os pontos de convergência entre os interesses conflitantes são buscados nesses trabalhos preliminares, antes que o *Riksdag* venha a examinar as propostas.

Antes que possamos discutir brevemente os resultados da segunda Comissão Populacional, indicada em 1941, parece-me importante avaliar o significado de as modernas políticas para a família na Suécia terem sido implementadas como políticas populacionais, isto é, tentar sumarizar as lógicas subjacentes à estruturação do *welfare state* sueco através da "questão populacional". Se não incorporarmos, neste momento de nossa análise, as políticas implementadas no pós-guerra, acredito que um panorama mais claro do desenvolvimento das modernas políticas para a família na Suécia possa ser traçado.

A literatura especializada reconhece o quanto é difícil *provar* qualquer relação entre as taxas de natalidade e as políticas sociais. Mesmo que esses índices passem a flutuar de acordo com a expectativa despertada pela adoção de certas medidas, apontar um vínculo causal é sempre arriscado.¹⁴ Como estamos aqui interessados em compreender

¹⁴ Para as taxas de natalidade na Suécia, que cresceram nos anos 40 e 50, passando a declinar novamente a partir de 1964, ver McIntosh (1980) e Hofsten (1986).

como e por que o estado sueco passou a intervir massivamente na esfera familiar, não nos interessando os resultados efetivos de tais políticas, devemos nos ater à intencionalidade dos atores e aos mecanismos postos em funcionamento.

Mesmo um rápido sumário das políticas adotadas na década de 30, como o apresentado acima, pode nos mostrar que, a despeito de o *Riksdag* ter restringido severamente as propostas da primeira Comissão, as políticas efetivamente implementadas vieram ao encontro das intenções declaradas de fazer convergir os interesses "quantitativos" e "qualitativos". Entretanto, é muito difícil dividir as políticas adotadas segundo essas categorias. Os "empréstimos para o casamento" podem ilustrar o ponto. O objetivo principal desses empréstimos, que deveriam ser posteriormente ressarcidos aos cofres públicos, era dar um incentivo para que as pessoas se casassem mais cedo, aumentando, assim, o tempo de fertilidade da mulher dentro do casamento.¹⁵ Não há dúvidas, porém, quanto ao fato de que uma melhoria na qualidade de vida era um objetivo tanto do empréstimo quanto dos casais que o tomavam. Ambigüidade similar permeia toda a gama de políticas adotadas no período.

Os "empréstimos para o casamento", no entanto, apresentavam certas peculiaridades que contradiziam outras políticas do período e que seriam abolidas posteriormente. Os empréstimos claramente representavam uma tentativa não velada de se estimular o casamento como instituição social crucial. Tradicionalmente, um grande número de crianças suecas tem nascido de relacionamentos não chancelados pelo casamento (ver Popenoe, 1988) e não é fácil negar que aqueles empréstimos também significavam uma recompensa ao casamento formal. Entretanto, ainda que os trabalhos da Comissão tivessem refletido o "zelo preva- lecente na Suécia de ênfase na família como

instituição" (Alva Myrdal, 1939, p. 759), não seria correto afirmar que havia uma pressão generalizada para que as pessoas encarassem o casamento como a única forma socialmente aceitável de união entre um homem e uma mulher. O fato de a Comissão ter rejeitado a implantação de um "imposto para solteiros", que iria transferir recursos das pessoas solteiras para as famílias (ver Glass, 1967, p. 334), pode ser citado como um exemplo da aceitação oficial do princípio da livre escolha individual. De fato, Alva Myrdal enfatiza que a reconciliação da liberdade individual com o interesse público era um dos princípios básicos a guiar o "programa democrático para a segurança da família" na Suécia.

Quanto a esse aspecto, contudo, as medidas implementadas nos anos 30 não foram totalmente inovadoras, uma vez que, desde 1905, filhos ilegítimos tinham direito à herança de suas mães e, a partir de 1917, o Estado passou a "apoiar os apelos das mães para que os pais passassem a arcar com as despesas dos filhos". No mesmo ano, Conselhos da Juventude foram criados para que os direitos das mães solteiras e de seus filhos fossem assegurados (Ohlander, 1991, p. 63). Mesmo antes de 1937, quando o adiantamento público das pensões alimentícias devidas pelos pais inadimplentes foi instituído, mães solteiras e divorciadas podiam, desde 1930, receber esses adiantamentos quando o pai da criança era negligente (Baude, 1979, p. 147). O "bônus maternidade", aprovado pelo Parlamento em 1937, era pago a toda e qualquer mãe, independentemente de seu estado civil, contanto que sua renda não ultrapassasse um determinado patamar (note-se que a Comissão pleiteava um bônus universal; contudo, o patamar estabelecido era tão alto que o bônus beneficiava 92% das mães — Alva Myrdal, 1939, p. 746).

Um outro elemento capaz de ilustrar o fato de o casamento formal não ter assumido

¹⁵ Veja, por exemplo, Källemark (1980a).

a condição de requisito obrigatório para a concessão de benefícios públicos pode ser buscado nas proposições do Comitê para a Avaliação das Condições de Habitação. Esse comitê, ligado à primeira Comissão Populacional, no qual Gunnar Myrdal também exerceu papel de destaque, publicou um relatório clamando pela abertura emergencial de linhas de crédito para financiar a construção de prédios capazes de abrigar famílias com três ou mais crianças. O ponto que nos interessa aqui é que, de acordo com a proposta, os casais que teriam direito aos apartamentos não precisariam ser legalmente casados (Carlson, 1990, p. 150).

Entretanto, mesmo que não se tenha tentado barrar o processo de entrada das mulheres no mercado formal de trabalho e, assim, reforçar o padrão familiar "homem/provedor-mulher/dona de casa", como era a tônica dos programas para a família na Alemanha e na França da época, a aceitação da coabitação na Suécia não era unânime. O *Relatório sobre a questão sexual*, por exemplo, que Carlson considera o "tratado ideológico central da Comissão", aceitava o "costume sueco" de coabitação antes do casamento, contanto que qualquer gravidez daí resultante levasse ao casamento (Carlson, 1990, pp. 140 e 142).

Apesar dessas contradições, pode-se dizer que, mediante a ênfase na paternidade voluntária e no direito da mulher casada de participar do mercado formal de trabalho, a valorização da maternidade, *per se*, desponta como um aspecto crucial das políticas para a família na Suécia dos anos 30. Talvez uma maneira simples de averiguar o ponto seja lembrar que o "bônus maternidade", aprovado em 1937, representou um contraste significativo com práticas pretéritas não apenas por ser universal (de fato, como ressaltado anteriormente, o *Riksdag* impôs condições para o recebimento do benefício) e financiado pelo Estado, mas também por ter enfatizado a importância social das mulheres. Segundo o parecer da Comissão,

mais do que por seus efeitos sobre o bem-estar, o Bônus Mater-

nidade deve ser visto como um direito e como a expressão da apreciação pública da maternidade. Programas existentes que eram financiados e controlados no âmbito local mantinham o estigma de assistência aos pobres. Um sistema nacional, diferentemente, seria mais racional e eficiente. Se os benefícios anteriores eram normalmente pagos para os pais, em sua qualidade de chefes de casa, o novo benefício iria diretamente para as mães, casadas ou não. A valorização da maternidade iria também aumentar o status da mulher dentro da família. (Carlson, 1990, p. 38)

No processo de suavizar os encargos inerentes à criação dos filhos, oferecendo benefícios em dinheiro ou serviços gratuitos, não se pode menosprezar o fato de a intervenção estatal ter-se tornado mais visível. Na verdade, ampliava-se o grau e alterava-se a natureza dessa intervenção. Esse ponto trivial é importante se se pretende apreender a natureza do Estado de Bem-Estar Social sueco. Cumprindo as funções dos pais negligentes, apoiando o trabalho remunerado das mulheres e não tentando impor penalidades às mães solteiras, valorizando, ainda, a maternidade, o Estado estava consolidando um tipo de intervenção que o caracterizaria como um "Estado amigo das mulheres".

"Visibilidade" é um ponto importante, uma vez que a intervenção estatal pode assumir diferentes formas. Dessa perspectiva, é significativo que, quando o imposto de renda foi revisado em 1938, o *Riksdag* tenha reduzido as isenções fiscais justificadas pelos gastos familiares com os filhos. Se, nesse caso, as isenções fiscais foram consideradas um instrumento débil de redistribuição de encargos e benefícios, essa disposição governamental, de pouca visibilidade, foi posteriormente substituída por um benefício universal altamente visível: a "Contribuição para a criança". Quando se

considera a "Contribuição para a criança" (*barnbidrag*), instituída em 1947, um movimento estratégico dos *policy makers* não pode ser esquecido: a contribuição foi implementada pouco antes que outra revisão no sistema tributário fosse levada a cabo. Assim, parte da tributação extraordinária requerida no período de guerra (mesmo a Suécia tendo assumido uma postura oficial de neutralidade no conflito) seria recanalizada para a sociedade via a "Contribuição para a criança". Redistribuição é, obviamente, a idéia por trás dessas medidas. Contudo, visibilidade não é apenas um trunfo ou estratégia política, podendo também denotar controle. Dessa maneira, não chega a ser surpreendente que, hoje, analistas feministas tenham tanta dificuldade em equacionar a perspectiva do "Estado amigo das mulheres" com aquela que enfatiza a dependência pública dos beneficiários e, também, das mulheres, tanto na condição de beneficiárias diretas como na condição de empregadas da máquina pública.

Um último ponto é que, na Suécia, como em outros países, as necessidades das mulheres foram inicialmente definidas e atendidas com base na percepção da maternidade como uma função social, mais do que com base na necessidade individual (ver Lewis e Åström, 1992). Mesmo quando se pensa, por exemplo, nas medidas adotadas em 1939 para proteger as mulheres da ameaça de demissão relacionada ao casamento e à gravidez, medidas que significaram um considerável avanço no processo de reconhecimento oficial do direito da mulher ao trabalho remunerado, o pró-natalismo ainda lança suas sombras sobre todas as medidas de bem-estar adotadas na década de 30, na Suécia. Neste caso, uma conexão entre a fertilidade e a participação feminina no mercado de trabalho formal foi também sugerida. O Comitê sobre o Aborto, instaurado em 1934, cujas propostas seriam avaliadas pela primeira Comissão Populacional, alertou para o fato de que o medo da demissão era uma das mais importantes causas do aborto ilegal, o qual, freqüentemente, deixava como seqüela a esterilidade involuntária (Liljeström, 1974, pp. 34-43).

Equacionando "pró-natalismo" e reforma social: a segunda Comissão Populacional

Devemos agora examinar como os trabalhos da Comissão Populacional de 1941 (ou segunda Comissão) e as políticas implementadas seguindo suas recomendações assemelham-se ou alteram as políticas pioneiras adotadas antes da "pausa nas reformas" que antecedeu a erupção da Segunda Grande Guerra.

Diz-se que as reformas do pós-guerra foram encaradas como recompensa pelas privações do período anterior, isto é, como continuação e concretização das discussões alavancadas pela "questão populacional", que foram interrompidas pela "pausa nas reformas" (ver, por exemplo, Rausing, 1986). No entanto, essa segunda onda de reformas teria sido inspirada muito mais pelas preocupações com a justiça social do que pelo medo da "extinção da nação". De acordo com Rausing (1986, p. 552), após 1938 a "questão populacional" retorna a seu lugar de origem, qual seja, as fileiras conservadoras. Entretanto, este é, talvez, um ponto questionável, uma vez que a razão imediata para a instauração de uma nova Comissão Populacional foi, nas palavras de Gille (1948b, p. 176), o "desejo generalizado pela formação de um grupo permanente para acompanhar o desenvolvimento populacional, para exercer atividades de esclarecimento e apresentar propostas demandadas pela situação demográfica a qualquer momento".

Seja como for, fato é que, depois da guerra, todos os partidos políticos pareciam prontos a aceitar mesmo programas sociais de elevado custo. "O crescimento econômico favorável, os recursos públicos acumulados durante a guerra e uma reorientação ideológica generalizada fizeram possível esse consenso sobre os gastos no bem-estar social" (Olsson e Spant, 1991, p. 6).

Contrariamente ao ocorrido em 1935, os membros selecionados para a nova Comissão eram majoritariamente conservadores. Entretanto, o seu principal coordenador era Tage Erlander, futuro primeiro-ministro social-democrata. Mesmo mantendo a retórica nacio-

nalista, a pouco influente Comissão recomendou reformas de baixo custo e "politicamente neutras" (Rausing, 1986, pp. 551-552).

A sua principal recomendação, a implementação da "contribuição universal para as crianças", sintomaticamente contradizia o princípio defendido pelos Myrdal (e pela primeira Comissão) da preferência pelos benefícios *in natura*. Essas contribuições, a serem pagas para as mães, foram justificadas da seguinte maneira: a) por sua influência positiva sobre as taxas de natalidade (apesar de a Comissão ter afirmado que objetivos quantitativos, medidos pelo número anual de nascimentos, não eram apenas "pouco razoáveis, mas também estavam em conflito com as tradições suecas" — Liljeström, 1978, p. 26); b) por uma questão de justiça, isto é, como um avanço na direção do princípio estabelecido pela primeira Comissão de socialização das despesas com as crianças; e c) por ser um importante ponto da política social destinado a proteger a criança, garantindo-lhe um nível de vida mínimo.

Parece-me, dessa maneira, que Rausing subestima a continuada influência da "questão populacional". Note-se que a segunda Comissão também se valeu de argumentos pró-natalistas para resumir sua ação: "o objetivo cardinal é remover aqueles obstáculos de natureza material que hoje impedem tantas famílias de terem o número desejado de filhos" (apud Liljeström, 1978, p. 27). Entretanto, uma vez mais, parece-me uma tarefa difícil distinguir até que ponto a retórica oficial deve ser analisada como estratégia política ou como real envolvimento na questão demográfica. Ohlander (1991) afirmou que os mesmos motivos pró-natalistas por trás do "grande progresso das políticas para a família nos anos 30" continuaram a definir as diretrizes para as políticas da década de 40. A autora critica as políticas pró-natalistas por tratarem o indivíduo como meio e não como um fim em si. Entretanto, essa tendência foi revertida a partir da década de 60, quando a igualdade entre os sexos veio a prevalecer sobre a intenção de se igualizar o padrão de consumo entre as famílias e o indivíduo começou a ser

privilegiado, em detrimento da família (ver, por exemplo, Gustafsson, 1984).

Não devem pairar dúvidas quanto ao fato de as "contribuições para as crianças" terem significado um progresso, mesmo que modesto, no sentido da minoração das desigualdades sociais. Note-se que, quando da introdução dessas contribuições, foi abolida a dedução fiscal para famílias com crianças. Os benefícios advindos dessas deduções variavam de 31 coroas, para uma família com um rendimento tributável de 2.000 coroas, até 435 coroas para famílias com um rendimento de 50.000 coroas (Tilton, 1991, p. 119). Com o apoio decisivo de Gustav Möller, o novo benefício instituído equivalia a 200 coroas anuais, independentemente do rendimento familiar. Além disso, foi demonstrado, com base nos dados do Censo de 1940, que "a percentagem de contribuintes cujos rendimentos tributáveis não eram altos o suficiente para torná-los contribuintes do governo central aumentava com o número de crianças na família" (Gille, 1948a, p. 15).

Por isso, a segunda Comissão Populacional, contrariamente ao empenho da primeira, que considerava importante a dedução fiscal, descartou a idéia de se minorarem os encargos familiares pela via da dedução fiscal. Analisando as "contribuições para as crianças", é importante que se deixe claro que a segunda Comissão, uma vez mais em desacordo com a primeira, não delimitou com clareza o significado da provisão pública em dinheiro ou *in natura*. Assim, é possível dizer que, a partir dos trabalhos da segunda Comissão, essa ambivalência torna-se a norma na provisão estatal na Suécia. De acordo com Gille, um economista dinamarquês que trabalhou como pesquisador convidado em um dos comitês de investigação da segunda Comissão, as contribuições em dinheiro propostas pela Comissão (e aprovadas) não encontraram resistências nem no "mundo político" nem nos "numerosos órgãos públicos e organizações privadas chamadas a opinar sobre a questão" (Gille, 1948a, p. 17). O padrão descrito por Gille em 1948 ainda parece resumir a provisão pública para as famílias na Suécia de hoje:

Pareceu melhor que se estabelecessem esquemas coletivos para que determinadas necessidades fossem atendidas. Esse é o caso, especialmente, dos serviços de amparo à gestante, clínicas pediátricas e de cuidados pré-natais, casas de amparo às mães e crianças, creches, refeições escolares gratuitas, supervisão médica para crianças em idade escolar, colônias de férias estatais, lavanderias comunitárias etc. Em outros aspectos, a discussão ficou concentrada em benefícios monetários ou em benefícios relacionados a certas formas de consumo. (Gille, 1948a, p.17)

Do ponto de vista da segunda Comissão, a introdução das "contribuições para as crianças" iria isentar o Estado da responsabilidade por outras medidas. A Comissão, por exemplo, rejeitou a proposta de se dar continuidade a um sistema de descontos para a alimentação das crianças, proposta essa discutida pela Comissão anterior e implementada em 1940, quando começaram a ser dados abatimentos nos preços do leite e da manteiga para o consumo de gestantes e de crianças em famílias cujos rendimentos não ultrapassavam um determinado patamar. Entretanto, a proposta de que toda e qualquer escola passasse a oferecer refeições gratuitas aos alunos foi aprovada pelo Parlamento em 1946.

O fato de as "contribuições para as crianças" serem pagas para as mães não deve obscurecer um objetivo importante do benefício: se o pagamento de benefícios pecuniários para as mães, inaugurado pelo "auxílio-maternidade" de 1938, significaria o reconhecimento público da maternidade como uma importante função social e uma provável melhoria da posição das mulheres no processo decisório doméstico, essa transferência direta de recursos significaria também uma garantia adicional de que o dinheiro seria empregado em benefício das crianças e não desviado para outros gastos quaisquer (ver Gille, 1948a, p. 20).

Se a concessão das "contribuições para as crianças" pode ser interpretada como o reconhecimento de um padrão misto de provisão pública para as famílias, reconhecimento esse que alterava um princípio básico adotado pela primeira Comissão, é possível perceber, também, claros esforços no sentido de se implementarem recomendações da Comissão anterior. Exemplos disso são: a introdução da educação sexual compulsória nas escolas, em 1943; a decisão parlamentar de 1944 de se iniciar a transferência de recursos para as municipalidades, visando ao pagamento de pessoas capazes de ajudar nos serviços domésticos de idosos e famílias numerosas e/ou em dificuldades; a implementação, a partir de 1945, de clínicas habilitadas a aconselhar e auxiliar a mulher interessada em interromper sua gravidez (visando à prevenção do aborto ilegal); a modificação, em 1946, da Lei do Aborto, permitindo a legalização dos abortos praticados por uma mistura de motivos médicos e sociais (note-se que essa modificação acabou sendo mais "liberal" do que a proposta pela segunda Comissão); um novo ato, ainda em 1946, que estendeu a proteção ao trabalho feminino remunerado; e a concessão pública de viagens de férias para crianças e mães, medida experimentada anteriormente e que se tornou um arranjo permanente (note-se, contudo, que a concessão desse último benefício não era universal, dependendo do nível de renda familiar, embora, na prática, qualificasse 90% de todas as famílias com crianças — Gille, 1948b, p.151).

O pró-natalismo da segunda Comissão conseguiu, apesar de tudo, manter vivo o princípio da "maternidade voluntária" através da ênfase dada à disseminação de informações sobre métodos contraceptivos. A segunda Comissão seguia, assim, as pegadas de sua antecessora. Vale a pena discutir mais detidamente a implementação da educação sexual na Suécia.

A educação sexual tornou-se compulsória na escola secundária em 1935 e um comitê especial foi designado, em 1943, para traçar as diretrizes gerais da expansão e aprimoramento desse tipo de instrução.

Entretanto, a proposta do comitê, levada a público em 1944, foi fortemente criticada devido a seu tom "moralista" e "antiquado" (Gille, 1948a, p. 35). Tentando vincular inapelavelmente o sexo ao amor, ao casamento e aos filhos, o comitê evitou a questão do controle da natalidade e relegou ao último ano da escola primária a instrução quanto aos perigos das doenças venéreas e do aborto induzido. Ainda de acordo com Gille, as duas Comissões mantiveram pontos de vista diferentes quanto à questão.

A primeira Comissão Populacional adotou uma perspectiva realista sobre as relações pré-maritais e sobre a necessidade do uso de métodos contraceptivos nessas relações. Além disso, aquela Comissão recomendou especificamente que as pessoas que se casassem cedo adiassem o nascimento da primeira criança. A segunda Comissão asseverou, no que concerne à educação sexual para crianças, que não seria apropriado fazer do casamento e da formação de uma família um assunto de destaque, uma vez que as crianças não se preocupam com essa questão a ponto de fazer com que sua educação sexual fosse baseada unicamente nesse tema. Isso, entretanto, não impediria que um padrão definitivo e normal para a vida sexual dos adolescentes e jovens fosse estabelecido. Para os adolescentes, a abstinência total seria a única linha de conduta a ser recomendada. Para a instrução em estágios subseqüentes, a Comissão recomendou a ênfase na responsabilidade do indivíduo por suas ações e na importância da fidelidade e da sinceridade nas relações sexuais, sugerindo que fossem dadas informações a respeito dos métodos contraceptivos e da maneira mais usual de proteção contra as infecções. (A primeira Comissão Popu-

lacional havia recomendado que a educação sexual nas escolas incluísse informações sobre métodos contraceptivos para crianças acima de 12 anos). (Gille, 1948a, pp. 34-35; tradução minha)

O manual oficial do professor produzido na época trazia, segundo Liljeström (1974, p. 52), a marca de um compromisso entre perspectivas contraditórias. Para que se pudesse iniciar a educação sexual nas escolas, o sexo antes do casamento foi condenado e foi dado um aviso contra o uso de métodos contraceptivos. Até que fosse possível ao indivíduo formar um lar e assumir a criação de um filho, a abstinência sexual deveria ser praticada. Entretanto, deve-se destacar o fato de o comitê especial ter deixado claro que a educação sexual deveria enfatizar para os alunos que, em circunstância alguma, as mulheres grávidas solteiras, as mães solteiras e as crianças nascidas de relacionamentos não oficializados deveriam ser menosprezadas ou tratadas de maneira pouco respeitosa (Gille, 1948a, p. 35).

As questões da educação sexual e da venda de contraceptivos ilustram o quão multifacetado era o conceito de "maternidade voluntária" e a dificuldade de se implementarem certas propostas. O equilíbrio entre compelir, esclarecer e respeitar a liberdade do indivíduo é difícil de ser atingido. Esse ponto pode ainda ser ilustrado com uma análise sucinta da maneira como a segunda Comissão avaliou os resultados dos "empréstimos para o casamento" instituídos anteriormente.

Na época em que a segunda Comissão foi formada, esses empréstimos eram concedidos para um quarto de todos os casais recém-casados no país (Gille, 1948a, p. 26). Endossando a implementação da medida, a Comissão sugeriu que esses empréstimos se tornassem uma medida permanente da política populacional sueca. Foi proposto que o valor máximo do empréstimo fosse aumentado e o período de amortização da dívida, prolongado. A Comissão, atenta aos efeitos dos empréstimos sobre a legitimação das uniões, acreditava que a medida era, em parte, responsável pelo

decréscimo percebido no número de crianças nascidas de relacionamentos informais. Entretanto, a Comissão se recusou a alterar as regras dos empréstimos no sentido de conceder isenções aos casais à medida que os filhos fossem nascendo. De acordo com o argumento, não fazia sentido estabelecer um prêmio para a procriação dos casais, especialmente porque se estava discutindo a implantação das "contribuições para as crianças". Além disso, como os critérios para a obtenção dos empréstimos eram muito estritos, era bastante provável que os casais mais necessitados não conseguissem nem mesmo cumprir aqueles requisitos mínimos.

O ponto que nos interessa aqui, porém, é o fato de a segunda Comissão ter discutido e rejeitado a possibilidade de transformar os "empréstimos para o casamento" em "contribuições capazes de cobrir parte das despesas inerentes à constituição de um lar. Explicando sua rejeição, a Comissão asseverou que a família e as crianças deveriam continuar a ser da responsabilidade primordial do indivíduo e não do Estado. As provisões públicas deveriam concentrar-se nos mais necessitados (Gille, 1948a, p. 28).

De uma tal perspectiva, fica difícil compreender como as políticas para a família na Suécia se desenvolveram até que se tornasse factível a discussão de um novo teorema, qual seja, o argumento de a família estar se tornando "pública".¹⁶ O mesmo argumento foi designado por Carlson (1990, p. 197) como o "triunfo do Estado sobre a família". Segundo ele, o projeto dos Myrdal, "buscando usurpar da família suas funções remanescentes, [...] almejava um salto para uma ordem social nova e presumivelmente melhor". O objetivo não explícito seria o de criar indivíduos independentes entre si e que não dependessem do mercado, mas indivíduos que fossem todos igualmente dependentes do Estado. Certamente esses são argumentos controversos, mas não me cabe aqui enveredar por essa trilha. Parece-me imprescindível, contudo, avaliar, para finalizar, por

que algumas das posturas da segunda Comissão parecem se desviar do caminho aberto pela Comissão anterior.

Sabemos que o *Riksdag*, que havia restringido as propostas da primeira Comissão, agiu, em alguns casos, de maneira oposta em relação às recomendações da segunda Comissão, tornando-as mais generosas e/ou liberais. Poderíamos tomar como exemplos as "contribuições para as crianças", o subsídio aos alugueiros e a questão sobre os fundamentos legais para o aborto. Gille sugeriu que, uma vez que a segunda Comissão era um órgão "composto exclusivamente por especialistas" (Gille, 1948a, p. 5), no qual não havia representantes políticos, os seus resultados enfatizavam primordialmente propostas pragmáticas. Evitando discussões teóricas, as propostas foram elaboradas de modo a serem implementadas "sem maiores intervenções dos departamentos governamentais". Ainda de acordo com Gille, a maioria das propostas foi adotada com muita rapidez e, muitas vezes, com unanimidade. Esse autor chega mesmo a sugerir que a "política populacional parece estar acima dos interesses partidários, sendo encarada como uma questão nacional" (Gille, 1948a, p. 5).

Resta-nos responder se se pode imputar a cautela na elaboração das propostas da Comissão unicamente a um desejo de que as medidas fossem aprovadas sem alterações ou a uma postura realmente divergente e mais conservadora. Já vimos que a transformação da "questão populacional" em um momento estratégico para a implementação de reformas sociais foi um processo intimamente relacionado ao trabalho dos Myrdal, que não participaram das investigações conduzidas pela segunda Comissão. Há, porém, uma aparente contradição entre a afirmação de Gille de que a Comissão era composta principalmente por especialistas e o ponto suscitado por Rausing e por Carlson, de que ela era essencialmente um grupo de pesquisas conservador. Seja

¹⁶ Ver Borchorst e Siim (1987), Hemes (1987), Meyer (1993) e Wolfe (1989). Para críticas a esta abordagem, ver Kolberg (1991) e Leira (1993).

como for, não se pode negar que a expansão dos benefícios ditada pelo Parlamento é significativa: a segunda Comissão havia sido excessivamente "cautelosa". Além disso, parece-me que a intenção dessa Comissão de "preservar" a família de uma intervenção estatal exagerada, clara na questão discutida acima sobre a possível transformação dos "empréstimos para o casamento" em simples contribuições, realmente difere da ênfase, ditada pelos Myrdal, na provisão de benefícios *in natura*.

Finalizando, gostaria de mencionar uma outra proposta que o Parlamento considerou muito restritiva e que pode servir como um outro exemplo de que, independentemente das razões dos diferentes atores para aceitar as reformas sociais demandadas pelas duas Comissões, a questão demográfica veio a prevalecer sobre os demais interesses, trazendo para a política e para a família daquela época a sua principal justificativa. Esse último exemplo é o Ato de 1946, que estendia a proteção ao trabalho feminino remunerado definida pela lei de 1939.

Como muitas trabalhadoras não estavam sob o abrigo da lei de 1939, que as protegia das demissões em caso de gravidez, casamento, noivado ou resguardo, a segunda Comissão Populacional propôs a ampliação dessa proteção legal. O motivo por trás da proposta era que algumas categorias profissionais fora do alcance da lei anterior, tais como balconistas, empregadas domésticas, garçonetes e cozinheiras, pareciam estar inflacionando os índices de aborto. A lei finalmente aprovada aplicava-se a todas as ocupações, mesmo que a proposta da Comissão, mais restritiva, excluísse aquelas mulheres trabalhando na casa de seus empregadores. Essa exceção não foi aceita nem pelo Parlamento nem pelo governo. O ponto, de maneira alguma insignificante, ajuda-nos a perceber que a ação governamental, mesmo se socializando os gastos com as crianças, protegendo o trabalho feminino remunerado, oferecendo serviços públicos e benefícios em dinheiro, permaneceu intimamente relacionada às considerações demográficas. Dificilmente se pode negar que as mulheres suecas começaram a auferir seus

direitos de cidadania principalmente pelo fato de serem mães em potencial.

Concluindo o seu detalhado inventário dos trabalhos da segunda Comissão Populacional, Gille afirmou que, ao fim e ao cabo, o objetivo principal de se reduzirem as diferenças nas condições de vida das famílias havia sido atingido. Portanto, de acordo com o argumento, considerações sobre a "qualidade" tinham prevalecido sobre os interesses "quantitativos". Apontando claramente para o fato de que as correlações entre políticas sociais e movimentos demográficos eram obscuras (e, em grande medida, elas ainda o são), o autor afirmou que a "insegurança", que "parece ser um dos principais fatores influenciando as taxas de natalidade", foi combatida. Essa conclusão pode dar respaldo à recorrente idéia de que, na Suécia, uma questão tradicionalmente conservadora foi convertida, com sucesso, na promoção de reformas sociais significativas. Entretanto, os fins não são independentes dos meios e esse peculiar desenvolvimento das políticas para a família como políticas populacionais deixou uma marca distinta.

À guisa de conclusão: algumas palavras sobre engenharia social e autonomia individual na Suécia

Em um livro de 1972, o jornalista inglês Roland Huntford criticou o tentacular Estado de Bem-Estar Social sueco e a tradição do país de "engenharia social" por terem engendrado uma "conformidade absoluta". De acordo com Huntford, a personalidade individual havia sido suprimida e a coletividade venerada, tendo esta se constituído às custas do indivíduo. O título do seu livro (*The new totalitarians*) é tão provocativo e polêmico quanto o seu conteúdo. Deixando de lado os exageros óbvios de Huntford, cujos pressupostos são derivados do liberalismo clássico, e retornando às políticas populacionais das décadas de 30 e 40 — isto é, aos "momentos de formação" do *welfare state* sueco —, seria possível apontar, contrariamente, uma forma de valorização da escolha pessoal. Mesmo que os elementos normativos tanto do conceito de Folkhem

(Casa do Povo) como das recomendações das duas Comissões de investigação sejam tão evidentes, o viés "democratizante" da maior parte das políticas implementadas na época torna-se particularmente claro quando uma perspectiva comparativa é adotada. Comparando as políticas populacionais implementadas no mesmo período na França, Itália e Alemanha, Quine (1996, p. 132) conclui que:

[s]ociety became a laboratory and the body a battleground for would-be planners urging politicians to intervene directly in the evolutionary process. As a cultural value, respect for personal reproductive and sexual freedoms was superseded by commitment to the idea that individual rights were secondary to those of the collectivity.

Assim, se o "pró-natalismo" parece ser uma marca indelével do desenvolvimento das políticas para a família na Suécia, é possível dizer, também, que aquelas reformas sociais foram implementadas de acordo com um certo respeito pelas liberdades sexuais e de reprodução dos indivíduos. Esta afirmação final, contudo, deve ser interpretada com uma certa cautela.

Primeiramente, é importante recordarmos que as experiências suecas de engenharia social dos anos 30 e 40 têm sido acusadas de terem "racionalizado a sociedade sueca pelo alto". De acordo com Eyerman, a racionalização levada a cabo pelos "engenheiros sociais" suecos¹⁷ era muito mais "instrumental" que "comunicativa", no sentido de que a ciência e o conhecimento especializado não eram assuntos abertos à redenção discursiva. Como é sabido, a "racionalização comunicativa" habermasiana requer um processo de legitimação no qual

o discurso público cumpre um papel fundamental. A "racionalização comunicativa" inclui também a possibilidade de se questionar o conhecimento científico (Eyerman, 1985, p. 785). Se o processo de racionalização deslançado pelos "engenheiros sociais" suecos também envolvia formas de "liberalização", na medida em que almejava a superação de formas tradicionais de agir e de pensar e a pretensa ruptura ou suavização dos vínculos entre a economia capitalista e a organização da vida cotidiana, a decisão política respaldada por *experts* parece ter tomado o lugar da "racionalização comunicativa".

Além disso, é necessário destacar o fato de este ensaio não ter levado em consideração o papel da eugenia na configuração das políticas populacionais suecas, que resultou, por exemplo, na sanção estatal para a esterilização de mais de 62 mil cidadãos suecos entre 1935 e 1975.¹⁸ O fato de a biologia racial ter sido encampada não só pelos nacional-socialistas, mas também por liberais e socialistas de todo o mundo, não deve obscurecer nossa percepção de que nenhum dos partidos políticos suecos estava totalmente isento de tendências racistas. Mesmo que seja praticamente impossível calcular quantas daquelas esterilizações levadas a cabo na Suécia no período foram estritamente voluntárias, o fato é que uma lei de 1941 deu ao Estado o direito de esterilizar os "mentalmente incompetentes" mesmo contra a sua vontade. A mesma lei tornou possível o recurso à esterilização em casos de "comportamento anti-social pronunciado". Por isso, certamente não me parece necessário desenvolver mais o ponto para que o leitor seja convencido de que a minha afirmação acerca do "respeito pelas liberdades sexuais e de reprodução dos indivíduos" deve ser interpretada em termos relativos.

¹⁷ Note-se que, segundo Hirdman (1992, p. 30), Alva e Gunnar Myrdal foram, "muito provavelmente, tipos ideais da arte sueca da engenharia social". O argumento de Hirdman é que o caminho seguido pela social-democracia sueca foi determinado pela fusão do racionalismo instrumental com uma engenharia social utópica.

¹⁸ Freiburg (1993, p. 230). Este fato, há muito conhecido pelos historiadores, tomou-se um escândalo internacional ao ser recordado em um artigo publicado pelo *Dagens Nyheter*, um dos maiores jornais suecos, em agosto de 1997. Para uma análise minuciosa do peso da eugenia nas políticas populacionais suecas e da gradual institucionalização da biologia racial no país, ver Broberg e Tydén (1991). Como curiosidade, pode-se lembrar que, em 1922, foi fundado em Uppsala o "Instituto de Biologia Racial" (*Rasbiologiska Institutet*), o primeiro instituto no mundo do seu gênero a ser financiado pelo Estado.

Bibliografia

- BALL, Stephen J., LARSSON, S. (Eds.). *The struggle for democratic education in Sweden*. London: The Falmer Press, 1989.
- BAUDE, Annika. Public policy and changing family patterns in Sweden 1930-1977. In: LIPMAN-BLUMEN, J., BERNARD, J. (Eds.). *Sex roles and social policy: a complex social science equation*. London: Sage, 1979. p.145-175.
- BORCHORST, A., SIIM, B. Women and the advanced welfare state: a new kind of patriarchal power? In: SASSOON, A. S. (Ed.). *Women and the State*. London: Hutchinson, 1987. p. 128-57.
- BROBERG, Gunnar, TYDÉN, Mattias. *Oönskade i Folkhemmet: Rashygien och Sterilisering i Sverige*. Stockholm: Gidlunds, 1991.
- CARLSON, Allan. *The swedish experiment in family politics: the Myrdals and the interwar population crisis*. London: Transaction, 1990.
- DURRANT, Joan E. Culture, corporal punishment and child abuse. In: COVELL, K. (Ed.). *The Canadian reader in child development*. Toronto: Nelson, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- EYERMAN, Ron. Rationalizing intellectuals: Sweden in the 1930s and 1940s. *Theory and Society*, Amsterdam, v. 14, n. 6, p. 777-808, 1985.
- FARIA, Carlos A. P. Crise na social-democracia sueca: a dissolução de velhas lealdades. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 279-314, 1996.
- FREIBURG, Jeanne. Counting bodies: the politics of reproduction in the swedish welfare state. *Scandinavian Studies, Urbana*, v. 65, n. 2, p. 226-236, 1993.
- GILLE, H. Recent developments in swedish population policy. Part I. *Population Studies*, London, v. 2, n. 1, p. 3-70, 1948a.
- _____. Recent developments in swedish population policy. Part II. *Population Studies*, London, v. 2, n. 2, p. 129-184, 1948b.
- GLASS, D. V. *Population policies and movements in Europe*. London: Frank Cass & Co, 1967.
- GUSTAFSSON, Siv. Equal opportunity policies in Sweden. In: SCHMID, G., WEITZEL, R. (Eds.). *Sex discrimination and equal opportunity*. Berlin: WZB, 1984. p. 132-154.
- HAEUSER, A. A. Banning parental use of physical punishment: success in Sweden. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON CHILD ABUSE AND NEGLECT, 8., 1990, Hamburg, Alemanha.
- HATJE, Ann-Katrin. *Befolkningsfrågan och Välfärden: Debatten om Familjepolitik och Nativitetsökning under 1930 och 1940-talen*. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1974.
- HERNES, H. M. Women and the welfare state: the transition from private to public dependence. In: SASSOON, A. S. (Ed.). *Women and the State*. London: Hutchinson, 1987. p. 72-92.
- HIRDMAN, Yvonne. Utopia in the home. *International Journal of Political Economy*, New York, v. 22, n. 2, p. 1-99, 1992.
- HOFSTEN, Erland. *Svensk Befolknings Historia: Några Grunddrag i tveckingen från 1750*. Stockholm: Rabén & Sjögren, 1986.
- HUNTFORD, Roland. *The new totalitarians*. New York: Stein and Day, 1972.
- HUSS, Marie-Monique. Pronatalism in the interwar period in France. *Journal of Contemporary History*, London, v. 25, n. 1, p. 39-68, 1990.
- KÄLVEMARK, Ann-Sofie. *More children of better quality? Aspects on swedish population policy in the 1930's*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1980a.
- _____. Malthus and neo-malthusianism in Sweden. *Statistisk Tidskrift*, Stockholm, v. 18, n. 6, p. 481-486, 1980b.
- KOLBERG, J. E. The gender dimension of the welfare state. In: KOLBERG, J. E. (Ed.). *The welfare state as employer*. New York: M. E. Sharpe, 1991. p. 119-148.
- KRAFT, Michael E. Population policy. In: NAGEL, Stuart S. (Ed.). *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcel Dekker, 1983. p. 617-645.

- LEATHARD, Audrey. *The fight for family planning: the development of family planning services in Britain 1921-74*. London: Macmillan, 1980.
- LEIRA, Arnlaug. The woman-friendly welfare state?: the case of Norway and Sweden. In: LEWIS, J. (Ed.). *Women and social policies in Europe: work, family and the state*. Aldershot: Edward Elgar, 1993. p. 49-71.
- LEWIS, J., ÅSTRÖM, G. Equality, difference, and the state welfare: labor market and family policies in Sweden. *Feminist Studies*, Maryland, v. 18, n. 1, p. 59-87, 1992.
- LILJESTRÖM, Rita. *A study of abortion in Sweden*. Stockholm: Royal Ministry for Foreign Affairs, 1974.
- _____. Sweden. In: KAMERMAN, S. B., KAHN, A. J. (Eds.). *Family policy: government and families in fourteen countries*. New York: Columbia University Press, 1978. p. 19-48.
- MCINTOSH, C. A. *Population policy in the liberal democracies: a comparative study of France, Sweden and West Germany*. Michigan, 1980. 338 p. Dissertation (PHD in Population Planning) - University of Michigan, 1980.
- MEYER, Chris. Nordic state feminism in the 1990s: whose ally?. In: BOJE, T.P., HORT, S. E. O. (Eds.). *Scandinavia in a new Europe*. Oslo: Scandinavian University Press, 1993. p. 271-289.
- MYRDAL, Alva. A programme for family security in Sweden. *International Labour Review*, v. 39, n. 6, p. 723-763, 1939.
- _____. *Nation and family*. Cambridge: MIT Press, 1968.
- OGDEN, Philip E., HUSS, Marie-Monique. Demography and pronatalism in France in the nineteenth and twentieth centuries. *Journal of Historical Geography*, London, v. 8, n. 3, p. 283-298, 1982.
- OHLANDER, A. S. The invisible child?: the struggle for a social democratic family policy in Sweden, 1900-1960s. In: BOCK, G., THANE, P. (Eds.). *Maternity and gender policies*. London: Routledge, 1991. p. 60-72.
- OLSSON, Sven E. *Social policy and welfare state in Sweden*. Lund: Arkiv, 1993.
- _____, SPANT, R. Children in the welfare state: current problems and prospects in Sweden. *Innocent Occasional Papers*, Florence, n. 22, 1991.
- POPENOE, David. *Disturbing the nest: family change and decline in modern societies*. New York: Aldine de Gruyter, 1988.
- QUINE, Maria Sophia. *Population politics in twentieth-century Europe*. London: Routledge, 1996.
- RAUSING, Lisbet. The population question. The debate of family welfare reforms in Sweden 1930-38. *European Journal of Political Economy*, Munich, v. 2, n. 4, p. 521-556, 1986.
- ROTHSTEIN, Bo. Managing the welfare state: lessons from Gustav Moller. *Scandinavian Political Studies*, Kolstadgt, v. 8, n. 3, 1985.
- TILTON, Tin. *The political theory of swedish social democracy: through the welfare state to socialism*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- VALOCCHI, Steve. The origins of the swedish welfare state: a class analysis of the state and welfare politics. *Social Problems*, Berkeley, v. 39, n. 2, p.189-200, 1992.
- WOLFE, Alan. *Whose keeper?: social science and moral obligation*. Berkeley: University of California Press, 1989.

Resumo

Sabe-se que as taxas de natalidade declinaram acentuadamente nas primeiras décadas deste século nos países mais industrializados da Europa Ocidental. A reação governamental à chamada "questão populacional", contudo, variou sobremaneira de um país para outro. No caso da Suécia, pode-se dizer, sumariamente, que a preocupação generalizada quanto ao espectro do despovoamento foi convertida em medidas "positivas" de estruturação do sistema de seguridade social. O presente artigo analisa os trabalhos das duas Comissões de Investigação instauradas na Suécia para estudar o assunto, as políticas que foram implementadas segundo suas recomendações e seu legado para o Estado de Bem-Estar Social conhecido por proporcionar proteção social "do berço ao túmulo". O texto se propõe a examinar a natureza da intervenção estatal sueca e a maneira como os princípios instituídos pela política populacional do país passaram a vertebrar boa parte do chamado "modelo sueco".

Abstract

It is known that the birth rates declined sharply in the first decades of this century in the most industrialized Western European nations. Governmental reaction to the so-called "population question", however, was widely different from one country to the other. It is possible to say that in Sweden the widespread anxiety concerning the fear of depopulation was channeled into "positive" measures aimed at structuring the social security system. This article analyzes the works of the two Comissions of Investigation established in Sweden to study the subject, the policies implemented, and their legacy to a welfare state which is known for providing protection "from the womb to the tomb". The text examines the nature of state intervention in the country and the way the principles put into force by the Swedish population policies became one of the pillars sustaining the "Swedish model".