

1989

a cidadania

J.M. BARBALET

Coeditado

1989
EDITORIAL ESTAMPA
LISBOA

ÍNDICE

Prefácio	9
I – Teorias da Cidadania	11
II – Direitos de Cidadania	31
III – O Desenvolvimento da Cidadania	51
IV – Cidadania e Desigualdade de Classe	73
V – A Cidadania Social e o Estado Social	95
VI – A Cidadania na Integração Política e Social	125
VII – Os Movimentos Sociais na Cidadania	149
VIII – Conclusão: o Estado e a Cidadania	165
Bibliografia	171
Índice Remissivo	179

FICHA TÉCNICA

Título do original: Citizenship
 Tradutor: M. F. Gonçalves de Azevedo
 Capa: Carlos António de Oliveira e Sousa
 Fotocomposição: Byblos-Fotocomposição, Lda.
 Impressão e Acabamento: Rolo & Filhos, Lda.
 Editor: Editorial Estampa, Lda.
 R. da Escola do Exército, 9, r/c Dt.º – 1100 Lisboa
 Copyright:
 © J. M. Barbalet
 Editorial Estampa, Lda., Lisboa, 1989
 para a língua portuguesa
 This edition is published by arrangement with
 Open University Press, Milton Keynes
 Depósito legal n.º 29551/89
 ISBN 972-33-0823-1

V — A CIDADANIA SOCIAL E O ESTADO SOCIAL

No capítulo anterior ficou demonstrado que a igualdade social não pode ser lançada por meio do desenvolvimento da cidadania e especialmente dos serviços sociais e das medidas sociais. Na verdade, Marshall (1950:70, 102) discorda de que a igualdade de *status* na cidadania torne a desigualdade económica e de classe aceitável. Assim, Marshall rejeita a ideia fabiana (*) e parlamentar-socialista de que os direitos sociais destroem em última análise os princípios capitalistas de organização social. [O ponto de vista de Marshall não é que os direitos sociais derrotam o sistema capitalista de classe, mas que eliminam as tensões de classe implícitas nas relações de mercado que são incômodas, por si só, de proporcionar segurança social e económica aos que nelas participam] Assim, não é necessário demonstrar aqui que o estado social não tem conseguido estabelecer o equilíbrio da desvantagem de classe (ver, por exemplo, Parkin 1971; le Grand 1982). Estes argumentos são menos relevantes para a análise de Marshall do que para quem insiste numa via parlamentar para uma sociedade sem

(*) Alusão à Sociedade Fabiana (do nome do general romano Quintus Fabius Maximus) fundada em Inglaterra em 1884; sinónimo de “contemporizador”, “prudente”. (N.T.)

vitória das reivindicações da classe trabalhadora tem sido motivo de crítica contra ele (Giddens 1982:176; Turner 1986:38). É, pois, pertinente dizer alguma coisa acerca do debate histórico.

A política social atenua a situação de desvantagem, mas o apoio a essa política não deve ficar confinado aos desfavorecidos. Na verdade, diversos interesses sociais podem ser satisfeitos com medidas dirigidas apenas a uma parte da população. O apoio a essas medidas não pode ser portanto limitado aos seus beneficiários imediatos. Asa Briggs (1961:30) faz notar o interesse dos "homens de negócios filantropos que pretendem melhorar a "eficiência" e fortalecer a "justiça social" do sistema comercial; e dos políticos e dos governos ansiosos por evitar o que parecia ser consequência política perigosa do desemprego". Os patrões têm por vezes concordado em que as medidas sociais podem contribuir para a eficiência e para o controlo social. E embora seja muito improvável que os patrões apoiem colectivamente a legislação social, sempre têm estado prontos a intervir na formação da política social para se assegurarem de que os seus interesses não são esquecidos.

Se bem que a clientela da política social se entenda para além dos seus consumidores directos, tem de reconhecer-se que os destinatários directos dos benefícios nem sempre os têm apoiado. Por exemplo, praticamente todas as secções do movimento dos trabalhadores se ocuparam das más condições de trabalho e dos salários baixos que caracterizaram a indústria britânica na mudança do século e das circunstâncias afectas dos desempregados, mas não chegaram a acordo sobre a hipótese de solução estar na segurança e nos benefícios a cargo do Estado. Na verdade, uma parte significativa da opinião dos sindicatos durante este período argumentava que o papel do Estado no combate à pobreza devia limitar-se às políticas económicas que pudessem apoiar o pleno emprego e o salário justo; as políticas sociais eram

classes. O que não quer dizer que considerar o estado social da perspectiva da cidadania social não seja difícil.

Neste contexto devem considerar-se em especial três problemas. Primeiro, não se pode sustentar que os direitos sociais e o estado social são equivalentes, embora geralmente se pense que sim. Segundo, dado que a política social é por natureza dirigida a determinados grupos ou problemas sociais, temos de perguntar de que maneira os direitos sociais podem ser universais ou direitos de cidadania. Um terceiro problema que requer cuidadosa atenção é a aparente contradição entre a insistência de Marshall em que o princípio da cidadania social se opõe ao princípio de mercado, e a sua afirmação de que a cidadania social altera mas não elimina o capitalismo de mercado. Antes de tratarmos estes assuntos é necessário dizer algo acerca das origens recentes da política social.

I

Marshall (1950:93-4) afirma que, ao ceder aos pedidos de negociação colectiva por parte dos movimentos sindicais, o Estado inglês aceitou efectivamente no fim do século XIX a reivindicação de que os trabalhadores tinham direito a certos direitos sociais. Não é bem claro se esta descrição dá ênfase ao papel positivo do Estado à custa da acção da classe trabalhadora, como Giddens (1982:172), por exemplo, sugere. É verdade, todavia, que Marshall não aprofundou a ideia de que os direitos sociais ou de bem-estar foram conseguidos pela luta da classe trabalhadora. A proposição de que o estado social é uma consequência da força crescente do movimento dos trabalhadores e da sua luta para transformar o capitalismo atingiu nos últimos anos alguma notoriedade (Castles 1978; Korpi 1978; Stephens 1979). O facto de Marshall evitar a afirmação de que a concessão de segurança social pelo Estado pode ser entendida como uma

olhadas como meios de escorar um *status quo* medíocre/ (Thane 1987a:95; 1982:61-2). É claro que estas opiniões depressa deixaram de ter significado. O próprio movimento dos trabalhadores mudou rapidamente durante este período em consequência da sindicalização de trabalhadores não especializados. Mais ou menos ao mesmo tempo as actividades e campanhas dos homens, mulheres e organizações filantrópicas contribuíram para uma alteração do clima geral da opinião.

O efeito indirecto da actividade filantrópica em especial tem uma importância real no desenvolvimento da legislação social. O movimento do direito à residência da década de 1880, por exemplo, pôs em contacto directo jovens ins- truídos e jovens pobres, numa base diária. Não foi por acaso, como observa Hugh Heclo (1974: 161), que "quase todos os principais arquitectos da legislação social inglesa durante as duas primeiras décadas do século XX tivessem experiência do movimento do direito à residência". A influência da filantropia não se limitou aos legisladores e aos administradores estatais. Apesar do seu nome, a "Comissão Nacional do Trabalho Organizado para a Promoção das Pensões de Velhice", fundada em 1899, foi iniciada e organizada por reformadores liberais não pertencentes à classe trabalhadora (Heclo 1974:165-6). A campanha para a isenção de contribuições às pensões de velhice que ela promoveu, acabou por ser apoiada pelo movimento dos trabalhadores, e fez parte do processo que eliminou a hostilidade da classe trabalhadora para com a legislação social.

É possível, no entanto, exagerar ou interpretar mal o papel da filantropia na criação da legislação social. Qualquer descrição da importantíssima Lei do Seguro Nacional de 1911, por exemplo, seria imperfeita se não reconhecesse não só o papel dos patrões que puderam influenciar o processo de emenda para assegurar os seus interesses (Hay 1978:119), mas também o papel crucial dos praticantes

médicos. Aquele documento de 1911, entre outras coisas, proporcionou aos chefes de família trabalhadores benefícios médicos e liberdade de escolha de médico. Antes da promulgação da legislação, associações de beneficência, sindicatos e inúmeras instituições e grupos organizaram-se para fornecerem serviços médicos aos seus membros. Dentro deste sistema, os médicos eram totalmente dependentes das associações de voluntários e das empresas privadas para o seu trabalho e os seus valores profissionais. A Lei do Seguro Nacional tem sido definida como o culminar da luta dos médicos para se libertarem do sistema de avencas que exercia sobre eles um poder quase total (Titmuss 1959:306-8). O importante aqui é que a política social requer uma infra-estrutura administrativa e profissional que tem os seus interesses próprios na formação e direcção da actividade estatal.

A legislação social também serve os interesses directos do governo. Os pioneiros da legislação social não foram os movimentos dos trabalhadores nem os regimes sociais-democratas mas as leis do seguro obrigatório de Bismarck de 1882, 1884 e 1889, que protegeram os trabalhadores alemães da doença, dos acidentes, da velhice e da invalidez. A primeira legislação da segurança social inglesa, a Lei das Pensões de Velhice de 1908 e a Lei do Seguro Nacional de 1911, foi promulgada pelo Governo Liberal Asquith. Tem interesse o facto de esta legislação ter passado pela Câmara dos Lordes incólume à oposição Conservadora e de a administração Conservadora anterior ter ela própria promulgado a Lei do Desemprego de 1905. O apoio do governo à legislação da segurança social vem de duas preocupações afins. Ele pode ser entendido como base de sucesso eleitoral e pode ser concebido como um meio para a estabilidade social e política.

O alargamento do sufrágio em Inglaterra através do Segundo Projecto de Lei da Reforma de 1867 criou as con-

dições para tanto o Partido Conservador como o Partido Liberal tentarem atrair o voto dos trabalhadores masculinos das cidades a quem recentemente tinham sido concedidos direitos civis. Pelo começo do século XX, ambos os partidos viam as políticas que ofereciam benefícios e seguros sociais como um meio para o sucesso eleitoral. Este facto não só encorajou a administração liberal a promulgar legislação social mas também inibiu a oposição conservadora de se lhe opor. Mas o advento dos direitos políticos da classe trabalhadora não se limitou a afectar a natureza da competição entre os partidos parlamentares; pôs uma ameaça potencial à própria ordem política e social estabelecida.

O alargamento do direito de voto criou ao Estado britânico a necessidade de "educar os nossos mestres". A Lei do Ensino de 1870 instituiu conselhos escolares para instalar escolas em áreas onde não havia estabelecimentos de ensino religiosos. Cerca de 1891 a instrução elementar era obrigatória e livre. A política social tem tido sempre uma função niveladora semelhante. Além de atrair o apoio eleitoral da classe trabalhadora, a política social servia para impedir o apoio a acções independentes políticas e industriais do trabalho organizado, que iam surgindo. O interesse dos patrões e dos políticos a este respeito aumentou enormemente depois do sucesso do Partido Trabalhista, recentemente formado, nas eleições de 1906 e do desenvolvimento da militância industrial depois de 1909 (Middlemas 1979:38). Um comentador contemporâneo tirou conclusões semelhantes quanto à Alemanha da década de 1880:

O objectivo de Bismarck ao promover reformas industriais era "cortar as pernas" aos agitadores socialistas eliminando gradualmente as injustiças de que eles podiam com muita razão queixar-se.

(Dawson 1890:45)

Autores mais recentes chegaram à mesma conclusão (Briggs 1961:36; Parkin 1971:124-5). Ao promover a dependência dos seus beneficiários relativamente ao Estado, tornando a dissidência e a agitação menos atraentes, o estado social pode ser um meio para preservar ou salvaguardar a ordem política e económica existente. A legislação social traz de facto mudanças e reformas, é certo; e as pessoas vulgares recebem dela benefícios. Mas essa legislação pode servir para preservar um modelo de poder e privilégio existente, e pode deixá-lo essencialmente intacto.

Pelas razões aqui esboçadas por alto, o estado social não pode ser explicado directamente em termos da acção e da preferência da classe trabalhadora. Outros interesses, por vezes contrários aos dos trabalhadores, têm sido forças motrizes na consecução e na elaboração das leis sociais. O que não quer dizer que a agitação da classe trabalhadora nada tem a ver com o desenvolvimento da segurança social. A partir da década de 1880 o crescimento da organização dos trabalhadores em Inglaterra contribuiu imenso para a crescente consciência geral dos salários baixos e do desemprego. O desejo de remediar este estado de coisas não se restringia ao movimento da classe trabalhadora, e o seu aumento tornou urgente a questão da reforma social. Essa reforma, tal como se apresentava, satisfazia interesses para além das necessidades da classe trabalhadora, mas o crescimento dos movimentos social e dos trabalhadores estimulou a expansão do estado social. É preciso acrescentar, como Thane (1982:123), que:

Isto não aconteceu apenas, como por vezes se pensa, porque os trabalhadores o exigiam, pois que eles estavam frequentemente divididos em relação ao problema ou activamente hostis ao estado social. Resultou em parte do desejo dos patrões e dos políticos de controlar o próprio crescimento da mão-de-obra.

Não é, portanto, possível explicar a criação da política social em termos das reivindicações por parte da classe trabalhadora, do estado social e da segurança social. Uma vez promulgada a legislação social, porém, as suas concessões tornam-se parte da estrutura das condições em que as pessoas da classe trabalhadora acabam por confiar. Quando estas condições e as medidas de segurança social que delas fazem parte são ameaçadas, como o são pelos governos em todo o mundo capitalista desenvolvido, então é provável que surja a luta em sua defesa. Assim Giddens (1982:176) tem razão quando diz que o estado social é o centro do conflito de classe e não apenas um meio para o diluir ou desfazer. Mas esta formulação só pode resumir a situação em que se defendem medidas de segurança social existentes que são ameaçadas, e não a situação em que a legislação e as práticas sociais são instituídas.

O lapso de Marshall ao não atribuir importância vital à luta da classe trabalhadora pela formação do estado social só em parte evidencia as limitações da sua abordagem do problema. Existem dificuldades mais graves no tratamento do estado social em termos de direitos sociais. Infelizmente elas têm sido ignoradas na maior parte das críticas às limitações de Marshall no seu entendimento do estado social.

II

A identidade dos direitos sociais com a política social está implícita no tratamento dado por Marshall ao desenvolvimento da cidadania. Porém, esta equação é historicamente limitada e logicamente defeituosa. Embora Marshall tenha acabado por aceitar que a política social não exprime necessariamente os direitos sociais, a sua argumentação em *Citizenship and Social Class* ignora um entendimento alternativo de "direitos sociais" que foi usado por quem lutou por eles. Marshall (1950: 94) comenta que o primeiro uso

da negociação colectiva pelos movimentos sindicais elevou o *status* social e económico dos seus membros; isto é, lançou a reivindicação de que os trabalhadores, "como cidadãos, merecem certos direitos sociais". Marshall não nota, contudo, que elementos importantes do movimento sindical da época compreendiam a consecução dos direitos sociais em termos de dois conjuntos de possibilidades, nenhum dos quais correspondendo ao tratamento de Marshall.

Alguns participantes na luta pelos direitos sociais afirmavam que eles podiam ser conseguidos por meio de salários altos, e a manutenção dos salários através do pleno emprego; outros que julgavam que essas coisas não podiam obter-se com o capitalismo, sustentavam que os direitos sociais podiam ser alcançados somente pela destruição socialista da economia de mercado (Brown 1983:42-4; Gallie 1983:195-205). O ponto de vista de que os direitos sociais eram realizáveis através da política social desenvolvida pelo Estado existente não era completamente aceite pelo movimento britânico de trabalhadores de sete ou oito décadas atrás. Embora de modo nenhum fosse universal, a ideia de que os direitos sociais apenas podiam ser obtidos por meio da reconstrução socialista da economia e da sociedade estava muito mais difundida. Em *Citizenship and Social Class*, Marshall não considera este aspecto dos direitos sociais, embora o reconheça indirectamente em estudos posteriores, mas sem modificar a sua abordagem (Marshall 1961: 290; 1961a: 260-6).

Como componentes da cidadania, os direitos sociais implicam necessariamente uma associação directa com a política social; "implicam o direito absoluto a um certo padrão de civilização que *só é dependente da isenção dos deveres gerais de cidadania*" (Marshall 1950: 94; o itálico é nosso). A forma condicional desta afirmação torna evidente que a luta pelos direitos no mercado de trabalho contra os patrões e o governo tem de ser irrelevante para a

consecução dos direitos sociais. Neste contexto, pois, as lutas do movimento sindical por melhores salários e condições de emprego para os seus membros têm de ser encaradas como parte de um conjunto de considerações que não dizem respeito a "direitos" mas a "condições". Além disto, está implícito no tratamento de Marshall que a concessão de direitos sociais em troca de deveres de cidadania torna contraditória a ideia de que os direitos sociais podem ser conseguidos através da luta pelo socialismo. Resta, pois, aos serviços sociais do Estado satisfazer os direitos sociais que implicam minimamente o direito a um certo grau de bem-estar e segurança económicos. É neste contexto que está implícita a associação necessária dos direitos sociais com a política social.

Uma perspectiva da política social é que ela tem tendência para imobilizar os que lhe estão sujeitos. Na sua argumentação em *Society and Democracy in Germany*, Ralf Dahrendorf (1969:70) insiste em que embora a política social tenha potencial para fortalecer o sentido de responsabilidade dos cidadãos e garantir o *status* de cidadania, também é possível que mantenha os cidadãos sob tutela. Marshall escreveu, pelo menos em parte *Citizenship and Social Class* em defesa do estado social que, somente alguns anos antes, fora iniciado por uma administração trabalhista. É talvez por isto que ele apenas põe em relevo a primeira destas possibilidades e aceita sem críticas que não pode haver contradição entre a consecução dos direitos sociais e a prática dos serviços sociais. Em estudos posteriores, todavia, Marshall afasta-se desta posição quando aponta para dois processos distintos que se reforçam mutuamente.

Primeiro, na sua discussão de "Value Problems of Welfare-Capitalism", Marshall (1972: 114) reconhece que "o estado social paternalista" pode destruir o sentido de independência e de iniciativa, embora pareça duvidar de que o sentido de responsabilidade pessoal seja necessariamente

posto em perigo pela provisão de cuidados de saúde e de educação por parte do Estado. Aqui o que é significativo, contudo, é o reconhecimento de que a política social tem capacidade para influenciar desfavoravelmente a competência dos indivíduos para actuarem por sua própria conta e nos seus próprios termos. Segundo, no seu livro *Social Policy in the Twentieth Century*, Marshall (1975: 206-7) demonstra que os direitos sociais não são necessariamente expressos pela política social. Segundo a argumentação de Marshall, os *direitos* sociais requerem, entre outras coisas, que os que podem gozar dos benefícios ou serviços sociais saibam quais são os seus direitos e que podem reivindicá-los.

Marshall aprofunda este último ponto quando diz que "os direitos de cidadania são uma realidade apenas para aqueles que acreditam na sua autenticidade e têm capacidade para os exercer" (Marshall 1975:207). Assim, num sentido real, a substância dos direitos não pode ser meramente "dada". Se uma pessoa receber simplesmente benefícios os serviços em consequência de um *status* legal que não foi obtido por meio do exercício de alguma actividade social por parte do beneficiário, é duvidoso que os direitos estejam envolvidos. Marshall acrescenta imediatamente que a crença na autenticidade dos direitos de cidadania e a capacidade necessária para os exercer "se desenvolvem através da experiência e da socialização no contexto de uma sociedade com classes". Uma das consequências disto é a desigualdade de constituir a principal barreira à realização das condições em que os serviços sociais exprimem os direitos sociais, pois qualquer reivindicação de serviços sociais, diz ele, "pode parecer a alguns um sinal de *status* e a outros um estigma de inferioridade".

Estes dois pontos em conjunto sugerem que a relação entre direitos sociais e política social é problemática. A prática da política social pode destruir as qualidades necessá-

rias aos indivíduos para reconhecerem e exercerem os seus direitos. Isto acontece especialmente num estado social onde a prestação de serviços sociais é dominada por burocracias e profissões sobrecarregadas e carecidas de pessoal que, apesar das suas boas intenções, têm tendência para agir de uma maneira que realça o *status* de dependência dos seus clientes. E além disto, as políticas sociais não exprimem necessariamente os direitos sociais, o que é mais negativo para a argumentação de Marshall. Numa sociedade com classes, em que a socialização e a experiência param diferentemente as pessoas de classes diferentes, é possível que aqueles que mais precisam de serviços sociais se arisquem a ser os que menos os recebem como direitos propriamente ditos. Os direitos sociais e a política social são analiticamente bem distintos, e a relação empírica entre os dois não é directa. A ideia de que existe de certo modo um elo inevitável entre os direitos sociais e a política social, com que deparamos em *Citizenship and Social Class*, não pode ser defendida.

Quando o vínculo entre os direitos sociais e a política social se quebra, o conceito de "direitos sociais" pode desempenhar um papel mais limitado no tratamento da política social que Marshall preconiza. Como a política social não exprime necessariamente os direitos sociais, não se pode mais esperar que o conceito de direitos sociais ajude a compreender o desenvolvimento e a função dos serviços sociais e das instituições educativas. Quando muito, pode servir como medida pela qual é possível aferir determinadas políticas sociais. Neste contexto, o conceito de direitos sociais pode ser um elemento da crítica à política social que pergunta se determinadas políticas são de facto expressões dos direitos sociais. Este é um papel bastante diferente daquele implicado nos direitos sociais como elemento da cidadania.

III

A ideia que os direitos sociais podem constituir um elemento de cidadania não só é fundamental no estudo de Marshall, mas também se tornou parte das interpretações comuns mais correntes no século XX dos direitos e da cidadania. Todavia, a afirmação de que os direitos sociais podem ser direitos de cidadania justifica um exame crítico pelo menos por três razões. Primeiro, os direitos de cidadania são direitos de participação numa comunidade nacional comum. Os direitos sociais podem ser precisos para a prática da cidadania na medida em que tornam possível essa participação. O que é o mesmo que dizer que, como meio de facilitar a cidadania, não se pode dizer que eles a constituem. Segundo, os direitos de cidadania são necessariamente universais. Os direitos sociais, por outro lado, são significativos apenas quando são substantivos; e os direitos substantivos nunca podem ser universais. Finalmente, os direitos sociais estão sempre condicionados a uma infra-estrutura administrativa e profissional e em última análise a uma base fiscal: assim ficarão mais bem definidos não como direitos mas como oportunidades condicionadas. Tratarei cada um destes problemas por sua vez.

Segundo Marshall (1950:92) a cidadania requer "um sentido directo de inclusão numa comunidade, baseado na lealdade a uma civilização que é propriedade comum". Parece portanto possível postular uma componente social da cidadania que inclui uma série de direitos:

desde o direito a um pouco de bem-estar e segurança económicos até ao direito de partilhar completamente a herança social e de viver a vida de um ser civilizado, segundo os padrões predominantes na sociedade (1950:72).

É por esta razão que Marshall e outros sustentam que o pleno desenvolvimento evolutivo da cidadania se atinge pela realização da sua componente social. Porque a cidadania actua como um princípio de *status* igual, a igual participação na vida social é pelo menos um aspecto potencial de toda a cidadania. A dificuldade desta afirmação genérica, no entanto, é que confunde os direitos de cidadania com os meios para os realizar.

Antes do advento histórico dos direitos políticos que alargaram a cidadania política até à classe trabalhadora, a questão dos direitos sociais não foi levantada. Estes, na sua forma moderna, foram defendidos em primeira mão pelos socialistas do século XIX (Macpherson 1985:23). O direito a participar na vida política, por muito formal e limitado que seja, tornará com certeza menos tolerável a privação de segurança e bem-estar económicos. Como mostra o que se disse atrás, o lançamento de programas políticos para assegurar um mínimo de direitos sociais provém de forças duplas de pressões populares pela reforma por um lado, e da reforma para conter as pressões populares pela mudança, por outro. Embora não consiga entrar em pormenores, Marshall (1950:74), depois de insistir em que as diferentes componentes da cidadania surgem em sequência, afirma que os direitos políticos e sociais se sobrepõem da maneira significativa no seu desenvolvimento histórico.

Pode argumentar-se, portanto, que os direitos sociais aparecem para compensar a tensão entre o *status* de participação igual na cidadania e a privação desigual de segurança económica, que é claramente realçada pela expansão da cidadania política. Não há melhor maneira de descrever a incorporação dos direitos sociais no *status* de cidadania do que acompanhar Marshall (1950:96) quando diz que ela cria "o direito universal ao rendimento real não proporcional ao valor de mercado do reclamante".

Os direitos da cidadania são direitos a uma igual participação numa comunidade nacional, o que é o fim em si mesmo. O rendimento real conseguido através dos direitos sociais, por outro lado, não pode ser um fim, é antes um meio; é, especialmente, um meio para partilhar uma "herança social" que inclui o exercício de direitos civis e políticos. O rendimento é por vezes encarado como um "fim", mas um verdadeiro fim, neste caso, é a satisfação psicológica que as pessoas retiram do seu rendimento, o que quer dizer que neste contexto também o rendimento tem de ser encarado como um meio. Dizer que o direito social é o direito a um rendimento real é, pois, uma afirmação de ordem completamente diferente de dizer que o direito social é o direito a participar numa herança social ou numa civilização comum. Se ignorarmos as dificuldades de especificar significativamente o que poderá ser esta "civilização comum", e se os direitos sociais se devem distinguir dos direitos associados às componentes civil e política da cidadania, o que lhes resta só pode ser o direito aos meios que fomentarão o exercício da cidadania civil e política. Na verdade, é esta a função ou propósito geralmente atribuída aos direitos sociais.

Na ausência dos recursos educacionais e económicos requeridos para exercer os direitos civis ou legais e políticos, a cidadania fica vazia para todos os objectivos práticos. Os direitos sociais, como direitos aos serviços sociais e à educação, dão possibilidade aos cidadãos de tomarem parte na comunidade nacional a que o seu *status* lhes dá direito. Este ponto é bem claro no resumo (se bem que alguns possam chamar-lhe reformulação) que Talcott Parsons (1965:260) faz da definição de Marshall de cidadania:

A componente social não diz respeito à oportunidade de exprimir e executar os direitos provenientes dos valores sociais, mas antes aos recursos e capacidades necessários a essa execução. A este

respeito a comunidade social define e fornece padrões para a distribuição dos recursos pela comunidade como um todo e pelos seus vários subsectores.

A nítida diferença entre direitos de cidadania e direitos que possibilitam a participação na cidadania, inferida da argumentação precedente e implícita na citação atrás, teria um significado limitado se não fosse pelo facto de, na perspectiva dos direitos de cidadania, a componente social ser defeituosa também por outros motivos.

Ao discuti-los, Marshall descreve os direitos sociais como universais, como na realidade deve fazer-se, se quer considerá-los direitos de cidadania. Mas quando os trata em pormenor, Marshall (1950:97-106) mostra que a diferença entre as necessidades individuais é de tal ordem que o acesso a determinados serviços sociais está longe de ser universal. Marshall não considera isto necessariamente contraditório, pois pode existir da parte do Estado um empenhamento geral em reduzir os riscos e a insegurança na comunidade como um todo. Neste sentido, o *direito* aos serviços sociais pode ser definido como universal. Marshall vai ao ponto de sugerir que é possível afirmar que, sujeita a questões de custos, a provisão de certos serviços pode na prática ser universal. No entanto, os requisitos que os que querem exercer os seus direitos a serviços sociais terão de satisfazer, em especial os critérios restritivos lançam dúvidas sobre o facto de se poder ou não dizer que os direitos universais funcionam. A tensão entre as obrigações do Estado para com a sociedade como um todo e as reivindicações individuais de serviços sociais é vista por Marshall (1950:104-5; 1953:237; 1975:206) como uma consequência da natureza limitada das reservas de recursos. Isto é de facto um problema. Será examinado mais adiante. Mas não é este o único aspecto do caso.

O Estado pode ser obrigado a fornecer a todos os cida-

dãos serviços sociais como direitos. Mas estes, ao contrário da igualdade perante a lei, por exemplo, e da participação política, só têm significado em termos dos próprios serviços. A implicação deste facto é que se torna difícil, se não impossível, atribuir aos direitos sociais qualquer universalidade. Num outro contexto, Roberto Unger (1976:198) argumenta que "independentemente da autonomia que possamos atribuir à justiça, ela só pode alcançar-se tratando situações diferentes de maneira diferente". Segue-se então que, para serem significativos, os direitos sociais individuais devem satisfazer individualmente necessidades diferentes. É evidente que esta conclusão é contraditória: os direitos universais não requerem mas antes anulam as preferências individuais.

Mais importante para os nossos propósitos é o facto de os serviços sociais terem de ser particulares porque as carências sociais e económicas são por natureza particulares.

Os direitos civis, por outro lado, podem facilmente ser direitos de cidadania universais porque a igualdade formal perante a lei pode ser conseguida para todos através do estabelecimento de instituições legais, independentemente das condições individuais. Os direitos políticos também podem ser direitos universais de cidadania porque o acesso formal à participação política pode ser proporcionado instituindo simplesmente o sufrágio popular, por exemplo, sem ter em atenção as condições individuais. Mas os direitos sociais não podem conferir segurança económica numa base universal, porque a segurança económica não se submete à expressão formal da mesma maneira como o fazem a igualdade perante a lei e a participação política. A ideia de direitos sociais universais tem de permanecer amorfa precisamente porque os serviços sociais têm de ser delineados segundo as necessidades particulares (Weber 1921:886).

Por esta razão, alguma regulamentação respeitante às condições de acesso é necessária aos serviços sociais. Sem ela,

os benefícios e serviços serão ineficazes e insuficientes na sua actuação. Mas com ela, a igualdade de *status* requerida aos direitos de cidadania é anulada.

A terceira dificuldade acerca dos direitos sociais como direitos de cidadania é eles serem dependentes, no que diz respeito à fiscalidade. Marshall (1969:141) diz que os direitos sociais se referem aos indivíduos não como agentes mas como consumidores. Podia ter acrescentado que o consumo implícito nos direitos sociais não elimina o conceito de agente e na verdade precisa dele, mas na configuração de Estado e não na de agente humano. É por isto que os bens e serviços consumidos através da actuação dos direitos sociais são fornecidos e garantidos pelo Estado. Ao contrário dos direitos civis e políticos, os direitos sociais na cidadania requerem certas actividades de distribuição por parte do Estado. O fornecimento de serviços sociais e os pagamentos por transferência envolvem o Estado em despesas que não são necessárias no fornecimento dos outros direitos que constituem a cidadania moderna. E requerem uma estrutura administrativa para a prestação dos serviços sociais que por si só aumenta os custos financeiros dos direitos sociais.

É verdade que os direitos civis e políticos também requerem instituições estatais e actividades para a sua realização. As combinações, as instituições e os processos legais e representativos são construídos pelo Estado e tornam-se aspectos dele. Essas instituições tanto fornecem as bases dos direitos políticos e civis como lhes põem limites. Mas uma vez estabelecidas, estas instituições constituem mais ou menos só por si as bases materiais dos direitos a que estão associadas; e embora não sejam isentas de custos, a sua base fiscal nunca figurou em quaisquer cálculos da sua exequibilidade. Porém, não é este o caso com os direitos sociais.

O fornecimento de serviços sociais como direitos está

necessariamente condicionado pela base fiscal do Estado para os pagar. No início da história dos serviços sociais, durante as três primeiras décadas deste século, os processos obsoletos de obter receitas exigiam despesas modestas por parte do Estado que, em consequência, prestava aos seus cidadãos serviços modestos. As mudanças da política económica associadas com a "revolução" keynesiana (*) permitiram o aumento do rendimento à disposição do Estado e asseguraram o crescimento dos serviços sociais assim como reforçaram as pretensões de alargamento do seu campo de acção. De onde se segue que as instituições associadas aos direitos sociais não são apenas os serviços sociais mas também as medidas fiscais que os suportam. Marshall (1950:104) reconhece que o grau de progresso da provisão de direitos sociais "depende da dimensão dos recursos nacionais e da sua distribuição pelas reivindicações em competição". O significado desta restrição é que a relação entre a base institucional desses direitos e os direitos em si é necessariamente instável.

Uma vez que as instituições representativas funcionem, os direitos políticos formais estão mais ou menos salvaguardados se outras coisas se mantiverem iguais. Uma situação análoga não se adapta à relação entre a base fiscal da segurança social e os direitos sociais. Existem dois elementos neste raciocínio. Primeiro, a exigência de direitos sociais é uma exigência de serviços e benefícios que serão sempre mais do que os que podem ser satisfeitos. Este é um factor que Marshall (1950:104) reconhece quando diz que

o Estado não pode prever facilmente quanto custará cumprir as suas obrigações porque à medida que o nível desejável de serviços sobe — como tem de inevitavelmente acontecer numa sociedade em

(*) alusão a Keynes, notável economista inglês contemporâneo que desenvolveu uma teoria visando a eliminação do desemprego. (N.T.)

progresso — as obrigações tomam-se automaticamente mais pesadas. O alvo está sempre a avançar, e o Estado pode nunca ser capaz de se colocar ao seu alcance.

Embora Marshall tenha consciência deste primeiro ponto, parece não a ter quanto ao segundo, designadamente que a base fiscal em que se apoia a segurança social é ela própria dependente de um contexto económico constantemente sujeito não só a mudanças mas também a forças da economia internacional que o estado-nação nunca pode controlar. Neste dois aspectos as bases dos direitos sociais são completamente diferentes das bases das componentes legais e políticas da cidadania. Por estas e outras razões apresentadas atrás, os direitos sociais nunca podem ser mais do que direitos secundários de cidadania, no significado que Marshall dá a esta palavra.

IV

A ideia de que existe um conflito de base entre o princípio dos direitos sociais e o princípio do mercado é fundamental na maneira como Marshall trata as alterações na sociedade capitalista resultantes do alargamento histórico da cidadania através do aparecimento do estado social.

Uma interpretação radical desta proposição, que sustenta que os direitos sociais destroem o mercado e as relações de mercado, é apoiada por algumas formulações de Marshall, como vimos diversas vezes nos capítulos precedentes. Esta perspectiva repercute o ponto de vista hoje muito difundido de que a economia de mercado é ameaçada pelas despesas que o governo faz com os serviços sociais e o ensino. Voltaremos a este assunto mais adiante. Para já, é necessário clarificar a ideia do pensamento de Marshall de que existe uma forma de oposição entre os princípios do direito social e do mercado.

Como já vimos, Marshall define os direitos sociais em oposição às relações de mercado. Mas existem pelo menos duas restrições na argumentação de Marshall em *Citizenship and Social Class* que deveriam conduzir a uma interpretação mais cautelosa das suas afirmações do que aquela que frequentemente encontramos na literatura. Marshall (1950:71) insiste muito em que a igualdade básica da cidadania moderna não pode ser “criada e preservada sem invadir a liberdade do mercado competitivo”. E acrescenta, contudo, que “é igualmente óbvio que o mercado ainda funciona — dentro de limites”. A restrição é gratuita visto que todos os mercados funcionam necessariamente dentro de limites. Os mercados em si nunca determinam que tipo de recurso vai estar sujeito às forças de mercado ou acessível fora das trocas de mercado, e os mercados em si nunca podem fornecer as infra-estruturas institucionais necessárias ao seu funcionamento. Estas e outras condições prévias dos mercados e da actividade de mercado, que são portanto limites ao âmbito e ao funcionamento do mercado, são proporcionadas pelas relações de poder de não-mercado e especialmente pela legislação e pelas actividades do Estado. Marshall não parece alheio a este ponto, pois que sugere ser sempre necessário especificar os limites especiais impostos aos mercados pelos direitos sociais. Assim, quando Marshall logo a seguir acrescenta que há apenas “um conflito de princípios *possível* que requer um exame” (itálico nosso), reconhece implicitamente que o conflito entre os direitos sociais e os mercados nem sequer é inevitável.

A ideia de que existe uma contradição fundamental entre direitos sociais e trocas de mercado é também limitativa a ponto de enfraquecer ainda mais claramente a interpretação radical da sua relação. Marshall (1950:111) diz que:

Os direitos sociais na sua forma moderna implicam a invasão do contrato pelo *status*, a subordinação dos preços do mercado à justiça social, a substituição da livre negociação pela declaração de direitos.

Aqui direitos e mercado são opostos. Mas prossegue imediatamente para dizer que eles são ao mesmo tempo contínuos:

Mas serão hoje estes princípios estranhos à prática do mercado, ou estarão eles já instalados dentro do próprio sistema de contrato? Julgo ser evidente que estão.

Marshall demonstra esta noção quando trata o desenvolvimento do sindicalismo e suas consequências para o desenvolvimento da cidadania. Aqui a implicação é que o crescimento da cidadania numa sociedade de mercado é endógeno. Estes problemas foram tratados atrás por várias vezes e não há necessidade de agora os focar novamente. Marshall (1950:113) entra na discussão da estrutura salarial nos mercados de trabalho e examina a concepção predominante do que constitui um salário justo, para demonstrar melhor a sua tese. Conclui que um salário justo envolve não só a compreensão do valor de mercado mas também "uma noção de *status*". Em especial, as reivindicações de *status* na determinação dos salários referem-se a "uma estrutura salarial hierárquica, em que cada nível representa um direito social e não apenas um valor de mercado". Nesta argumentação o direito social pode encontrar-se mais ou menos harmoniosamente dentro do mercado. Os direitos que Marshall aqui discute não são decerto direitos de cidadania. Mas são princípios de distribuição normativos, que funcionam como princípios de mercado ao estabelecerem os coeficientes salariais.

A influência dos factores sociais como opostos aos económicos na determinação dos salários tem sido apontada por outros autores. Jan Pen (1974:100), por exemplo, sugere que:

A estrutura salarial é o resultado de um emaranhado de dois grupos de forças que não é fácil desenredar. Nem sequer é fácil

decidir se o rendimento de um dado recebedor de rendimento... é determinado por forças "económicas" ou pelo sistema de valores sociais.

Pen (1974:99) diz no entanto que "em regra o valor de *status* prevalece à medida que nos elevamos na estrutura salarial". O ponto de vista de que os níveis salariais podem ser explicados mais pelo *status* do que simplesmente pelas forças de mercado tem sido incansavelmente defendido por Barbara Wootton na sua obra *The Social Foundations of Wages Policy* (1955). Wootton (1955:64) observa que uma característica muito constante da estrutura salarial britânica é o facto de "os que dão ordens deverem ser normalmente mais bem pagos do que aqueles a quem são dadas essas ordens". Esta observação é relevante para uma melhor compreensão da formulação de Pen atrás citada pois que afirma que a eficácia da reivindicação de *status* na determinação dos salários depende do facto de corresponder ou não a um grau de autoridade ou poder, associado ao trabalho a que o ordenado corresponde. Pode argumentar-se, pois, que o *status* ou os direitos profissionais surge de uma distribuição do poder, e que o poder do mercado de trabalho pode ser legitimado como um direito de *status*. Esta situação é um exemplo de uma tendência mais generalizada (Weber 1921:213). Ressalta desta discussão que, se a preservação competitiva dos privilégios é normal nas trocas de mercado, então é possível que os direitos de *status* actuem com os princípios de mercado para determinação da estrutura salarial.

As conclusões a extrair daqui são que, embora os serviços sociais e o valor de mercado sejam opostos um ao outro, a oposição entre eles não é necessariamente fundamental e que, de facto, eles podem actuar juntos contribuindo para um único resultado. Esta situação seria normalmente des-

crita como uma divisão de trabalho, que constitui uma caracterização possível da relação entre direitos sociais e economia de mercado. É desta maneira que Marshall entende a relação entre eles, embora nunca o afirme directamente nestes termos.

A divisão do trabalho é essencialmente uma situação de cooperação entre dois ou mais factores capazes de chegar a um único resultado em virtude das diferentes contribuições que cada um pode prestar. Esta noção reforça a ideia de que os direitos sociais por um lado e o mercado por outro podem ser definidos como opostos, enquanto ao mesmo tempo salienta a continuação das relações de mercado depois do advento dos direitos sociais na cidadania, e também a contribuição dos direitos e do valor de mercado para a estrutura salarial, por exemplo. Segundo esta interpretação do relacionamento entre direitos sociais e mercado, o desenvolvimento do estado social implica não a destruição da economia de mercado mas a sua modificação ou complementação, de maneira que a satisfação das necessidades provenha de mais de uma fonte. Esta é uma apreciação bastante diferente da importância da cidadania social para as relações de mercado, em relação ao ponto de vista de que elas são fundamentalmente opostas e estão "em guerra" umas com as outras.

A impressão global criada por Marshall em *Citizenship and Social Class* é que o desenvolvimento dos direitos sociais tem como consequência o declínio ou pelo menos o enfraquecimento do mercado e das relações de mercado. Mas há outras afirmações que levam à limitação desta ideia, como atrás se mostrou. Em obras posteriores, a sugestão de que existe uma divisão de trabalho entre a cidadania social e as relações de mercado é apresentada com muito mais clareza. É muito forte na ideia de Marshall de uma "sociedade com hífen" esboçada em "Value Problems of Welfare-

Capitalism" e em "Afterthought". Neste último, Marshall diz que:

É legítimo e também vantajoso encarar a previdência social e o mercado como concretização de duas maneiras diferentes de desempenhar a mesma tarefa — a de satisfazer as necessidades e câncias da população. Assim sendo, é obviamente importante decidir como esta complicada tarefa deve ser partilhada por eles.

Que os direitos sociais e os valores de mercado podem contribuir em conjunto para a satisfação das necessidades e carências não é difícil de aceitar embora não deva ser tomado como facto consumado. O ponto controverso para o entendimento do estado social e da maneira como Marshall o trata é se e como a provisão de recursos vindos de uma fonte afecta realmente a actuação da outra fonte.

Um aspecto da relação entre provisão estatal e economia de mercado que Marshall ignora totalmente é a maneira como a provisão de mercado de seguro social pode prejudicar gravemente a eficácia da segurança social e do direito social (Timuss 1958; Sinfield 1978). Este ponto morto é o reverso da insistência de Marshall em que a linha de vulnerabilidade é na outra direcção, e em que os direitos de cidadania prejudicam as práticas de mercado. Por este motivo, o modelo de sociedade com hífen de Marshall não acrescenta grande coisa ao que foi desenvolvido em *Citizenship and Social Class*; o seguro particular ou de mercado e o seguro social não só dividem o trabalho de fornecer segurança social mas entram também em competição para o fazer. Este tipo de situação pode não ter surgido a Marshall como modelo da provisão de não-mercado através do direito social — o Serviço Nacional de Saúde Inglês — na altura em que escreveu *Citizenship and Social Class*. Mas a consideração deste caso levanta um outro problema.

Quando o Governo Trabalhista estabeleceu o Serviço Nacional de Saúde em 1946 com legislação a ter efeito a

partir de 1948, dois problemas graves encaravam os cuidados de saúde em Inglaterra: o sector hospitalar voluntário estava efectivamente falido (Klein 1983:4) e a medicina científica estava numa fase de evolução técnica que trouxe novos equipamentos e tratamentos (Klein 1983:14). A combinação destes dois factores significava que os custos de saúde eram elevados e inflacionários. Com a socialização da medicina através do SNS as rubricas orçamentais cresceram da noite para o dia e passou a ser mais fácil conseguir investimentos em equipamento e projectos. Por outras palavras, retirando do mercado o consumo de serviços médicos, o mercado de equipamento médico essencial estava salvaguardado e podia expandir-se. Aqui, pois, a provisão de não-mercado de serviços médicos é significativamente impulsionada pela expansão dos custos no mercado de artigos médicos essenciais. Deve acrescentar-se que, embora a socialização da medicina tenha reduzido o mercado de serviços médicos, não conseguiu acabar com ele. No mesmo grau em que a medicina privada estava ao dispor dos economicamente privilegiados, a universalidade dos cuidados médicos como direito de cidadania diminuía.

Uma opinião que hoje prevalece é que, para a economia de mercado funcionar eficazmente, o estado social tem de ser cerceado. A assunção subjacente a esta posição é de facto aceite pela interpretação radical da afirmação de Marshall de que os princípios de cidadania social e mercado são opostos. A história do estado social do pós-guerra pode ser caracterizada em termos da sua contradição com a economia de mercado. Durante as décadas de 50 e 60 o consenso geral era que o estado social melhorava o funcionamento da economia de mercado estabilizando-a e aumentando a sua produtividade simultaneamente. Porém, a partir da década de 70 o estado social e a economia de mercado têm entrado cada vez mais no caminho da colisão. Ao contrário da maioria dos defensores liberais progressistas e

sociais-democratas do estado social, Marshall teve sempre consciência de uma tensão subjacente entre a provisão estatal e o mercado. É pois possível que, a este respeito pelo menos, Marshall tenha contribuído para a nossa compreensão geral do estado social.

Nas últimas frases de *Citizenship and Social Class* Marshall (1950:122) chama a atenção para a relação potencial, de facto quase instável, entre o que ele descreve como o princípio de cidadania e o princípio de mercado. Mais recentemente, Marshall (1972), ao referir-se não a princípios mas a valores, retomou o tema da contradição potencial entre política social e mercado. As primeiras obras são marcadas por uma certa imprecisão acerca de como a tensão entre política social e mercado é controlada, excepto quando Marshall (1950:122) diz que a estabilidade é "conseguida através de um compromisso que não é ditado pela lógica". É talvez por causa destas afirmações que os comentadores passaram a voltar-se para "Value Problems of Welfare-Capitalism" (para seguirem a argumentação de Marshall sobre a tensão entre provisão social e troca de mercado) onde o assunto é tratado mais em pormenor. Porém, a dificuldade é que, embora a maioria dos comentadores partam do princípio de que os argumentos de Marshall nas duas obras são mais ou menos contínuos, o foco institucional de *Citizenship and Social Class* perde-se de maneira significativa em "Value Problems of Welfare-Capitalism".

De acordo com o que afirma nas suas obras posteriores, Marshall (1972:119) vê a tensão entre o sector social e a economia de mercado como inevitável, precisamente porque acredita que cada um deles tem de ser definido em termos de valor e que valores diferentes são necessariamente não-comensuráveis. Mas Marshall espera que a tensão resultante não seja necessariamente destrutiva para o equilíbrio entre as diferentes componentes da economia mista ou, como prefere dizer, a sociedade com hífen. Em

"Afterthought" Marshall (1981a:129) comenta que "seria absurdo partir do princípio de que a coexistência de diferentes sistemas de valores em diferentes contextos tem necessariamente de estar em equilíbrio "disfuncional", visto que este tipo de relatividade ética tem sido uma característica de quase todas as sociedades desde que a civilização começou". Mostra a seguir que a diferença entre o sector social e a economia de mercado deve portanto ser encarada como análoga às diferenças entre a família e a comunidade, por exemplo, ou entre o militar e o civil; cada uma é baseada em valores diferentes mas como partes complementares de um todo. Isto leva Marshall (1972:120) a argumentar que as tentativas dos governos ocidentais de economizarem na política social são simplesmente um aspecto de "alarmismo capitalista" transitório que "não tem probabilidades de ser aproveitado pelo sistema". A solução que dá à tensão de diferenças de valor é em termos de "melhor a comunicação recíproca", para que o papel diferente de cada sector possa ser mais bem compreendido e a clara divisão de trabalho entre eles mantida.

Qualquer análise do estado social baseada na assunção de que as instituições podem ser resumidas em termos dos valores que pretendem exemplificar terá de ser sociologicamente limitada em extremo. A pretensão de Marshall (1972:109) de que as decisões em política social "devem servir-se dos padrões de valor englobados num sistema ético autónomo" não só se desvia da análise mais concreta que faz em *Citizenship and Social Class* e que incide nas práticas e instituições como realidades materiais, mas também não tem em conta o facto de os valores serem trans-institucionais. Foi precisamente como uma projecção de valores políticos e económicos que nasceram as instituições sociais de Bismarck, Lloyd George e Beveridge.

Estas limitações à abordagem de Marshall não devem levar-nos a aceitar a argumentação dos que o criticam por

prestar pouca atenção à relação entre o sector social por um lado, e à acumulação de capital, à competição económica e problemas semelhantes por outro. Embora qualquer estudo do estado social beneficie enormemente se se tomarem em consideração estas coisas, deve dizer-se que, quando indicam as limitações da análise de Marshall a este respeito, os seus críticos (Hindess 1987:35; Macpherson 1985:26; Turner 1986:48-9) foram demasiado apressados ao aceitarem que a provisão estatal da política social não inibe de facto o desenvolvimento do mercado capitalista.

Existem tipos e níveis de provisão social que são largamente aceites como "funcionais" para as economias capitalistas.

Que tipos e que níveis variarão com as diferentes espécies de economia e com as diferentes fases do seu desenvolvimento? Por exemplo, uma função do estado social através da qual o funcionamento da economia de mercado é melhorado, é manter um nível de consumo que tenda para nivelar o ciclo de oscilações de preços na economia. Tem-se dito num contexto diferente que se o poder de compra da força de trabalho americana na década de 30 tivesse sido maior, a depressão teria sido menos profunda e mais curta. Este tipo de argumento pode ter menos relevância para as economias vocacionadas para a exportação do que para aquelas em que o mercado interno tem um papel importante na actividade económica. Porém nada disto indica que os gastos do Estado com a política social sejam um "fardo" num contexto, quando não o será noutro. Indica simplesmente que uma função que pode ser significativa num contexto pode ser redundante noutro.

A distinção entre as intenções políticas dos capitalistas por um lado e os requisitos técnicos da economia capitalista por outro é difícil de manter em termos práticos. Mas analiticamente é fundamental para mostrar que qualquer sugestão de que os gastos com a política social inibem o desen-

volvimento e o funcionamento da economia de mercado capitalista não tem base precisa e é mais uma exigência política a curto prazo do que um imperativo económico e técnico. Ao estudar o que é realmente a sociologia da segurança comercial, Michael Kalecki (1943) demonstrou que a comunidade comercial é capaz de exercer influência política sobre as tomadas de decisões económicas e indirectamente sobre o governo, se o nível de emprego numa economia é principalmente consequência do investimento particular. Por esta razão o comércio opõe-se às despesas governamentais incluindo as que subsidiam o consumo, o que é a função económica da segurança social.

Como aqui se afirma, a generalização de Kalecki é talvez demasiado ousada, porque há circunstâncias em que os padrões como classe estão preparados para não hostilizarem a segurança social e as medidas sociais. Mas quando sentem que é do seu interesse fazê-lo lançam campanhas contra os gastos do governo com a política social e a educação, em nome de objectivos essencialmente a curto prazo sem uma referência explícita às consequências a médio e longo prazo para a economia como um todo. É talvez mais este tipo de situação que hoje os estados sociais ocidentais enfrentam do que uma contradição inevitável de base técnica entre os gastos do Estado e a acumulação de capital.

Nem Marshall nem os seus críticos têm muito a oferecer para uma análise do estado social cujos actuais problemas e linhas de desenvolvimento não são prontamente dominados nem pela assunção de que os serviços sociais e o mercado são necessariamente opostos nem pela assunção de que estão envolvidos numa divisão de trabalho harmoniosa para satisfação das necessidades sociais.

VI — A CIDADANIA NA INTEGRAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

A medida em que as acções sociais e políticas se ajustam às práticas estabelecidas e são compatíveis com as acções dos outros (em vez de estarem em conflito com elas), é também a medida em que se pode afirmar que existe integração política e social. Os indivíduos e os grupos envolvidos neste processo estão assim "incorporados" ou "integrados" num sistema social unificado. Esta terminologia pode ser discutível, porque parece pressupor componentes funcionalmente inter-relacionadas e portanto um "sistema" num sentido coisificado, ou então uma classe, estrato ou grupo dominantes e manipuladores, capazes de conseguirem a submissão dos que lhes estão social e politicamente subordinados. Existem decerto elementos destes factores em diversos estudos da integração social. Mas não há necessidade, para estes comentários, de prejudicarmos o nosso uso do conceito. Integração pode entender-se simplesmente como um termo referido a uma situação em que as interações não destroem um conjunto de relações mais ou menos estáveis e duradouras envolvendo indivíduos e grupos.

Uma maneira de abordar sustenta que a integração se consegue quando a acção é guiada por um conjunto comum de normas e valores. Esta posição, geralmente associada

BIBLIOGRAFIA

- Bendix, R. (1964) "Transformations of western European societies since the eighteenth century". Na sua obra *Nation-Building and Citizenship*. Nova Iorque, John Wiley and Sons.
- Bendix, R. (1974) *Work and Authority in Industry*, Berkeley, University of California Press.
- Bottomore, T. (1984) "The political role of the working class in western Europe". Na sua obra *Sociology and Socialism*, Brighton, Wheatsheaf Brooks.
- Briggs, A. (1961) (1967) "The welfare state in historical perspective". In C.I. Schottland (ed.) *The Welfare State: Selected Essays*, Nova Iorque, Harper and Row.
- Brown, H. P. (1983) *The Origins of Trade Union Power*, Oxford, Oxford University Press.
- Castles, F. (1978) *The Social Democratic Image of Society*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Clarke, S. (1982) *Marx, Marginalism and Modern Sociology*, Londres, Macmillan.
- Cole, G. D. H. e Postgate, R. (1946) *The Common People 1746-1946*, Londres, Methuen.
- Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Dahrendorf, R. (1969) *Society and Democracy in Germany*,

Nova Iorque, Doubleday.

- Dahrendorf, R. (1973) "A personal vote of Thanks". *British Journal of Sociology*, 24 (4).
- Dawson, W. H. (1890) *Bismarck and State Socialism: An Exposition of Social and Economical Legislation in Germany since 1870*, Londres, Swan and Sonnenschein.
- Durkheim, E. (1893) (1964) *The Division of Labor in Society*, Nova Iorque, Free Press.
- Gallie, D. (1983) *Social Inequality and Class Radicalism in France and Britain*, Londres, Cambridge University Press.
- Giddens, A. (1979) *Central Problems in Social Theory*, Londres, Macmillan.
- Griddens, A. (1982) "Class division, class conflict and citizenship rights". Na sua obra *Profiles and Critiques and Social Theory*, Londres, Macmillan.
- Goldthorpe, J. (1974) "Social inequality and social integration in modern Britain". In D. Wedderburn (ed.) *Poverty, Inequality and Class Structure*, Londres, Cambridge University Press.
- Goldthorpe, J. (1978) "The current inflation: towards a sociological account". In F. Hirsch e J. Goldthorpe (eds.) *The Political Economy of Inflation*, Londres, Martin Robertson.
- Greaves, H. R. G. (1966) *The Foundations of Political Theory*, Londres, Bell and Sons, 2.^a edição.
- Hacker, A. (1965) "Power to do what?" In I. L. Horowitz (ed.) *The New Sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Halsey, A. H. (1984) "T. H. Marshall: past and present" *Sociology*, 18 (1).
- Hay, J. R. (1978) "Employers' attitudes to social policy and the concepts of 'social control' 1900-1920". In P. Thane (ed.) *The Origins of British Social Policy*, Londres, Croom Helm.

- Heclo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.
- Hindess, B. (1987) *Freedom, Equality and the Market*, Londres, Tavistock.
- Hobhouse, L. T. (1928) *Social Evolution and Political Theory*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- Janowitz, M. (1980) "Observations on the sociology of citizenship: obligations and rights". *Social Forces*, 59 (1).
- Kalecki, M. (1943) (1972) "Political aspects of full employment". In E. K. Hunt e J. G. Schwartz (eds.) *A Critique of Economic Theory*, Harmondsworth, Penguin.
- Klein, R. (1983) *The Politics of the National Health Service*, Londres, Longman.
- Korpi, W. (1978) *The Working Class in Welfare Capitalism*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- le Grand, J. (1982) *The Strategy of Equality*, Londres, Allen and Unwin.
- Lénine, V. I. (1916) (1964) "Imperialism and the split in socialism", *In Collected Works*, vol. 23, Londres, Lawrence and Wishart.
- Lindblom, C. (1977) *Politics and Markets*, Nova Iorque, Basic Books.
- Lipset, S. M. (1964) Introduction. In Marshall 1973.
- Lipset, S. M. (1969) *Political Man*, Londres, Heinemann.
- Lockwood, D. (1964) "Social integration and system integration" In G. K. Zollschan e W. Hirsch (eds.) *Explorations in Social Changes*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Lockwood, D. (1974) "For T. H. Marshall". *Sociology*, 8 (3).
- Macpherson, C. B. (1973) *Democratic Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Macpherson, C. B. (1985) "Problems of human rights in the late twentieth century". Na sua obra *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press.

MacRae, D. G. (1974) *Weber*, Londres, Fontana/Collins.

Mann M. (1987) "Ruling class strategies and citizenship". *Sociology*, 21(3).

Marshall T. H. (1934) "Social Class — a preliminary analysis". Paginação como em Marshall 1950a.

Marshall T. H. (1938) "The nature of class conflict". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1945) "Work and wealth". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1950) "Citizenship and social class". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1950a) *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

Marshall T. H. (1953) "Social selection in the Welfare state". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1954) "A note on 'status'". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1956) "Changes in social stratification in the twentieth century". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1961) "The welfare state — a comparative study". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1961a) "The welfare state and the affluente society". Paginação como em Marshall 1973.

Marshall T. H. (1963) *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Londres, Heinemann.

Marshall T. H. (1969) "Reflections on power". Paginação como em Marshall 1981.

Marshall T. H. (1972) "Value problems of welfare capitalism". Paginação como em Marshall 1981.

Marshall T. H. (1973) *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press.

Publicado pela primeira vez em 1964, difere de Marshall 1963 apenas pelo aditamento de uma introdução por S. M. Lipset.

Marshall T. H. (1975) *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchinson, 4.^a edição.

Marshall T. H. (1981) *The Right to Welfare and Other Essays*, Londres, Heinemann.

Marshall T. H. (1981a) "Afterthought". Paginação como em Marshall 1981.

Marx, K. (1843) (1975) "On the Jewish question". Na sua obra *Early Writings*, Harmondsworth, Penguin.

Middlemas, K. (1979) *Politics in Industrial Society*, Londres, Andre Deutsch.

Miliband, R. (1984) *Capitalist Democracy in Britain*, Oxford, Oxford University Press.

Milward, A. S. (1984) *The Economic Effects of the Two World Wars on Britain*, Londres, Macmillan, 2.^a edição.

Moore, B. (1969) *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Harmondsworth, Penguin.

Moorhouse, H. F. (1973) "The political incorporation of the British working class: an interpretation". *Sociology*, 7 (3).

Offe, C. (1985) "New social movements: challenging the boundaries of institutional politics". *Social Research*, 52 (4).

Ossowski, S. (1963) *Class Structure in the Social Consciousness*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Parkin, F. (1971) *Class Inequality and Political Order*, Londres, Paladin.

Parkin, F. (1979) *Marxism and Class Theory*, Londres, Tavistock.

Parsons, T. (1965) (1969) "Full citizenship for the negro American?" Na sua obra *Politics and Social Structure*, Nova Iorque, Free Press.

Pen, J. (1974) *Income Distribution*, Harmondsworth, Penguin.

Poggi, G. (1978) *The Development of the Modern State*, Londres, Hutchinson.

- Sinfield, A. (1978) "Analysis in the social division of welfare". *Journal of Social Policy*, 7.
- Stephens, J. D. (1979) *The Transition from Capitalism to Socialism*, Londres, Macmillan.
- Thane, P. (1978a) Introduction. In P. Thane (ed.) *The Origins of British Social Policy*. Londres, Croom Helm.
- Thane, P. (1978a) "Non-contributory vs insurance pensions 1878-1908". In P. Thane (ed.) *The Origins of British Social Policy*, Londres, Croom Helm.
- Thane, P. (1982) *The Foundations of the Welfare State*, State, Londres, Longmans.
- Therborn, G. (1977) "The rule of capital and the rise of democracy". *New Left Review*, n.º 103.
- Titmuss, R. M. (1958) "The social division of Welfare". Na sua obra *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.
- Titmuss, R. M. (1959) "Health". In M. Ginsberg (ed.) *Law and Opinion in England in the Twentieth Century*, Londres, Stevens and Sons.
- Touraine, A. (1977) *The Self-Production of Society*, Chicago, University of Chicago Press.
- Trotsky, L. (1925) (1973) "Where is Britain going?" In *Leon Trotsky on Britain*, Nova Iorque, Monad Press.
- Turner, B. S. (1986) *Citizenship and Capitalism*, Londres, Allen and Unwin.
- Unger, R. M. (1976) *Law in Modern Society*, Nova Iorque, Free Press.
- Weber, M. (1921) (1978) *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Weber, M. (1925) (1981) *General Economic History*, New Brunswick, Transaction Books.
- Wood, E. M. (1986) *The Retreat from Class*, Londres, Verso.
- Wootton, B. (1955) *The Social Foundations of Wages Policy*, Londres, George Allen and Unwin.

Young, N. (1967) "Prometheans or troglodytes? The English working class and the dialectics of incorporation". *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 12.