

Política Social, Estado e “Sociedade”¹BOB JESSOP²

Resumo: Este artigo aborda as relações entre política social, Estado e “sociedade” à luz das mudanças recentes nas formações sociais capitalistas, incluindo a crescente integração do mercado mundial e a crescente importância da “sociedade mundial” como o horizonte último da comunicação, do cálculo e das deliberações políticas. O texto fornece fundamentos à análise dos regimes de bem-estar no capitalismo, considerando as configurações específicas das formações sociais capitalistas e suas inserções no mercado mundial. Depois o artigo estuda as economias do fordismo atlântico e suas crises e os países orientados para a exportação e os estados desenvolvimentistas, problematizando as implicações diferenciais desse processo para os regimes de bem-estar tanto das economias baseadas no conhecimento, quanto das dominadas pela financeirização. A terceira seção do artigo especula sobre o futuro do Estado de Bem-Estar e/ou da política social nos regimes neoliberais que estão fortemente inseridos no mercado mundial competitivo. Por fim, o texto aborda o status da “política social global” como uma resposta à integração do mercado mundial e ao surgimento da “sociedade mundial”.

Palavras-Chave: política social, estado e sociedade.

Abstract: This article explores the relations among social policy, the State and “society” in the light of recent changes in capitalist social formations, including the increasing integration of the world market and the increasing significance of “world society” as the ultimate horizon of communication, calculation, and policy deliberations. This text provides foundations for analyses of welfare regimes in the capitalism, considering the specific configurations of capitalist social formations and their insertion into the world market. Then, it explores the economies of Atlantic Fordism and their crises and also the export-oriented economies and developmental States, problematizing the differential implications of this process for welfare regimes of knowledge-based economies and finance-dominated regimes. The third section of this article speculates on the future of the Welfare State and / or social policy in neoliberal regimes that are strongly inserted into a competitive world market. Finally, it addresses the status of “global social policy” as a response to the integration of the world market and the emergence of ‘world society’.

Keywords: social policy, state and society.

¹ Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito de um *Professorial Fellowship* (Pesquisador Associado) financiado pelo *Economic and Social Research Council* – ESRC (Conselho de Pesquisa Econômico e Social), denominado “Grandes Transformações: Administração da Economia Cultural Política de Crises” (em tradução livre). Prêmio: RES-051-27-0303. Como os leitores terão percebido, ele também se baseia fortemente em meu trabalho anterior sobre questões teóricas e substantivas diversificadas, algumas das quais estão citadas na bibliografia.

² Sociólogo, Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Cambridge (Inglaterra) e Doutor Honoris Causa pela Universidade de Roskilde (Dinamarca). Atualmente é Professor Emérito do Departamento de Sociologia da Universidade de Lancaster (Inglaterra), Diretor fundador do Instituto de Estudos Avançados (IAS) e co-diretor do Centro de Pesquisas sobre Economia Política Cultural, ambos pertencentes à mesma Universidade.

Esta contribuição explora as relações entre política social, Estado e “sociedade” à luz das mudanças recentes nas formações sociais capitalistas, incluindo a crescente integração do mercado mundial e a crescente importância da “sociedade mundial” como o horizonte último da comunicação, do cálculo e das deliberações políticas. Tal contribuição baseia-se em um trabalho anterior, de minha autoria, sobre a reestruturação do Estado de Bem-Estar, mas o atualiza de quatro maneiras. Primeiramente, fornece fundamentos mais fortes à análise dos regimes de bem-estar no capitalismo a qual, para além da crítica geral desse modo de produção, considera configurações específicas das formações sociais capitalistas e suas inserções no mercado mundial. Em segundo lugar, amplia o escopo de meu trabalho anterior, ultrapassando as economias do Fordismo Atlântico e suas crises; inclui ainda as economias orientadas para a exportação e os Estados desenvolvimentistas, bem como as implicações diferenciais desse processo para os regimes de bem-estar de economias baseadas no conhecimento e dominadas pela financeirização como bases potenciais de acumulação pós-fordista. Em terceiro lugar, especialmente em relação à acumulação baseada na financeirização, considera o *status* problemático do Estado de Bem-Estar e/ou da política social nos regimes neoliberais que estão fortemente inseridos no mercado mundial competitivo. E, em quarto lugar, aborda o *status* da “política social global” como uma resposta à integração do mercado mundial e ao surgimento da “sociedade mundial”. A contribuição termina com algumas conclusões gerais sobre o estudo dos regimes de bem-estar.

O Paradoxo de Offe

Escrevendo nos anos 1980, quando a crise do Estado de Bem-Estar Nacional Keynesiano foi colocada pela primeira vez na agenda teórica e política, Claus Offe, um renomado teórico e sociólogo crítico alemão, identificou um paradoxo na relação entre o capitalismo e o Estado de Bem-Estar. Ele escreveu que “o capitalismo não pode coexistir *com*, e nem existir *sem* o Estado de Bem-Estar” (Offe 1984, p. 153, *itálicos no original*). Alguns estudiosos podem considerar essa citação como mero floreio retórico e, portanto, sem significado teórico ou aplicação empírica. No entanto, Offe embasou seu argumento na natureza do capitalismo e também percebeu implicações práticas. Na realidade, suas análises são geralmente instigantes e requerem leitura cuidadosa. De fato, a sua identificação de um paradoxo não constituiu apenas uma observação perceptiva de um cientista social que estivesse olhando para o Estado de Bem-Estar de modo desinteressado; mas trata-se de um paradoxo concreto e expressado por interesses capitalistas, partidos políticos, sindicatos reformistas, grupos e instituições disseminadores de ideias e órgãos oficiais – frequentemente nos mesmos documentos. Por exemplo, durante os estágios finais da crise do Fordismo Atlântico e a possível definição de cenários pós-fordistas, a Comissão da União Europeia declarou que “o alto nível dos custos de trabalho não-assalariado na União Europeia era prejudicial para o nível de emprego e exercia uma influência dissuasiva” (Comissão da União Europeia de 1994, p. 154). O mesmo documento havia afirmado anteriormente que “as políticas econômicas e sociais estão intimamente ligadas: são dois lados da mesma moeda (...) Um novo tipo de Estado de Bem-Estar é necessário para se adequar à estratégia industrial orientada para o investimento” (op. cit.p., 12).

Esse chamamento para um novo tipo de Estado de Bem-Estar articulou-se de forma coesa aos argumentos em prol de uma “Terceira Via”. Esta buscava trafegar entre a austeridade dos grandes governos, grandes negócios, grandes labores - e seus impactos alegadamente adversos ao desempenho econômico e ao bem-estar social - e um compromisso neoliberal dogmático, com o livre mercado, como a cura para todos os males econômicos e sociais. Os estrategistas da Terceira Via propuseram arranjos econômicos e políticos mais descentralizados, flexíveis e resilientes, baseados na governança em rede, políticas ativas de mercado de trabalho e investimento social estatal (classicamente, Giddens,

1998). Isso foi mais significativo durante as crises nos regimes socialdemocráticos e constituiu uma busca por uma via média entre (1) as primeiras formas de democracia social (planos nacionais, corporatismo tripartite, Bem-Estar keynesiano), que, segundo seus estrategistas, não possuía possibilidade de retorno; e (2) a emergente estratégia econômica, política e social de uma nova classe capitalista ressurgente, especialmente na sua atual forma hegemônica neoliberal. A busca por essa “Terceira Via” foi contestada e experimental; ela ocorreu em contextos nacionais específicos, em políticas transnacionais amplas e no campo intelectual. Em linhas gerais, ela pode ser vista (especialmente no momento de sua decolagem política) como forma de apoio a medidas compensatórias às crescentes limitações causadas pelo dismantelamento do Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano e pelo retorno do *laissez-faire* e do livre mercado – principalmente nos Estados Unidos (no governo do Presidente Bill Clinton) e no Reino Unido (no governo do Primeiro Ministro Tony Blair) –; e, como tal, serviu de impulso à reestruturação neoliberal.

Mais recentemente, em 2011, logo após a instituição da Terceira Via como apoio aos mecanismos neoliberais, Ángel Gurría, Secretário Geral da OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico), elaborou um documento-base intitulado *Economic Crisis and Beyond: Social Policies for the Recovery* (Crise Econômica e Futuro: Políticas Sociais para Recuperação, em tradução livre), no qual declara que “será necessário um processo fiscal profundo e prolongado para estabilizar e posteriormente reduzir os níveis de déficit para o nível de pré-crise. Em muitos países, os sistemas de pensão estavam insustentáveis e tinham que ser revistos. Em algumas economias europeias a questão da dívida soberana também precisava ser abordada”. E o documento continuava, afirmando que “precisamos combater o alto nível de desemprego. Medidas mais afetivas de ativação podem ajudar em muitos países; os sistemas de bem-estar social redefinidos precisam se tornar mais próximos dos empregos; e deve existir mais oferta de treinamento para aumentar as habilidades para o mercado de trabalho. Esses investimentos também são fundamentais para espelhar as preocupações com a competitividade” (Gurría, 2011).

Se existem problemas no paradoxo de Offe, eles não estão situados na sua forma retórica. Uma primeira dificuldade é que, tal como muitas teorias sobre a crise do Estado de Bem-Estar nos anos 1970 e início dos anos 80, ela foi configurada pelos horizontes econômicos e políticos da época do momento. Offe desenvolveu sua análise no contexto do Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano na Europa, América do Norte e Australásia, e não contemplou totalmente as dificuldades mais gerais envolvendo a acumulação de capital. Tal como a coruja de Minerva, que levanta voo ao entardecer, ficou mais fácil, agora, para os estudiosos, apreciarem a natureza e as limitações do Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano (que nominarei, neste texto, com a sigla ENBK); e, acima de tudo, distinguir suas características particulares daquelas que caracterizam o capitalismo como um todo. Nesse contexto, em *The Future of the Capitalist State* (O Futuro do Estado Capitalista) (Jessop, 2002), sugiro que o paradoxo de Offe pode ser desparadoxificado em três passos. O primeiro diz respeito ao que eu tornei explícito ao que Offe deixou apenas implícito, isto é: que essa relação desajeitada teve um passado, um presente e um futuro. Para usar uma metáfora ampliada, o “casamento infeliz” do capitalismo e do Estado Bem-Estar não foi permanente, mas passou por um período experimental de coabitação até alcançar um *modus vivendi* mutuamente satisfatório; porém, posteriormente, experimentou dificuldades quando as incompatibilidades foram descobertas; e, apesar dos aconselhamentos e tentativas de reconciliação, a relação se deteriorou gradualmente até que novos horizontes se abriram para o capitalismo. O Estado de Bem-Estar, se não foi abandonado, foi, na realidade, deixado para desempenhar um papel secundário em um novo relacionamento. O segundo passo relaciona-se com a minha constatação de que há variedades diferentes de capitalismo e de regimes de Bem-Estar; e eu argumentei que alguns casais são mais compatíveis que outros – o paradoxo ficou claro quando as incompatibilidades se revelaram mais fortes do que as

compatibilidades. Por fim, o terceiro passo, seguindo essa linha de raciocínio, liga-se a minha sugestão de que cada variedade de capitalismo encontra, por meio da tentativa e erro, a sua própria forma de lidar com esse paradoxo, por um determinado tempo; que cada forma leva, cedo ou tarde, à crise, e que essa situação, por sua vez, conduz à busca de novas soluções.

The Future of the Capitalist State, ilustrou como o paradoxo de Offe pode ser resolvido por meio de uma análise mais ampla do processo que tornou a eventual consolidação dos Estados Nacionais de Bem-Estar Keynesianos compatíveis com os diferentes modos de inserção nos circuitos econômicos e políticos do Fordismo Atlântico; e, após um grande período de lua-de-mel de crescimento econômico e expansão do bem-estar social, produziu uma crise desse regime de proteção. Isso provocou um movimento de afastamento do Fordismo Atlântico em busca de novas bases econômicas e sociais para acumulação do capital. Ocasinou também um dismantelamento parcial (com efeitos complexos de “conservação – dissolução”) do ENBK. Tal fato sugere, *à la* Offe, que os regimes pós-fordistas emergentes não poderiam coexistir com o ENBK. A busca por novas bases econômicas e sociais de acumulação de capital foi também uma busca por novas formas de intervenção estatal que podiam ajudar a assegurar a valorização do capital e a reprodução social da força de trabalho sob novas condições. Não havia só um sucessor para os regimes de acumulação do Fordismo Atlântico. Dois tipos principais podem ser distinguidos e foram combinados, em formas diferentes, com legados dependentes de trajetórias anteriores, de ordem econômica e política. Esses tipos são: as economias baseadas no conhecimento (EBCs) e as dominadas pela acumulação financeirizada (DAFs) – com o primeiro tipo mais destacado, inicialmente, em sociedades que tiveram economias mais orientadas para exportação adicionadas a regimes socialdemocratas ou de regimes bem-estar corporatistas; e, o segundo, mais proeminente em sociedades que tiveram regimes de bem-estar liberais e que, posteriormente, passaram por uma mudança para o regime neoliberal (Ver adiante). Isso está associado, por sua vez, a dois tipos diferentes de união entre os capitalismo pós-fordistas e os novos tipos de Estado de Bem-Estar.

Podemos, também, olhar para além (e cavar mais fundo) da evidência de incompatibilidades na relação entre capitalismo Fordista Atlântico e Regime Nacional de Bem-Estar Keynesiano, para considerar as contradições estruturais básicas e os dilemas estratégicos da articulação, quase sempre problemática, entre mercado, sociedade civil e Estado seja sempre problemática. O crescimento capitalista depende essencialmente da exploração do trabalho assalariado, mediado pelo mercado, – e não da eficiência inerente de mercados livres. Os mercados mediam a busca pelo valor agregado, mas não podem produzir esse valor; e o próprio processo de mercantilização gerado pela disseminação do mecanismo de mercado gera contradições que não podem ser resolvidas por esse mesmo mecanismo. Isso está evidente nas contradições inscritas nas formas básicas da sociedade de mercado capitalista. Dessa forma, a intervenção do ENBK geralmente muda apenas as formas ou os lugares dessas contradições – introduzindo lutas de classes no mercado de trabalho, no processo de trabalho, no Estado e/ou gerando tendências direcionadas à crise fiscal, crise de legitimidade, crise de racionalidade, etc. Além disso, à medida que o capital como relação se desenvolve sob formas que enfraquecem a economia nacional como um objeto estável de gerenciamento estatal, as contradições subjacentes ressurgem. Foi na gestão, pelo menos por um período de tempo, das contradições e dilemas na matriz espaço-temporal da economia nacional e do Estado nacional que o “*mix* de bem-estar” associado ao ENBK contribuiu para o regime Fordista Atlântico. Contudo, se o ENBK não compensou as falhas de mercado no regime Fordista Atlântico, e, além disso, gerou suas próprias falhas, não significa que um retorno ao mercado iria consertar as coisas. Os regimes de Bem-Estar sucessores do ENBK foram as últimas tentativas de reproduzir o círculo acumulação de capital - bem-estar social; e, devido ao aspecto irreprimível das contradições inerentes ao capitalismo, o

desenvolvimento deste tende a demonstrar a validade continuada (e agora historicizada) do paradoxo de Offe.

Capitalismo e estados de bem-estar

A formulação do paradoxo de Offe incita três grades perguntas, cada uma com um desdobramento: (1) O que é capitalismo? O paradoxo é válido para todas as variedades deste modo de produção? (2) O que é Estado (de Bem-Estar)? Existem regimes de bem-estar com maior ou menor propensão para apresentar o paradoxo de Offe? (3) Qual é a origem deste paradoxo? Ele proveio das relações de capital, das políticas sociais ou da interação entre ambas? As próximas observações abordam cada uma dessas questões, com foco em suas complementariedades. Deixe-me primeiramente salientar que a análise que Offe faz do capitalismo está embasada na Escola de Frankfurt e nas análises weberianas do ocidente, o capitalismo racional. Ele se concentra no comércio livre nos mercados e na organização racional da produção capitalista (baseada numa contabilidade de dupla entrada); nos circuitos do Fordismo Atlântico (economias baseadas na produção e no consumo em massa nas regiões centrais do capitalismo da América do Norte, do noroeste da Europa, além Austrália e Nova Zelândia); e nas tendências para a crise dos Estados de Bem-Estar desenvolvidos após 1945 Offe deu menos atenção às economias semiperiféricas e periféricas nesses circuitos e nas diferentes formas políticas de capitalismo voltadas para o lucro como fonte de poder e dominação, atitude predatória e acordos incomuns com autoridades políticas. O capitalismo político não está confinado à industrialização por substituição de importações ou a Estados desenvolvimentistas; ele também pode ser encontrado em sociedades capitalistas avançadas, tanto em termos de acumulação, por meio da desapropriação, quanto em termos do uso do poder econômico e do *lobby* para construir regimes regulatórios favoráveis à obtenção de superlucros (mais recentemente, por meio das ações neoliberais de desregulação, privatização e mercantilização do setor público, e também com a desoneração de impostos para empresas e grupos abastados). Offe também ignora as formas pelas quais a acumulação, em alguns espaços econômicos, e a viabilidade de Estados de Bem-Estar dependem da articulação de diferentes variedades de capitalismo (assim como de relações de produção pré e não capitalistas) no mercado mundial. Da mesma forma, sua análise de Estado de Bem-Estar está focada no papel do Estado na reprodução econômica e social nas democracias capitalistas caracterizadas pelas regras legais e direitos de cidadania - regimes excepcionais, baseados em regras autoritárias, sem sistemas partidários competitivos, e com direitos legais, econômicos e sociais arraigados, permanecem fora do escopo de sua análise. No entanto, considera-se aqui que a ocorrência de tais regimes pode ser a condição de existência dos regimes de bem-estar em economias capitalistas avançadas. Dois exemplos dessa interdependência são: o papel das ditaduras militares e o autoritarismo na regulação do petróleo barato e abundante, entre os anos 1950 e meados dos 70, que abastecia o crescimento do regime fordista; e, mais recentemente, o papel do regime de partido único na China possibilitando a exportação a baixo custo de produtos para economias pós-fordistas, de forma que os custos de reprodução da força de trabalho e da ampla população se tornaram mais baixos, compensando o declínio do valor nominal dos salários quando a ligação fordista entre produtividade e salário foi quebrada pelas “reformas” neoliberais.

Capitalismo

Podemos descrever o modo de produção capitalista como um conjunto de técnicas e relações sociais de produção organizadas ao redor da acumulação com fins lucrativos, mediadas pelo mercado, e baseadas na generalização da forma de mercadoria, incluindo a força de trabalho; ou seja, no capitalismo, a força de trabalho é tratada como *se fosse* uma mercadoria. Essa última característica é crucial para a dinâmica capitalista e é um aspecto historicamente específico de organização racional da produção para o lucro. Nesse contexto,

existem quatro categorias-chave de mercadoria fictícia³: terra (ou natureza); dinheiro; força de trabalho e conhecimento. Cada uma dessas categorias se torna mais completamente subordinada às relações de mercado à medida que o capitalismo racional se desenvolve; mas, o tratamento da força de trabalho como se fosse uma mercadoria é o que dá ao capitalismo uma dinâmica distintiva e molda as formas de lutas econômicas, políticas e sociais mais gerais; seja expressando-se por meio dos “velhos” movimentos sociais baseados na divisão do trabalho, seja nos “novos” movimentos sociais baseados em identidades, valores e interesses ancorados no que é frequentemente chamado de “sociedade civil”.

Começando com os aspectos básicos do capitalismo como um modo de produção e objeto de regulação com governança, a acumulação estável de capital é inerentemente improvável. Isso é assim porque o capitalismo envolve um nexo de formas sociais que incorpora contradições estruturais incontroláveis, que estão associadas a dilemas estratégicos impossíveis de serem resolvidos de modo permanente. Mencionamos quatro dessas várias formas, a seguir: a mercadoria (valor de troca *versus* valor de uso); o salário (custo de produção *versus* fonte de demanda); o capital (soma do dinheiro disponível para investimento ao redor do mundo *versus* ativos que precisam ser valorizados em um tempo e lugar específicos); e o conhecimento (propriedade intelectual *versus* intelectuais comuns). (Para uma discussão mais detalhada, que também inclua outras formas sociais, ver Jessop, 2002). Variedades diferentes de capitalismo são distinguidas por formas distintas de lidar com essas contradições e dilemas as quais envolvem ênfases diferenciadas em um ou outro aspecto de uma contradição e em um ou outro aspecto de um dilema; e também exigem complementariedade significativa entre essas soluções (Jessop, 2013b). Além disso, mesmo onde o capital está caracterizado por períodos e zonas de relativa estabilidade, as condições para atingir a estabilidade são opacas, indeterminadas, variáveis e tipicamente disputadas por diferentes forças e interesses. Isso explica porque imaginários econômicos têm um papel-chave na prevenção dessas condições; porque estratégias políticas são frequentemente essenciais para desenvolvê-las; e porque a estabilidade relativa depende de tentativas e erros para regularizar e governar a acumulação em quaisquer horizontes espaço-temporais. Isso requer atenção acurada para a sua coconstituição (da estabilidade relativa) por meio da interação mediada pelo mercado e pelas relações sociais não mercantis; e também para produção de seus impactos na formação social ampla. É nesse contexto que podemos explorar o papel das instituições e práticas não inscritas na economia de mercado, na reprodução das condições para a acumulação diferencial.

A natureza da força de trabalho como uma mercadoria fictícia não apenas condiciona as formas relevantes de classes e lutas de classes, mas também dá forma à competição entre os capitais, para assegurar a valorização mais efetiva da força de trabalho, e à apropriação da mais-valia resultante. A competição e a luta de classes são as maiores fontes (mas nunca as únicas) da dinâmica aberta do capitalismo como um modo de produção particular. Ademais, quando a acumulação de capital se torna o princípio dominante de organização da economia em seu sentido estrito, ele também adquire uma influência maior sobre as sociedades e, em certas circunstâncias, pode se tornar princípio dominante de organização social (sobre domínio ecológico, ver adiante).

Nesse contexto, tenho distinguido quatro dimensões de Estados envolvidos na garantia de condições para a reprodução ampliada do capital. São os seguintes: o papel distintivo do Estado para assegurar as condições de lucratividade do capital privado; o papel distintivo do Estado para garantir as condições de reprodução da força de trabalho diária, do nascimento à morte, e em base intergeracional (que também pode ser considerado, segundo Foucault, como domínio da biopolítica (ver Foucault, 2008); a escala primária sobre a qual

³ N.T.: *fictícia* no sentido de que assume artificialmente a forma de mercadoria, que pode ser comprada e vendida.

as políticas para reprodução econômica e social estão estabelecidas, mesmo se elas são fornecidas em outras escalas – da local e regional para o nacional, supranacional e até para diversos tipos de regimes internacionais; e o mecanismo de governança primária (por exemplo: comando hierárquico, sistema de redes e parcerias ou solidariedades), usado para compensar as falhas típicas do mercado capitalista. Esse conjunto de dimensões fornece um modo de definir tipologias de regimes de bem-estar e, portanto, de considerar diferentes formas híbridas dos mesmos (ver adiante). Um aspecto importante desses tipos de regime é a maneira como eles lidam com as contradições e os dilemas básicos do capital como relação visto que eles também estão condicionados por outros aspectos das formações sociais.

O Estado como uma Relação Social

Tal como observado anteriormente, Clauss Offe também pressupõe o Estado como um conjunto de relações sociais definidas pela teoria geral do Estado. Dessa forma, reúne: (1) *território* controlado pelo Estado, (2) um *aparato* que toma decisões coletivamente vinculadas, e (3) uma *população* residente sujeita à autoridade do Estado. Esses três componentes e suas relações são desafiadas pela internacionalização crescente das relações econômicas. Isso tende a enfraquecer a soberania territorial dos Estados, isto é, a capacidade de eles controlarem o que acontece em seus territórios, à medida que as empresas ganham habilidade para escapar dos controles estatais e à medida que os Estados poderosos reivindicam direitos extraterritoriais e imunidades. De modo mais significativo, isso também desafia a soberania temporal dos Estados quando, diante da aceleração das atividades econômicas e dos ritmos das rotinas das decisões políticas, tais Estados perdem a capacidade de tomar decisões de acordo com procedimentos estabelecidos, especialmente onde deveria haver responsabilidade (*accountability*) democrática. Nessas condições, há uma redução no tempo disponível para determinar e coordenar as respostas políticas para eventos econômicos, especialmente face ao capital super ágil e hiper móvel. Esse fato reforça os conflitos entre o(s) tempo(s) do Estado e o(s) tempo(s) do mercado, com alguns Estados mais ativamente envolvidos e/ou mais vulneráveis às pressões do distanciamento e compressão do tempo- espaço. Tal como veremos mais à frente, a perda de soberania é um fator por trás da crise do Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano. Com efeito, dado o interesse de Offe nas pressões sobre o aparato estatal (e na classe política e gestores estatais que o presidem), para ele esta perda de soberania dificulta aos Estados usarem recursos públicos e capacidades específicos para garantir as condições necessárias de acumulação lucrativa no mercado mundial e legitimidade política no contexto de democracias partidárias competitivas. Uma resposta para essa situação tem sido a mudança em direção ao autoritarismo estatal, no qual os direitos de cidadania são desmantelados e as tomadas de decisão ficam menos sujeitas às responsabilidades democráticas. Essa tendência foi descrita recentemente como “pós-democracia”, mas é muito mais velha do que a década em que esse rótulo foi aplicado ((Crouch, 2004. Ver também Habermas, 1962/1989; Poulantzas, 1978; Jessop, 2013a).

Assim, ao invés de criar um “mundo plano” (Friedmann, 2005), essas complexidades reordenam diferenças e complementariedades econômicas, políticas, socioculturais em diferentes escalas, lugares e redes. Isso ofereceu oportunidades aos Estados supranacionais, nacionais e locais para darem forma a essas diferenças e complementariedades e, por conseguinte, influenciarem suas competitividades e capacidades de reação aos problemas engendrados pela “globalização”. No entanto, há também a questão da manutenção do mundo hierarquicamente ordenado: os “espaços de fluxos”, alguns Estados territoriais (por exemplo, os Estados Unidos da América, a República Popular da China e a Alemanha), alguns lugares (cidades mundiais), algumas escalas de ação econômica e política (por exemplo, União Europeia), são mais importantes do que outros. Em resumo, deparamo-nos com um terreno irregular com fluxos irregulares, atritos diferenciais e forças desiguais com capacidades variadas para compressão e distanciamento do tempo-espaço.

Como essas reflexões e como as observações comuns revelam, não há uma forma geral de Estado para além do que seria forma geral de capitalismo. Diferentes tipos de regimes capitalistas estão associados a diferentes tipos de Estados e essa junção e evolução conjunta depende não apenas de fatores internos e domésticos, mas também de suas inclusões no mercado mundial. Além disso, apesar da igualdade formal entre os Estados, relacionada ao reconhecimento mútuo de corpos “formalmente soberanos”, os Estados não são substancialmente iguais no que concerne às suas capacidades de compor o mundo dos Estados, da governança do mercado mundial ou de construir formas de política social.

Fordismo Atlântico e estados de bem-estar

O Fordismo Atlântico como um tipo de capitalismo foi associado a uma forma distintiva de Estado de Bem-Estar: o Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano (ENBK). Cada um dos quatro termos dessa denominação se refere a um aspecto do envolvimento global do Estado na promoção da expansão capitalista; e, a esse respeito, essa abordagem analítica desenvolve uma interpretação econômica ampla do Estado. Adotar pontos de entrada alternativos destacaria outros aspectos da transformação do Estado, ou revelaria certas continuidades no Estado; mas uma abordagem econômica ampla ilumina muitas das questões comentadas acima e pode ser complementada por outras abordagens.

Primeiramente, ao promover as condições para o crescimento econômico lucrativo, o ENBK foi distintivamente keynesiano na medida em que visava assegurar o pleno emprego em uma economia nacional relativamente fechada; e assim procedia por meio do gerenciamento pelo lado da demanda e pelo fornecimento de infraestrutura nacional. Em segundo lugar, ao contribuir para a reprodução diária, ao longo de toda a vida e de forma intergeracional, da força de trabalho, a política social do ENBK teve uma orientação distintiva de *bem-estar* visto que ela: (a) instituiu os direitos econômicos e sociais para todos os cidadãos, de forma que eles pudessem compartilhar a prosperidade crescente (e contribuir com os altos níveis de demanda), mesmo não estando empregados nos setores econômicos fordistas de altos salários e altos crescimentos; e (b) promoveu formas coletivas de consumo favoráveis à dinâmica de crescimento fordista. Em terceiro lugar, o ENBK foi *nacional* na medida em que essas políticas econômicas e sociais foram buscadas dentro da matriz específica historicamente (e socialmente construída) de uma economia nacional, de um Estado nacional e de uma sociedade que compreendia os cidadãos nacionais. Nessa matriz havia o Estado nacional territorial que era responsável principalmente por desenvolver e orientar as políticas de bem-estar keynesianas. Os Estados locais e regionais atuavam mais como centros para as políticas definidas em nível nacional; e os principais regimes internacionais estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial foram destinados, principalmente, para restaurar a estabilidade das economias nacionais e Estados nacionais. E, em quarto lugar, o ENBK contou com o poder estatal (era *estadista*) para compensar as falhas do mercado à medida que as instituições estatais (em diferentes níveis) funcionaram como principais suplementos e corretivos das forças de mercado em uma “economia mista”, que deveria proporcionar crescimento econômico e integração social.

Nunca houve um caso puro de ENBK (ele é deliberadamente apresentado como um tipo ideal) no quadro econômico e político internacional do Fordismo Atlântico. Nem houve uma crise genérica que tenha afetado tais Estados de maneira idêntica. No entanto, todos eles enfrentaram pressões semelhantes das mudanças geradas pelas tendências de crise interna e pelos desenvolvimentos externos. O primeiro sinal de crise do crescimento fordista surgiu em meados dos anos 1970, situação que piorou nos anos 1980. Além disso, a coerência estruturada da economia nacional, Estado nacional e sociedade nacional, foi enfraquecida pelas mudanças associadas à globalização, internacionalização, aparecimento de redes de cidades mundiais (globais) multi sobrepostas, formação de economias tríades (como o Espaço Econômico Europeu), e o ressurgimento das economias regionais e locais. A unidade

do Estado territorial nacional como um Estado-Nação também foi enfraquecido pelo (admitidamente desigual) crescimento de sociedades multiétnicas e multiculturais, assim como pelas lealdades políticas divididas (com o ressurgimento do regionalismo e nacionalismo e o aparecimento de identidades europeias, redes de diáspora, patriotismo cosmopolita, etc.).

O Fordismo Atlântico e o ENBK experimentaram crises como o enfraquecimento de suas operações relativamente estáveis. Em particular, a internacionalização dificultou o tratamento da economia nacional *como* algo relativamente fechada e o gerenciamento keynesiano da demanda porque o aumento deste poderia vazar para o mercado mundial. Tornou-se também difícil tratar os salários como fonte de demanda local - eles passaram a ser crescentemente tratados como um custo de produção internacional. Isso valeu igualmente para o “salário social” (isto é, a política social), que passou a ser concebido como um fardo competitivo (“nós não podemos custear os Estados de Bem-Estar”) a ser limitado para que as economias nacionais permaneçam competitivas e forneçam plena empregabilidade. De forma semelhante, a escala nacional perdeu sua garantia a partir do momento em que as capacidades e o poder estatais foram deslocados para cima, para baixo e para os lados⁴. Por fim, o Estado também foi visto como fracassado (falência do Estado), o que exigiu uma busca de caminhos e formas para compensar tanto a supremacia do mercado quanto a falência estatal.

A internacionalização também enfraqueceu as condições subjacentes que sustentaram o Estado Nacional Pró-Trabalho (*Workfare*), definido por List, que estava correlacionado com o crescimento orientado para a exportação nas economias do leste asiático. Esse tipo é caracterizado pelas políticas de recuperação da competitividade (indiretamente inspiradas pelas estratégias neo-mercantilistas recomendadas pelo economista político alemão Friedrich List, 1841); pela subordinação da política social às demandas do crescimento baseado nas exportações; por um Estado nacional forte que, inicialmente, justificava seu papel no planejamento econômico em nome da segurança nacional; e por uma presença forte do Estado junto ao mercado. A internacionalização dificultou a busca por políticas neo-mercantilistas, especialmente diante da ocorrência e requisição de políticas flexíveis orientadas para a inovação. É difícil tratar os salários apenas como custo de produção internacional no contexto de um movimento em que a massa de demanda doméstica se expande e as lutas democráticas e a democratização se desenvolvem. Os ciclos econômicos e o declínio das famílias expandidas tornaram mais difícil a contribuição do bem-estar informal, a criação de demandas de baixo para cima e as respostas estatais a um novo “bem-estar em troca de trabalho” e / ou novos regimes de bem-estar. Por fim, o “Estado de Segurança” Nacional perdeu sua legitimidade e novas formas de orientação estatal se desenvolveram tendo como base as redes econômicas, políticas e sociais (“*guanxi*”)⁵.

A crise do Fordismo Atlântico e o futuro

A crise do Fordismo Atlântico levou a uma busca por possíveis cenários pós-fordistas. Muitos imaginários econômicos foram propostos, porém apenas dois foram dominantes, se não hegemônicos. Eles compõem a economia baseada no conhecimento e na acumulação com dominância financeira. A primeira corresponde mais a uma concepção de geração de lucro, de acumulação de capital; e a segunda corresponde mais a uma

⁴ N.T: *Para cima*, para administrações supranacionais; *para baixo*, para instâncias subnacionais; *para os lados*, para organizações intermediárias, não governamentais.

⁵ N.T: *Guanxi*, palavra chinesa que significa rede de contatos e conhecimentos entre várias partes que cooperam juntas e se apoiam umas nas outras.

perspectiva de capital portador de juros. Além disso, o primeiro caso foi mais relevante inicialmente, em sociedades que tiveram economias mais orientadas para a exportação com regimes socialdemocratas ou corporatistas; e o segundo foi mais proeminente em sociedades que tiveram regimes liberais de bem-estar e que, posteriormente, mudaram para regimes neoliberais (Ver adiante). Uma observação interessante, que requer mais análise, é a contida nesta questão: por que a economia baseada no conhecimento - apesar de hegemônica no imaginário dos anos 1990 e adotada em vários e distintos lugares e em diferentes níveis de organização econômica e política (e promovida pela OCDE, União Europeia e outros órgão internacionais) - esteve subordinada à acumulação financeira, apesar desta não ter sido como alternativa séria à economia baseada no conhecimento?

Uma parte importante da resposta a essa questão pode ser encontrada em três grupos de mecanismos causais:

1. As dificuldades de estabelecimento de economias baseadas no conhecimento, na ausência de legados e de tempo necessários ao desenvolvimento de apoios institucionais;
2. O apelo do neoliberalismo como um imaginário econômico, político e social geral, em resposta à crise do Fordismo Atlântico e seu Estado de Bem-Estar. Isso criou espaço para o surgimento da acumulação dominada pelas finanças sem necessidade de articulação explícita; e promoção desse regime específico de acumulação em oposição às vantagens gerais de uma abordagem mais orientada para o mercado, para o crescimento econômico e para a prosperidade; e
3. O domínio ecológico de acumulação atrelado às finanças; ou seja, uma vez estabelecido e pronto para se expandir, tal domínio causa mais problemas para os outros modos de crescimento do que estes causam para ele. Isso é facilitado pelo caráter ultra rápido e hiper móvel de suas formas mais abstratas de crédito e capital fictício representados, acima de tudo, por derivativos altamente alavancados.

Isso está associado a diferentes tipos de associação entre capitalismo pós-fordistas e novos tipos de Estado de Bem-Estar. Nas próximas duas seções que se seguem discutiremos sobre a suposta forma de Estado de Bem-Estar que corresponde mais intimamente à Economia baseada no Conhecimento (isto é, o Regime Pós-Nacional Schumpeteriano Pró-trabalho (*Workfare*) e o de Bem-Estar que supostamente se adéqua ao regime de acumulação dominada pelas finanças, que está organizado à sombra do neoliberalismo. Nesse contexto, distingo entre os ajustamentos políticos neoliberais (destinados a adaptar o regime neo-corporatista e neo-estatista à crescente internacionalização do mercado mundial enquanto mantém a lógica institucional e prática desses regimes) e mudanças de regimes neoliberais (destinados a realizar uma ruptura fundamental com o compromisso institucional do pós-guerra que sustentou o ENBK e a introduzir uma mudança radical em direção à economia de “livre mercado”). Os ajustamentos políticos neoliberais são mais característicos dos regimes que se moveram em direção à economia baseada no conhecimento; a acumulação dominada pelas finanças é mais característica daquelas formações sociais se submeteram a uma mudança para o regime neoliberal.

Regimes Pós-Nacionais Schumpeterianos Pró-Trabalho

Em termos tipicamente ideais, o regime de bem-estar que corresponde à economia baseada no conhecimento é o Regime Pós-Nacional Schumpeteriano Pró-Trabalho (RPNSPT). Isso pode ser apresentado da mesma forma que o Estado Nacional de Bem-Estar Keynesiano. Desse modo, primeiramente, a nova forma de Estado é Schumpeteriana, na medida em que tenta promover a inovação permanente e a flexibilidade em economias

relativamente abertas por meio da intervenção pelo lado da oferta (e não mais da demanda) e com o fortalecimento da competitividade. Essa noção lembra mais Schumpeter, o teórico da inovação, do empreendedorismo e da competição, do que Keynes, o teórico do dinheiro, emprego e demanda nacional, como seu economista emblemático (Keynes 1936; Schumpeter 1939). Em segundo lugar, o Regime Schumpeteriano é Pró-Trabalho (workfariano) porque subordina a política social às demandas por flexibilidade e inserção no mercado de trabalho, bem como por competição econômica. Isso implica exercer pressão sobre o salário social como custo de produção internacional; mas, devido aos limites econômicos e políticos dos cortes nos gastos do bem-estar, ele se investe especialmente na re-funcionalização do Estado de Bem-Estar para servir aos interesses econômicos. O Estado também tenta criar sujeitos para atuarem como parceiros de uma economia inovadora, baseada no conhecimento, empreendedora e flexível típica do Regime Schumpeteriano do Pró-Trabalho autossuficiente, autônomo e empoderado.

Em terceiro lugar o Regime Schumpeteriano é “pós-nacional” porque o território nacional se tornou menos importante como um “*locus* de força” econômico, político e cultural. Isso está associado com a transferência de tomadas de decisões econômicas e políticas para cima, para baixo e para os lados. Em nível global, tal fato constitui preocupação crescente de um número ascendente de agências internacionais (tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico e a Organização Internacional do Trabalho) e fóruns intergovernamentais (como o G8 e G20), com a configuração de corrente social e de agenda político-econômica. Em parte, a União Europeia atua como uma transmissora dos esforços de formatação de agendas; também exerce, em parte, papel ativo no desenvolvimento de sua própria agenda para os países que estão além de suas fronteiras, sejam eles vizinhos ou distantes. Em ambos os casos, o referido regime opera em um contexto *pós-nacional*. Isso se reflete na tendencial europeização das políticas do mercado de trabalho; na transformação do corporativismo nacional; nos acordos de barganha para permitir maiores diferenciações locais e regionais; e no desenvolvimento de “pactos sociais” que colocam no mesmo saco as políticas econômicas e sociais como forma de fazer avançar os interesses dos trabalhadores, das empresas e também nacionais. Como se pode esperar, isso nem sempre é bem sucedido. O que surge é uma série de regimes de governos e/ou de (meta) governança de níveis múltiplos orientados para questões interescares de rearticulação econômica e política – com a União Europeia sendo apenas uma entre vários desses regimes. Existem, ao mesmo tempo, tendências de devolução de algumas decisões econômicas e políticas para os níveis regionais, urbanos e locais, tendo, como base, políticas que visam influenciar a oferta microeconômica e a regeneração social, as quais são melhor delineadas quanto mais próximas de seus locais de implementação. Em alguns casos esse processo envolve também uma cooperação trans-fronteiriça entre espaços regionais, urbanos ou locais. Paradoxalmente, tal medida leva, com frequência, a um aumento do papel dos Estados nacionais no controle da transferência inter-escalar desses poderes – sugerindo uma mudança de soberania para uma posição *primus inter pares*⁶ nas relações intergovernamentais.

Por fim, em quarto lugar, o Regime Schumpeteriano Pró Trabalho se apoia fortemente nos mecanismos de governança (entendidos como combinações entre parcerias e redes) para compensar as falhas do mercado e suas inadequações. Existe um papel relevante de mecanismos não-estatais na formação e fornecimento de políticas econômicas e sociais patrocinadas pelo Estado. Um aspecto a destacar é a importância cada vez maior das redes público-privadas na realização atividades estatais em todos os níveis – de parcerias locais a combinações neo-corporatistas supranacionais. A mudança do governo para a governança significa que formas tradicionais de intervenção se tornaram menos importantes na atual política econômica e social, com exceção dos momentos de crise e emergências, quando se

⁶ N.T.: “primeiro entre pares”.

espera que o Estado atue como um recurso de última instância, mobilizando seus meios de intervenção convencionais ou inventando outros novos meios. Isso não significa que a lei e o dinheiro tenham desaparecido, é claro; mas sim que a direção econômica e social tende, agora, a aumentar através de uma lei de regulação leve e reflexiva, juntamente com parcerias público-privadas, inteligências organizacionais e compartilhamento de informações. Um papel-chave também é o desempenhado pela meta-governança (ver acima) tanto nos tempos normais quanto em resposta a choques e crises sérios.

Da mesma forma como ocorre em todos os tipos ideais, não há aqui casos puros. De fato, as economias capitalistas avançadas desenvolveram duas linhas, nos últimos vinte anos, relacionadas à dimensão schumpeteriana. Algumas focaram seus esforços na promoção de economias baseadas no conhecimento; outras promoveram a acumulação dominada pelas finanças, considerando a inovação financeira desregulada como uma atividade produtiva útil. O domínio relativo de uma ou outra estratégia “schumpeteriana” afeta as formas que o bem-estar workfariano ou pró-trabalho adquire. Em um RPNSPT orientado para promover o Estado de Bem-Estar Keynesiano (EBK), existem muitos incentivos materiais para manter o gasto público voltado para incrementar a competitividade baseada em uma economia flexível e altamente habilidosa. Mas quando o regime está orientado para a inovação financeira, há fortes pressões ideológicas para reduzir o gasto público, tido como uma dedução improdutivo do setor privado, gerador de lucros, e para reduzir o salário social como um custo de produção internacional. Das duas estratégias de bem-estar, a representada pelo RPNSPT orientada pelo EBK, provou mais habilidade para sobreviver à recente Crise Financeira do Atlântico Norte nas economias pós-fordistas e continua a gerar crescimento nos seus regimes sucessores nos Estados Nacionais Schumpeterianos Pró Trabalho no Leste Asiático. A estratégia dominada pelas finanças está, tendencialmente, mais associada ao que se pode denominar, por analogia com os outros tipos, de Regime Pós-Nacional Ricardiano Pró-Trabalho. A seguir, será delineado este caso.

Regimes Pós-Nacionais Ricardianos Pró-Trabalho

O contexto desse regime (ricardiano) é uma mudança no padrão neoliberal caracterizado por uma consistente implementação de seis aspectos centrais do conjunto de políticas neoliberais: (1) liberalização para promover a competição livre; (2) desregulação para reduzir o papel da lei e do Estado rígidos; (3) privatização para vender o setor público frequentemente abaixo do valor de mercado; (4) representações do mercado no setor público residual para promover uma *quasi*-mercantilização; (5) internacionalização para liberar grande número de fluxos econômicos para dentro e fora das economias nacionais, com vista a: reduzir atritos na economia mundial, generalizar pressões competitivas e, supostamente, transferir melhores práticas – o que também pode significar promoção de um nivelamento por baixo; (6) reduções de taxas diretas para impulsionar a compra por parte do consumidor e, principalmente, aumentar os lucros líquidos, descontados os impostos de empresas e instituições financeiras. Essas características são comuns nos programas de ajustamentos estruturais. Um aspecto importante desse conjunto de políticas reside em como é realçado unilateralmente o valor de troca das formas sociais-chave do capital: por exemplo, o salário como custo de produção ao invés de fonte de demanda; o capital como soma de dinheiro disponível para investimento em uma economia mundial aberta ao invés de estoque de ativos para ser valorizado em tempo e espaço específicos, e daí por diante. Esse tipo de unilateralidade repousa implicitamente na concepção dos insumos-chave para o circuito do capital como "fatores de produção" ao invés de conjuntos de relações sociais entre pessoas mediados pela instrumentalidade das coisas.

É essa orientação para os fatores de produção reificados que justifica a referência a David Ricardo na sigla deste tipo de regime. Ricardo foi um teórico do comércio internacional cujo trabalho foi interpretado no sentido de que cada economia na divisão internacional do trabalho

deveria focar na exploração do seu fator de produção mais barato e mais abundante (Ricardo, 1817). E o Regime Ricardiano Pró-Trabalho também é caracterizado por sua preocupação em reduzir o preço da força de trabalho; pela busca, em escala mundial, das fontes mais baratas de matérias-primas; e por reduzir o custo do capital – para aumentar o lucro. Nesse contexto, tal Regime, tipicamente ideal, enfatiza mais do que o anterior Regime Schumpeteriano a pressão sobre os salários e o salário social. E uma vez que isto é tentado no contexto da competição crescente no mercado mundial, ele envolve ação em escala supranacional e transnacional assim como nacional, regional e local. Portanto, muito mais do que o Regime Schumpeteriano, o Ricardiano desfere um ataque aos direitos legais, econômicos e sociais (sendo que estes últimos são pejorativamente rotulados de “titularidades” (entitlements) para elevar a flexibilidade do mercado de trabalho e reduzir os custos do Estado de Bem-Estar residual e cada vez mais esvaziado. Ao mesmo tempo, o Regime Ricardiano visa a extensão dos direitos do capital, o seu entrincheiramento nos novos tratados e acordos internacionais, e a transferência de julgamento e arbitragem dos direitos e prerrogativas do capital para os tribunais particulares ou outros arranjos institucionais que estão além dos Estados Nacionais. Esse regime também coloca municipalidades, cidades e regiões, além de Estados nacionais, em competição entre si com vista a criar ambiente de investimento o mais favorável possível à potencialização do capital móvel.

Esses acordos promovem a integração do mercado mundial aos ditames neoliberais e criam condições mediante as quais a financeirização pode se desenvolver. Isso pode ser definido como a importância crescente do lucro dos serviços financeiros e do capital portador de juros e está ligado à importância crescente do capital fictício (capital-dinheiro como propriedade) e da dívida como fonte diferencial de acumulação. Sob o pretexto de serviços de conhecimento intensivos e inovação financeira, essa mudança também foi justificada nos termos da economia baseada no conhecimento. Porém, o efeito total da neoliberalização e financeirização, quando buscadas em uma escala global, é o de fortalecer as chances do capital de evitar os limites estruturais de outras ordens institucionais e de seus esforços de controle, aumentando, assim, a sua “indiferença” pelo ambiente em que opera. Essa é uma conquista importante porque a lógica lucrativa do capital, mediada pelo mercado, tende a ser “ecologicamente dominante”, ou seja, tende a causar mais problemas para os outros sistemas do que poderia causar para si próprio. Essa tendência é bastante reforçada por meio do domínio da forma neoliberal de integração do mercado mundial.

Política social global e sociedade mundial

Uma preocupação com a reprodução social desenvolvida no contexto do interesse crescente pela biopolítica e boa governança, no período mercantilista (Foucault, 2008), foi transformada por meio de processos descontínuos marcados por lutas e retrocessos nas políticas do Estado de Bem-Estar, no contexto da consolidação dos Estados Territoriais Nacionais. Muito do debate político e da literatura teórica ainda considera os Estados Nacionais como ponto de referência para discussão das políticas de bem-estar, mesmo se o nível e os lugares nos quais a política social está desenvolvida e estabelecida não possam mais ser considerados como sendo nacionais. O significado crescente da internacionalização, que tem desafiado os Estados Nacionais de Bem-Estar, torna-se um problema interessante da política social global. Nesta seção discutiremos o significado de “sociedade mundial” como um ponto de referência para a política social. Indicaremos como se pode interpretar o desenvolvimento da política social global e faremos a relação com o presente e futuro dos Regimes Pós-Nacionais de Bem-Estar.

“Sociedade mundial” é frequentemente apresentada por sociólogos como sendo o último horizonte de sentido e comunicação social; mas isso não é o mesmo que afirmar que a sociedade mundial é uma realidade societária estabelecida, muito menos uma realidade superior às outras formações sociais. Além disso, a sociedade mundial não se desenvolve uniformemente, mas assume formas diferentes e prossegue caminhos distintos. Um exemplo é o mercado mundial organizado sob o domínio da acumulação do capital mediado pela busca incessante de lucro. Outro exemplo, é a política mundial organizada à sombra de um mundo de Estados (*Staatennvel*), ao invés de um Estado

mundial (*Weltstaat*), porém com crescentes números de regimes internacionais e transnacionais, que fornecem um campo adicional onde os Estados competem por influência global. Outros exemplos relevantes para a política social global incluem os emergentes regimes globais de educação, saúde, segurança, além dos científicos, legais e ambientais. Esse desenvolvimento desigual é complicado pela sobrevivência de centros e periferias e de formas segmentadas de organização societária (refletida, por exemplo, nos Estados hegemônicos e Estados clientes, regiões centrais e regiões excluídas, e a sobrevivência de Estados territoriais no sistema político mundial). Assim, juntamente com a sociedade mundial, podemos observar uma ordem *internacional* baseada na interação entre entidades econômicas, políticas e socioculturais, com claros limites territoriais nacionais. Isso tem implicações para a questão da “política global”, seja qual for o conjunto de problemas construídos socialmente e a serem solucionados, e por mais (adequadas que sejam as interpretações das realidades extra semióticas (causais).

A referência à sociedade mundial e/ou mercado mundial não significa que a escala mundial seja um *locus* primário (e muito menos único) de mecanismos causais ou forças sociais globalmente significativos. Não se deve confundir o campo no qual o processo econômico e social se desdobra com suas dinâmicas causais. Por exemplo, a crise financeira global não se originou em alguma escala global acima ou além dos circuitos específicos do capital ancorado em lugares particulares. Criada no Estado Unidos, ela também saiu de lá, e se espalhou desigualmente por meio de um *mix* de contágio e vulnerabilidades endógenas por todo o mundo. Além disso, mesmo durante a crise econômica mundial mais grave, desde os anos 1930, economias locais, regionais e nacionais se expandiram. Dessa forma, as noções de globalização e mercado mundial precisam ser abordadas com cuidado e consideradas em relação a outras dinâmicas espaciais – que são os efeitos emergentes de processos em escalas múltiplas. Particularmente importante é a diferença entre a lógica da territorialização e a lógica do espaço de fluxos. O neoliberalismo promove o segundo sobre o primeiro e a busca de estratégias neoliberais depende da adaptação da estrutura do poder político (com sua lógica territorial centrada no Estado) para as supostas demandas de facilitação dos fluxos em uma escala global.

Essas reflexões se aplicam tanto para a política social quanto para outros campos políticos. A natureza territorial, escalar, baseada em um lugar, e em rede, da política social, é formada por quatro fatores-chave. Primeiro: todas as atividades ocorrem em lugares e tempos específicos. Considerando que o controle sobre essas coordenadas fornece um meio de intervir diretamente em práticas sociais, as diversas tecnologias de poder também possibilitam práticas para serem conduzidas à distância. Essa possibilidade destaca um segundo fato: as atividades não são reduzíveis às suas coordenadas no espaço e no tempo; elas têm outros aspectos discursivos e extra discursivos. Se focarmos apenas suas dimensões espaciais e/ou temporais, corremos o risco de reificar ou fetichizar o espaço e o tempo negligenciando fatores causais potencialmente mais importantes na geração, habilitação e restrição dessas atividades. Do mesmo modo, e em terceiro lugar, a existência e o sucesso de atividades em específicas coordenadas, tipicamente dependentes de condições que ultrapassam esses tempos e espaços. Sendo assim, uma abordagem multiespacial e/ou multi-escalar, bem como multi-temporal, pode ser mais apropriada e efetiva do que políticas que focam exclusivamente o imediato e o local. Em quarto lugar, o impacto dessas atividades sociais também se estende tipicamente para fora, no espaço e no tempo. Isso destaca novamente a importância de se adotar múltiplos horizontes espaço-temporais na formulação de estratégias e no exercício da governança.

Esses fatores juntos impossibilitam governar todos os aspectos de um dado conjunto de prática sociais. Tal fato sugere que a governança relativamente efetiva exige a identificação de um subgrupo de características de atividades relevantes que são suficientemente governáveis para permitir a direção de outras condições de existência, de atividades substantivas (incluindo suas localidades e tempos) e de suas repercussões. Em relação à política social, por exemplo, esse processo de redução de complexidade está organizado em quatro eixos: (1) a etiologia (causalidade) atual e espacial construída dos “problemas sociais”; (2) o condicionamento espacial construído ou imaginado de soluções para esses “problemas sociais” – em outras palavras, a questão de se a reorganização espacial

de algum tipo pode ajudar a resolver estes problemas; (3) o caráter espacial, territorial, local, escalar ou em rede da formação da política social proposta e sua governança; e (4) a localização espacial apropriada da política social ofertada. A política social global tem conotações muito diferentes, dependendo do eixo priorizado.

Para o desenvolvimento mais profundo desse quadro analítico, em prol da política social, faz-se necessário levar em conta a existência de três questões intimamente conectadas: mudança de definições dos problemas individuais e sociais e suas conexões; mudança de instituições responsáveis pela solução desses problemas em suas interconexões; e os agentes e práticas que fornecem soluções para os problemas sociais. É um lugar-comum nas ciências sociais pensar que as práticas de governança (mediadas por instituições) tentam delimitar, unificar, estabilizar e reproduzir seus objetos de governança como precondição, assim como os efeitos que os governam. Práticas espaciais e temporais são importantes. Dessa forma, temos que direcionar a atenção para o papel dos imaginários espaciais, territoriais, locais e escalares, além das narrativas e/ou discursos na demarcação de causas espaciais específicas de um conjunto comum de problemas sociais, a partir da teia potencialmente indefinida de umnexo global-regional-nacional-local mutável como foco de intervenção. Não existe uma razão *a priori* do porque este espaço deva coincidir com um dado território político ou unidade administrativa, ao invés de estar situada em lugares específicos, escalas específicas de organização social ou redes sociais específicas. Tampouco existe qualquer razão do porque as temporalidades dos problemas sociais devam coincidir com os ciclos ou ritmos relacionados a um ou outro nível de governo ou com suas superdeterminações por forças externas. Constitui questão interessante saber se a organização da política social é dirigida por conveniência administrativa ou porque existem realmente problemas sociais. De fato, a política social e as intervenções sociais falham porque elas são muito específicas dos lugares em que ocorrem e também porque ignoram as condições mais amplas e subsequentes repercussões dos problemas sociais e seus tratamentos. O surgimento da “política social global” é uma forma de abordar tais questões, mas é, por sua vez, fragmentada pela pluralidade dos problemas, imaginários, agências, locais de possível intervenção, e assim por diante.

Metagovernança multiespacial

As reflexões da complexidade sócio-espacial e a ingovernabilidade inerente de alguns problemas induziu as propostas de governança multinível como uma “terceira via” entre a coordenação imperativa supranacional, por meio de um Estado *mundial*, e uma busca relativamente anárquica, negativamente coordenada e fragmentada dos objetivos econômicos, sociais e políticos comuns na sociedade internacional. Isso tem sido entendido nos termos da lógica da territorialização baseada em *governo multinível* e/ou nos termos da lógica de fluxos que conduzem para a *rede de governança*. Na prática, contudo, esses dois tipos de governabilidade estão frequentemente misturados. Por exemplo, nem o governo multinível e nem a governança em rede descrevem adequadamente a União Europeia. Prevalece uma combinação de elementos das duas lógicas, além de outros arranjos transversais – complicados, nos últimos anos, por um novo eixo político baseado no interesse franco-germânico em manter a Eurozona intacta, com decisões sendo impostas aos Estados-membros mais fracos (principalmente a Grécia, mas também Portugal e Itália, sujeitas aos ditames franco-germânicos). Nesse sentido, a União Europeia pode ser vista como uma instância de metagovernança maior e cada vez mais importante em relação a um grande leque de problemas complexos e inter-relacionados. Pelo fato de as fontes e o alcance desses problemas irem muito além do espaço territorial ocupado por seus Estados-membros, a União Europeia tornou-se um ponto de intersecção (ou nó) importante, se não complexo, no emergente, ultra complexo e caótico sistema global de governança (ou melhor, sistema global de metagovernança). Isso ainda constitui um nó entre muitos dentro deste sistema

global de metagovernança e não pode ser totalmente entendido sem levar em consideração suas relações complexas com outros nós localizados acima, abaixo e transversalmente à União Europeia. Na verdade, embora alguém possa levantar a hipótese de que a escala europeia está se tornando crescentemente dominante no regime multiespacial de metagovernança da União Europeia, isso passa a ser tão somente um nó nos regimes emergentes multiescalares de metagovernança que estão se desenvolvendo em uma escala global sob o domínio (cada vez mais propenso a crises) dos Estados Unidos.

O conceito de metagovernança multiespacial é um paradigma teórico, estratégico e político que pode ser desenvolvido pelo reconhecimento de inter-relações complexas entre a organização territorial, as divisões de trabalho (e outras práticas) multiescalares, as formas em rede de interação social, e a importância do lugar como um ponto de operações funcionais e de condução da vida pessoal. Para fugir das armadilhas do nacionalismo metodológico e da reificação da sociedade mundial, eu proponho a metagovernança multiespacial como uma abordagem alternativa para o Estado mundial e a governança global. Esse conceito afirma que a pluralidade irreduzível da área territorial, das escalas sociais, das redes e lugares, têm que ser levadas em conta nas tentativas de governança. Em segundo lugar, esse conceito contempla a complexa, emaranhada e entrelaçada natureza das relações políticas relevantes, que incluem ligações horizontais e transversais importantes – indicadas nas noções de “Estado de rede” ou “política de rede” – assim como ligações verticais implicadas na governança multinível. Em terceiro lugar, em contraste com a ênfase unilateral sobre a coordenação heterárquica (plural), ele salienta o papel da metagovernança como arte reflexiva de equilíbrio do governo e outras formas de governança para criar variedade de requisitos, flexibilidade e adaptabilidade na formulação de políticas coordenadas, tomada de decisões e implementação de ações. E, em quarto lugar, ele insiste na pluralidade e, certamente, na heterogeneidade dos atores potencialmente envolvidos em tais instituições e práticas, que se estendem muito além dos diferentes níveis de governo e dos limites de um determinado espaço administrativo, político ou econômico.

Nesse estágio de elaboração teórica, o conceito de metagovernança multiespacial é admitidamente uma designação privilegiada que identifica uma variedade de problemas a serem abordados em pesquisa sobre a inevitável natureza fractal (não unívoca) e multidimensional de governança em uma sociedade mundial emergente. Ele não traça o “caminho” para um Estado mundial ou governança mundial efetivos – nem mesmo para uma política social global mais efetiva –; mas serve para advertir contra o investimento em esperanças excessivas na busca por um conserto rápido e unidimensional dos problemas da governança mundial. De forma específica, ele reflete o redimensionamento de complexidades do governo e da governança ao invés de um simples redimensionamento do Estado soberano ou da emergência de regimes internacionais vistos apenas como uma outra arena nos quais os Estados nacionais buscam satisfazer interesses nacionais. Em resumo, a metagovernança multiespacial opera por meio de modos múltiplos de governança e com múltiplas partes interessadas à sombra do Estado pós-nacional. Alguns Estados são, a esse respeito, mais importantes do que outros, e não existe uma simples divisão escalar do trabalho que assegure a primazia de uma escala específica. Cada nó e cada escala estão envolvidos em relações complexas e emaranhadas com outros, localizados acima, abaixo e transversalmente a eles. Muitas redes de poder paralelo estão envolvidas no emergente, ultra complexo e caótico sistema global de metagovernança.

Outra complicação é a crescente separação, em uma economia global cada vez mais integrada, entre estruturas formais de poder político associadas a Estados territoriais soberanos e circuitos substantivos de poder transnacional. Se a democracia representativa está baseada na representação territorial, ela se processa de forma problemática via relativização da escala (perda de primazia da escala nacional); desterritorialização e reterritorialização (redimensionamento dos poderes e autoridades governamentais); aumento

resultante de geometrias variáveis e hierarquias, emaranhadas de poder político (perda de congruência territorial e/ou de hierarquias de poder cuidadosamente ordenadas através de uma variedade crescente de campos de ação governamental); e pelo desafio para muitas das bases tradicionais de cidadania nacional e solidariedade mútua, em alguns Estados nacionais, que provêm da multiétnicidade, multiculturalismo e de lealdades políticas divididas. Ademais, dada a crescente interdependência entre sistemas funcionalmente diferenciados, com seus próprios códigos operacionais, lógicas de adequabilidade, temporalidades, espacialidades, etc., fica mais difícil para um sistema (mesmo o Estado como o centro do sistema político) controlar as operações de outros sistemas do lado de fora e acima dele.

Conclusões

Esta contribuição cobriu a ampla variedade de assuntos com o objetivo de indicar alguns fundamentos teóricos para a análise da natureza mutável da reprodução econômica e social em formações sociais dominadas pelo modo de produção capitalista. Devido ao fato do Estado de Bem-Estar ter assumido a centralidade a esse respeito, no segundo pós-guerra, nas sociedades capitalistas avançadas, e, por isso, ter se integrado nos circuitos do Fordismo Atlântico e no empenho do Estado desenvolvimentista em contribuir com o crescimento orientado para a exportação no leste asiático, elegi, como ponto de partida: as formas e funções do Estado, assim como as formas básicas do capital como relação. No entanto, eu também propus um quadro analítico que possibilita ao analista lidar com os modos menos estado-centristas de envolvimento na reprodução econômica e social, assim como descrever tendências básicas de reestruturação dos regimes de bem-estar. Dois dos mais interessantes aspectos destas mudanças, a partir de uma perspectiva transdisciplinar das ciências sociais, são os efeitos da integração do mercado mundial sobre as capacidades dos Estados em realizar política social e sobre os caminhos no qual a política social global pode ser entendida e implementada. Abordei estas questões nas seções finais desta contribuição – não para dar uma resposta definitiva ao que ainda é um campo em evolução, mas para indicar algumas diretrizes para pesquisas futuras.

Submetido em 26 de maio de 2013 e aceito para publicação em 30 de outubro de 2013.

Referências

- Commission of the European Union (1994) *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenge and Ways Forward into the 21st Century*. White Paper. Brussels: Commission of the European Union.
- CROUCH, Colin (2004) *Post-Democracy*, Cambridge: Polity.
- FOUCAULT, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*, Basingstoke: Palgrave.
- FRIEDMANN, T.L. (2005), *The World is Flat, A History of the 21st Century*. New York: Farrer & Giroux.
- GIDDENS, Anthony (1998) *The Third Way*, Cambridge: Polity.
- GURRÍA, Ángel (2011) 'Policy strategies for growth, competitiveness and employment in Europe', <http://www.oecd.org/netherlands/policystrategiesforgrowthcompetitivenessandemploymentineurope.htm>, accessed 27 May 2013.
- HABERMAS, Jürgen (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge MA: MIT Press <1962>
- JESSOP, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity.
- JESSOP, Bob (2013a) 'Finance-dominated accumulation and post-democratic capitalism', in S. Fadda and P. Tridico, eds, *Institutions and Economic Development after the Financial Crisis*, London: Routledge (in press)
- JESSOP, Bob (2013b) 'Revisiting the regulation approach: critical reflections on the contradictions, dilemmas, fixes, and crisis dynamics of growth regimes', *Capital & Class*, 37(1), 5-24.
- KEYNES, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- LIST, F. (1841) *The National System of Political Economy*, New Jersey: Augustus M. Kelly, 1991 edition.
- MARSHALL, Thomas H. (1950) *Citizenship and Social Class. And Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARX, Karl (1967) *Capital, Volume 1*. London: Lawrence & Wishart.
- OFFE, Claus (1984): *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- POULANTZAS, Nicos (1978) *State, Power, Socialism*, London: Verso.
- RICARDO, David (1817) *Principles of Political Economy and Taxation*, London: John Murray.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1939) *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 vols. New York: McGraw-Hill.