

Država blagostanja u SAD-u i utjecaj rasne diskriminacije na njezin razvoj u XX. stoljeću

PETAR ŠTURANOVIĆ*

Pravni fakultet
Univerzitet Crne Gore
Podgorica, Crna Gora

Pregledni rad

UDK: 364.013(73):323.14

doi: 10.3935/rsp.v32i1.2126

Primljeno: rujan 2024.

U ovom radu autor analizira koncept i razvitak države blagostanja u Sjedinjenim Američkim Državama u XX. stoljeću i njene diskriminatorne elemente prema afroameričkoj rasnoj manjini. Upravo rasno pitanje autor vidi kao osnovni činilac da je država blagostanja u SAD-u manje izdašna od samog njenog nastanka do danas. Različite faze njenog razvoja od Progresivne ere, preko New Deal-a, do Velikog društva, karakterizirali su zakonski ili institucionalni modeli isključivanja afroameričke manjine iz socijalnih programa, koji su nerijetko bili plod kompromisa liberalnih reformatora s konzervativnim dijelovima društva, posebice na segregacionističkom jugu. Od mirovina za majke, do AFDC programa koristili su se različiti konstrukti poput »prikladnog doma« i »dostojnog roditelja« putem kojih bi se smanjio broj Afroamerikanki kao korisnica socijalnih naknada. U konačnom, konzervativni obračun s državom blagostanja koji će rezultirati ukidanjem AFDC programa i njegovom zamjenom daleko manje izdašnim, radno orijentiranim TANF-om koji je promovirao individualnu odgovornost – imao je također rasni podkontekst jer je AFDC povezivan s kreiranim stereotipom »Kraljice blagostanja« (eng. Welfare Queen) – samohrane Afroamerikanke koja živi zloupotrebljavajući javne resurse.

Ključne riječi: država blagostanja, rasa, SAD, socijalna politika, diskriminacija.

DRŽAVA BLAGOSTANJA U SAD-U – OSNOVNA OBILJEŽJA

Dok je socijalna država karakteristična za određene države kontinentalne Europe, država blagostanja je anglosaksonski produkt čiji je cilj da djelovanjem i politikama vlasti promijeni rezultate tržišnih zakonitosti: osiguranjem minimalnog prihoda pojedincima i obiteljima bez obzira na tržišnu vrijednost njihovog rada i dobara;

smanjenjem nesigurnosti i omogućavajući im da prevladaju određene socijalno nepredviđene situacije kao što su invalidnost, nezaposlenost, starost te osiguravajući svim građanima, bez obzira na status ili klasu, odgovarajući skup socijalnih usluga (Briggs, 1961.: 224). Suština koncepta države blagostanja su socijalna prava svakog građanina na minimalne standarde prihoda, zdravlja, obrazovanja, uvjeta života

* Petar Šturanović, Pravni fakultet, Univerzitet Crne Gore / Faculty of Law, University of Montenegro, 13. jula, br. 2, 81000 Podgorica, Crna Gora / Montenegro, petarst@ucg.ac.me

generalno, koje država blagostanja treba osigurati, ali i okončanje stigme i poniženja koju su vlasti nametale siromašnima od XVI. do XX. stoljeća (Garland, 2014.: 336). Ona u nekom obliku postoji u svakom razvijenom društvu koje ima naprednu industrijsku ekonomiju (Castles i sur., 2010.), a Huber i Stephens (1996.: 393) ističu da su demokracija i visok životni standard osnova njenog postojanja.

Tri su se čimbenika, pojedinačno i u kombinaciji, pokazala odlučujućima u razvoju zapadne države blagostanja: ravnoteža moći između poslodavaca i radnika, organizacija političkih institucija, te priroda i opseg rasnih i etničkih podjela (Noble, 1997.: 19). Tamo gdje su radnici bili jedinstveni i dobro organizirani, gdje su se pojavile radničke, socijaldemokratske ili socijalističke političke stranke koje predstavljaju birače radničke klase i gdje je država bila centralizirana, država blagostanja se brže razvijala i poprimala ekstenzivnije oblike.

U Sjedinjenim Američkim Državama to nije bio slučaj. Naime, korijeni države blagostanja u SAD-u su u toj mjeri slabiji jer su, nasuprot snažnoj kapitalističkoj klasi, američki radnici bili duboko podijeljeni na osnovi rasne i etničke pripadnosti, prilično loše organizirani i politički neutjecajni početkom XX. stoljeća pa je nemogućnost radnika da formiraju učinkovite sindikate kao ni uspješnu socijalističku

stranku (uslijed relativnog većinskog izbornog sustava koji je proizvodio dvopartijsku dominaciju republikanaca i demokrata)¹ sve u cilju ostvarivanja politika koje bi zaštitile radnike od nekada, po njih, nemilosrdnih zakona tržišta, imalo za rezultat neuspjeh u uspostavljanju socijalnog osiguranja. Također, nezavisnost institucija i njihova decentralizacija umnogome objašnjavaju sporiji i manje obuhvatan opseg razvoja američke socijalne politike, jer su težnje za širenjem uloge države često nailazile na suprotstavljanje nezavisnog sudstva. Pored nesporne klasične liberalne tradicije na kojoj su SAD i zasnovane, King (1973.: 419-420) je smatrao da je i mišljenje javnog mnijenja doprinijelo (liberalnom) konceptu države u SAD-u, tvrdeći da država u SAD-u ima manje značajnu ulogu nego u društvima snažnih egalitarnih tradicija, jer upravo Amerikanci *žele* da ona ima limitiranu ulogu, odbacujući ideju da ljudi imaju pravo na prihod ili na posao.

Na osnovi intenziteta redistribucije i razine univerzalnosti solidarnosti, država blagostanja u SAD-u pripada grupi liberalnih koje karakteriziraju nevelika preraspodjela dohotka, pomoć na temelju provjere imovinskog stanja, skromni univerzalni transferi ili skromno socijalno osiguranje, a gdje su povlastice namijenjene uglavnom onima s niskim primanjima, obično radničkoj klasi.² Konkretno, država blagostanja u SAD-u predstavlja amalgam

¹ Treba istaknuti i slučajeve kada se država blagostanja razvijala bez vodstva radništva ili njegovih političkih predstavnika oličenih u lijevo orijentiranim političkim partijama. U društvima s konzervativno-korporativističkim tradicijama, demokršćanske i katoličke stranke su također krenule putem širenja države blagostanja, pa su u Belgiji, Nizozemskoj, Njemačkoj, Austriji i Italiji, centrističke vlade s dominacijom vjerskih stranaka proširile društvenu potrošnju pružanjem velikodušnih transfernih plaćanja za potporu radničkim obiteljima, umjesto radikalnog restrukturiranja kapitalističkog tržišta, za što su se tadašnji socijaldemokrati zalagali. Razlog je, po Hobsbaumu (2002.: 77), bila svijest da je visoka stopa nezaposlenosti socijalno eksplozivna i posljedični strah da bi ljevica mogla problematizirati sam kapitalistički poredak.

² Esping-Andersen (1990.: 21-22) pored liberalne, izdvaja konzervativno-korporativističku (gdje je izravni utjecaj države ograničen na pružanje naknada za održavanje prihoda povezanih sa statusom zanimanja, pa je tradicionalno obeshrabreno sudjelovanje udane žene na tržištu rada, a načelo supsidijarnosti podrazumijeva da će država intervenirati samo kada je iscrpljen kapacitet obitelji da služi svojim članovima) i socijaldemokratsku državu blagostanja koju karakteriziraju velikodušne univerzalne i visoko redistributivne naknade koje ne ovise o pojedinačnim doprinosima.

kompleksnih programa koji se mogu grupirati u tri kategorije: obrazovni; programi socijalnog osiguranja (socijalna sigurnost, zdravstvena skrb, mirovina javnih službenika, osiguranje u slučaju nezaposlenosti, programi za veterane, medicinska istraživanja i bolnička potpora i radničke naknade) i javna, socijalna pomoć ili programi provjere imovinskog stanja (*Medicaid*, bonovi za hranu i stanovanje, AFDC i opća pomoć). Dok prve dvije kategorije – obrazovanje i socijalno osiguranje – nesrazmjerno pogoduju srednjoj i višoj klasi, treća kategorija beneficija cilja na siromašne u zemlji. Usljed toga se pojmovi blagostanje (eng. *welfare*) i država blagostanja (eng. *welfare state*) veoma često koriste za označavanje programa za smanjivanje siromaštva, što je ujedno i najuža koncepcija države blagostanja i ona koju preferiraju njeni protivnici jer se odnosi na najkontroverznije njene aspekte (Garland, 2014.: 339).

DRŽAVA BLAGOSTANJA I RASNO PITANJE

Država blagostanja u Sjedinjenim Američkim Državama pripada grupi liberalnih država blagostanja u kojoj je manje ambiciozna socijalna funkcija države proizvod različitih međusobno povezanih razloga, između kojih će predmet naše analize biti isprepletenost rasnog obilježja i države blagostanja. Naime, još 1944. godine, u svom djelu *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy* Gunnar Myrdal iznio je tezu da je upravo iz rasne raznolikosti djelomično proistekao američki otpor prema redistributivnim socijalnim politikama i državi blagostanja generalno, te da su rasni razlozi u manjoj ili većoj mjeri utjecali na obuhvat socijalnih politika. No, vidjet ćemo da će rasna raznolikost voditi rasnoj distanci i u konačnici rasnoj diskriminaciji što će, u manjoj ili većoj mjeri, biti obilježje svih faza u razvoju države blagostanja u SAD-u.

Naime, demografija i rasno pitanje bili su i jesu povezani s mnogim javnim politikama u SAD-u, ali je upravo kreiranje socijalnih politika bilo i jest naročito podložno utjecaju rasnih različitosti. Od najranijeg perioda u razvitku države blagostanja u SAD-u, rasne nejednakosti ometale su napore u izgradnji mreže socijalne sigurnosti za siromašne. Društvena heterogenost potkopavala je nastojanja za proširivanjem socijalne zaštite dijeleći potencijalne korisnike programa socijalne zaštite jedne od drugih, što je često obeshrabrivalo kolektivne napore da se vlada primora na promicanje ekonomske sigurnosti, a podjele temeljene na podrijetlu također su motivirale radnike da se udružuju sa svojim poslodavcima na temelju rase, etničke pripadnosti ili vjere, stvarajući tako međuklasne saveze između konkurentskih ekonomskih interesa koji su razrijedili očekivanu podršku programima socijalne zaštite (Wilensky, 1975.: 53). Odnosi rase i (socijalne) politike će tijekom čitavog XX. stoljeća biti konstanta, samo će se mijenjati mehanizmi kojima se oni upravljaju. Rasne podjele su nekada bile direktno inkorporirane u socijalno zakonodavstvo, a politička retorika opterećena rasnim narativom, tako da je veza između rase i regulative bila neposredno vidljiva. Nakon usvajanja zakonodavstva o građanskim pravima 1960-ih, rasno pitanje će prožimati rezultate regulative, usprkos formalno rasno neutralnom dizajnu socijalnih politika i padu eksplicitnog rasnog diskursa.

Treba istaknuti da je rasna distanca limitirala ekstenzivniji razvoj američke države blagostanja, proizvodeći veliki utjecaj na socijalne politike i to čak i kada je latentna, a ne samo kada se aktivirala u cilju poticanja na akciju (Lee, 2002.: 31). Ona je na dva načina utjecala na modeliranje socijalnih politika i to kroz osjećaj prijetnje koji je proizvodio ugroženost kod

bijelaca za položaj svoje rasne skupine, koja je rasla s povećanjem udjela rasne manjine u određenoj zajednici, te s druge strane kroz njihovo ogorčenje koje je produkt uvjerenja da manjinska grupa svojim potrebama i zahtjevima stvara pretjerano opterećenje za javne resurse (Brown, 2013.: 402). Istovremeno je takvo uvjerenje bijele populacije pravilo pritisak i očekivanja od vladajuće strukture da ide u korak s mišljenjem biračkog tijela po ovom pitanju i podredi socijalnu politiku preferencijama svoje glasačke baze, ali su isto tako i njihovi rasni stavovi ograničavali zagovornike borbe protiv siromaštva da učine socijalna davanja izdašnjim. Naravno, pritisak i očekivanja bivali su najjači u predizbornoj kampanji i u završnoj fazi procedure usvajanja zakona, kada je mišljenje javnosti najznačajnije, a utjecaj najučinkovitiji. Tako je osjećaj ugroženosti bijelaca činio da donositelji odluka promatraju socijalnu politiku i reformu neodvojivo od rasnog pitanja, odnosno kao refleksiju rasnog pitanja.

Svakako, utjecaj javnog mnijenja na socijalnu politiku i proces stvaranja javnih politika generalno ne treba sagledavati redukcionistički kao amalgam individualnih stavova zanemarujući činjenicu da je kreiranje (socijalne) politike uključivalo velik broj aktera čiji je utjecaj varirao ovisno o fazi procesa te da je uključivao podložnost političkih institucija rasnoj pristranosti gdje su one tretirale rasne nejednakosti kao povijesno nasljeđe oličeno u zadanim strukturama i okvirima poretka (Brown, 2013.: 399-400).

PREOGRESIVNA ERA U RAZVOJU DRŽAVE BLAGOSTANJA

Početna faza razvoja socijalne politike u Sjedinjenim Američkim Državama bila

je ograničenog dometa i vezuje se za Progresivnu eru i mirovine za majke. Naime, prvih desetljeća XX. stoljeća progresivci u SAD-u nisu uspjeli uspostaviti ono što je, iz europske perspektive, bio temelj socijalne zaštite – starosne mirovine, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, već je zaštita bila usmjerena na samohrane majke u kontekstu zaštite majčinstva i važnosti njegovanja djeteta, ali i očuvanja tradicionalne uloge žene u društvu, čime se ovaj period u razvoju države blagostanja naziva i maternalističkom erom (Ward, 2005.: 2). Stoga je, pod geslom da dijete ne smije biti udaljeno iz obitelji samo zbog siromaštva, 1911. godine u Illinoisu donesen prvi zakon o mirovinama za majke s ciljem da omogući siromašnim, samohranim majkama da prehranjuju svoju djecu i brinu o njima, a njegov veliki značaj bio je promjena dotadašnje pasivne uloge države i prakse da brigu o siromašnima vode privatne organizacije ili osobe na dobrovoljnoj osnovi. No, decentralizacija je podrazumijevala da su države članice odlučivale hoće li donijeti zakone o mirovinama za majke i u kojem obimu će taj socijalni program financirati. Korisnice mirovina za majke su mahom bile udovice za koje se smatralo da teško mogu doći do zaposlenja i da zaslužuju pomoć, jer su njihova djeca izgubila oca bez majčine krivice, za razliku od djece nevjenčanih majki koje u praksi nisu uživale ovo pravo.

Isključenost afroameričke manjine iz društveno-političkog života vodila je njejoj marginalizaciji u kontekstu izgradnje države blagostanja. Naime, u cilju da se suzbije kritika i dobije podrška javnosti, ovim zakonodavstvom propisano je da se sredstva izdvajaju samo za djecu roditelja (majki) dostojnog karaktera, te onih roditelja koji imaju prikladne domove za

odgajanje djece, a očuvanje bijele rase³ kao argument za podršku zakonodavstvu često je iznošen (Ward, 2005.: 50). Uvođenje široko postavljenih i zloupotrebljivih standarda »prikladnog doma«, odnosno »dostojnog roditelja« omogućavalo je administraciji, koja je provodila program, da vrši diskriminaciju na osnovi rase putem njegovog prilagođavanja lokalnim predrasudama i stereotipima, isključujući prije svega pripadnice afroameričke rase, stvarajući na taj način dvije kategorije siromašnih – zaslužne i one koje to nisu. U određenim federalnim državama i posebice okruzima, smanjeni su budžeti za pomoć siromašnima, pa je to bio dodatni način da se pripadnice afroameričke rase posredno isključe iz programa mirovina za majke, pod geslom nedostajućih sredstava za tu namjenu. U to vrijeme jedina sveobuhvatna studija o rasnom obilježju korisnica mirovina za majke, urađena na nacionalnoj razini 1931. godine, pokazivala je da je bijelih majki bilo čak 96% među korisnicama ovog programa, dok je Afroamerikanki bilo samo 3% i ostalih 1%, a s obzirom da je polovica svih Afroamerikanki koje su primale mirovine živjela u okruzima Ohija i Pensylvanije, stanje u južnim državama bilo je još i gore (Moore, 1986.: 157-158). Tako su mirovine za majke putem zakona, ali i prakse, bile faktički ograničene na bijele, anglosaksonske majke zakonite djece.

Stoga je ovaj pionirski program socijalne zaštite nametanjem spomenutih kriterija omogućavao isključivanje pripadnika afroameričke populacije i drugih rasnih manjina te one gotovo da uopće nisu primale spomenute mirovine, niti su njihova

djeca shodno tome uživala ovaj vid zaštite od siromaštva. Time je rasna nejednakost usađena u same osnove izgradnje države blagostanja u SAD-u, a nasljeđe mirovina za majke predstavlja nasljeđe institucionalizacije rasne diskriminacije, čime je era progresivne socijalne politike obilježena regresivnom politikom u području građanskih prava, što je dovelo do paradoksa politike progresivne ere (McDonagh, 1993.: 269). Afroamerikanke su, dakle, bile žrtve i društvene kulture koja je namjerno marginalizirala ovu populaciju, ali i politike koja je bila više zainteresirana za dobivanje i očuvanje podrške ovom socijalnom programu nego li za jednakost u njegovoj primjeni. Kroz efikasno isključivanje afroameričke i drugih nebijelih imigrantskih rasa ispunjen je i cilj ovog zakonodavstva – očuvanje i zaštita bijele, srednje klase, što će biti institucionalizirano i na razini federalnih država članica⁴ donošenjem odnosnih zakona o mirovinama za majke u razdoblju od 1911. do 1932. godine (Ward, 2005.: 54).

DRŽAVA BLAGOSTANJA U PERIODU NEW DEAL-A

Pravce i opseg izgradnje države blagostanja u periodu New Deal-a generiraju rasni odnosi pa će diskriminatorno obilježje socijalne regulative biti rezultat svojevrsnog kompromisa liberalnih reformatora s južnjačkim kongresmenima rasiističkih stavova, koji su za svoju podršku socijalnim politikama New Deal-a tražili održavanje postojećih rasnih i posljedično radnih odnosa na jugu. Stoga rasno pitanje provijava u rješenjima Zakona o socijal-

³ Socijalni reformatori su, dakle, bili na pozicijama filozofije rasne čistoće, smatrajući da je uloga žene očuvanje i unapređivanje rase jer su cijenili da je to naprosto prirodno, a da je svatko tko se tome suprotstavlja protiv prirode i osuđen na poraz (Dorr, 2006.: 330).

⁴ Južnjačke države karakterizirat će rigidniji pristup (Georgia i Južna Karolina nikada nisu ni usvojile regulativu kojom ustanovljavaju mirovine za majke), kako u pogledu zakonodavstva, tako i u njegovoj primjeni, što će biti jedan od uzroka velike migracije stanovništva (konkretno Afroamerikanaca na sjever) u Progresivnoj eri.

nom osiguranju (eng. *Social Security Act*), donesenog 1935. godine, jer je ovaj Zakon svojim odredbama ograničavao prava zaposlenih u poljoprivredi, kao i onih koji su radili kao pomoć u domaćinstvu – prvenstveno iz rasnih razloga (Gordon, 1994.), imajući u vidu da su te poslove obavljale dominantno pripadnice afroameričke populacije na konzervativnom, segregacionističkom jugu. Kao rezultat toga, gotovo 90% crnih radnica u početku nije ispunjavalo uvjete iz programa socijalnog osiguranja, a dvije trećine njih ih još uvijek nije ispunjavalo ni cijelo desetljeće kasnije (Mutari i sur., 2002.: 39), čime se nastavila politika institucionalizacije rasne nejednakosti i diskriminacije.

Nakon Velike depresije, maternalistički pristup je napušten, pa su mirovine za majke 1936. godine evoluirale u savezni, Zakonom o socijalnom osiguranju kreiran program *Aid to Dependent Children* (ADC) s ciljem pružanja novčane pomoći djeci čiji su majka ili otac preminuli, nesposobni za rad ili nezaposleni. No, rasna diskriminacija je bila dio i novog programa. Naime, uvjet podobnosti, koji je bio duboko ukorijenjen u mirovinama za majke, nastavio je postojati i u okviru ADC, s tim što je pri definiranju »podobnog« uključen i kriterij »moralnog karaktera« te je u konačnom sugerirano da je potencijalni korisnik pripadnik bijele rase, što potvrđuju i riječi jednog od prvih direktora ADC, smjestivši prototip korisnice u rasno homogenu, bjelačku West Virginiju.⁵ Između kasnih 1940-ih i ranih 1960-ih, 23 države su uvele zahtjeve za »prikladnim domom«, a u mnogim južnjačkim državama politika »prikladnog doma« smatrala je kućanstvo neudane majke neprikladnim samim po sebi (Bell, 1965.: 33-34). Pokušaji da se promijeni značenje »neprikladnih domova« u »domove u kojima su djeca

zanemarivana ili zlostavljana« su propali, upravo iz razloga održavanja diskriminatorne prirode važećeg rješenja, jer su djeca zanemarivana ili zlostavljana jednako, ako ne i još češće, u bjelačkim obiteljima, a nije se željelo dozvoliti da bijele korisnike ADC programa zamijene afroamerički.

Od samih normativnih rješenja, do implementacije programa, sve je bilo osmišljeno tako da države i okruzi imaju mogućnost upravljati programima onako kako žele, a to je u praksi najčešće značilo na osnovi predrasuda i rasne diskriminacije. Afroamerička manjina je tako različitim metodama držana podalje od ovih socijalnih davanja, što je bilo najočiglednije na jugu, u konfederacijskim državama kao što su Arkanzas, Louisiana ili Sjeverna Karolina, gdje je postotak afroameričkih korisnika ovog socijalnog programa bio znatno manji od njihovog udjela u općoj populaciji, uz primijećenu pravilnost i na razini različitih okruga, da je kod onih s većim postotkom Afroamerikanaca bilo manje ADC beneficija (Coll, 1995.: 119). Neke su države donijele i tzv. »poljoprivredne politike« kojima su bile ukinute beneficije ADC-a tijekom trajanja sezone sadnje i žetve kako bi na taj način prisilile Afroamerikance da rade u poljoprivredi iako tu nije bilo dostupnih plaćenih poslova. Stoga, usprkos iznimno visokoj razini siromaštva među afroameričkim obiteljima, oni su činili samo 14% – 17% od ukupnog broja korisnika ADC programa između 1937. i 1940. godine i još manji udio u južnim državama, gdje je 1940. godine živjelo više od tri četvrtine afroameričke populacije, dok recimo Mississippi nije ni započeo ADC program sve do 1941. godine (Greenberg, 2010.: 23-24). U konačnom, decentralizirana administracija, nedostatak federalnih standarda i održavanje kriterija prikladnog doma omogućavali su

⁵ Oduvijek smo razmišljali o siromašnoj dami u West Virginiji, čiji je muž poginuo u rudarskoj nesreći i njenom problemu da prehrani svoju djecu (Neubeck i Casenave, 2001.: 50).

kako na sistemski, tako i na arbitraran način dalje uskraćivanje socijalnih beneficija golemom dijelu afroameričke populacije.

Tijekom nešto više od desetljeća, kao rezultat New Deal-a, dramatično se promijenio odnos između države i ekonomije: savezni programi novčane i radne pomoći uspostavljeni su 1933. godine, socijalno osiguranje 1935. godine, savezna uredba o uvjetima rada 1938. godine, a kada su bila još svježja sjećanja na ekonomski kolaps prouzrokovan Velikom depresijom, Zakonom o zapošljavanju 1946. godine stvorene su institucije za planiranje politike za praćenje i poticanje ekonomskog rasta. Stoga je u SAD-u u kratkom periodu prijedan put od gotovo nepostojeće nacionalne države blagostanja do relativno ekspanzivnih socijalnih programa koje su podržavale obje velike političke stranke.⁶ S druge strane, ne sporeći njen razvitak 1930-ih godina prošlog stoljeća, kritičari njene nedostatnosti, reći će da je za to vrijeme američka država blagostanja ostala drugačija – manje centralizirana, manje sveobuhvatna, manje sposobna promicati sigurnost zaposlenja, te da je u kasnim 1940-im, kada je politička energija New Deal-a konačno potrošena, u SAD-u stvorena »polu« država blagostanja (Noble, 1997.: 54). Jedan od razloga za takvo stanje je bilo svakako rasno pitanje koje je predstavljalo kočnicu za razvoj ekspanzivnijih programa države blagostanja, ali i razlog odsustva pravednosti postojećih. Konačno, umjesto da promovira rasnu jednakost, politika New De-

al-a je marginalizirala Afroamerikance na simboličkoj razini čak i više od prethodne ere, te umjesto da kompenzira i iskorijeni rasnu politiku velikog broja država (mahom juga), politika New Deal-a je institucionalizirala taj rasizam na državnoj razini (Skocpol, 1996.: 144).

DRŽAVA BLAGOSTANJA U VRIJEME VELIKOG DRUŠTVA

Sljedeći val u razvoju države blagostanja u Sjedinjenim Američkim Državama dogodio se 1960-ih godina u kontekstu kreiranja Johnsonovog Velikog društva (eng. *Great society*) i karakterizirali su ga: Rat protiv siromaštva (engl. *War on Poverty*) kao ekspanzivno zakonodavstvo o socijalnoj skrbi, proširenje medicinske njege na starije i siromašne, liberalizacija javne pomoći, širenje socijalne sigurnosti, što je dovelo do naglog porasta socijalnih davanja, naročito prema starima i siromašnima.⁷ Ključni događaj u ovom razdoblju bilo je donošenje izmjena Zakona o socijalnom osiguranju i odluke Vrhovnog suda⁸ s kraja 1960-ih, čime je prekinuta pedesetogodišnja sistemska diskriminacija i isključivanje Afroamerikanaca iz socijalnih programa koju je, nažalost, pratilo i javno prihvaćanje tog isključivanja.

Socijalni program ADC je 1960-ih (1962. godine promijenio je naziv u *Aid to Families with Dependent Children* – AFDC) provodilo svih 50 država, a u kontekstu Johnsonove borbe protiv si-

⁶ Republikanski predsjednik Eisenhower smatrao je da »ukoliko bilo koja politička stranka pokuša ukinuti socijalno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti ili zakon o radu, za tu stranku ne biste više čuli u našoj političkoj povijesti« (Krugman, 2007.: 57-58).

⁷ Reforme Velikog društva činile su legitimnim i činjenice da dotadašnji ekonomski rast nije bio ni približno tako snažan kao što retrospektivna izvješća o »zlatnom dobu« američkog kapitalizma sugeriraju, pa Glyn (1990.: 47) podcrtava da su dvije recesije 1950-ih učinile svoje, te da je prema međunarodnim standardima američko gospodarstvo sporo raslo, a da je nezaposlenost ostala visoka, te da je među velikim industrijskim silama samo stopa nezaposlenosti u Italiji bila viša.

⁸ U predmetu *King v. Smith* Vrhovni sud je utvrdio da države ne mogu ustanovljavati dodatne kriterije kao uvjete koje bi trebalo ispuniti u cilju ostvarivanja socijalnih beneficija te je ovom presudom ukinut tzv. uvjet podobnosti i prikladnosti doma.

romaštva, od sredine 1960-ih do sredine 1970-ih zabilježen je najveći rast AFDC pa je udio svih američkih obitelji koje su primale socijalnu pomoć porastao s 2,2% na 6,4%. No, tijekom tog razdoblja, upisi u programe socijalnog osiguranja također su rasli, i to mnogo bržom stopom nego kod AFDC (Gilens, 1995.: 17-18). Dakle, stopa obuhvata onih koji su uživali beneficije ovog programa je porasla, pa je gotovo 90% siromašnih koji su ispunjavali uvjete primalo socijalnu pomoć. Stopa siromaštva kod Afroamerikanaca pala je s 39,3% na 31,4% prvenstveno kao rezultat državnih transfera u vidu socijalne pomoći, a uzamarivo uslijed ekonomskog rasta, te se uz to smanjio i jaz u očekivanoj dužini života između bijelaca i crnaca (Noble, 1997.: 99).

Stoga je sve veći udio afroameričke populacije kao korisnika AFDC programa 1960-ih godina imao za posljedicu izrazito negativan odnos bjelačke populacije prema njemu, ali i prema državi blagostanja uopće, što je rezultiralo rastućom rasističkom retorikom protiv države blagostanja. Dok je 1938. godine 48% djece primateljica pomoći živjelo s majkama udovicama, s početka 1960-ih (dakle, nakon Drugoga svjetskog rata) samo 8% djece su bila ona čiji su očevi preminuli, a u 65% slučajeva su očevi bili odsutni zbog razvoda, razdvajanja, napuštanja (Soule i Zylan, 1997.: 736). Zbog toga je program bio kritiziran da potiče nemoral i promiskuitet, a da nagrađuje i samim tim potiče nevjenčano majčinstvo koje je bilo nesrazmjerno prisutnije kod Afroamerikanki. U tom kontekstu dolazi do redefiniranja standarda »prikladnog doma« tako da se on odnosi na seksualni moral, pa je majkama s izvanbračnim seksualnim odnosima mogla biti odbijena pomoć iz razloga neodržavanja »prikladnog doma« za odgajanje djece, a šest država je čak uvelo specijalne inspekcije (tzv. ponoćne racije) koje su trebale otkrivati eventualno prisustvo »čovjeka u kući« (Soule i Zylan, 1997.: 737).

Masovni mediji više nisu prikazivali siromašne kao nesretnu bijelu obitelj, već je siromaštvo poprimilo crno lice, a time je nestala i empatija, pa je siromaštvo tretirano kao problem Afroamerikanaca (Avery i Peffley, 2003.). Udovicu bijele puti kao idealnotipsku korisnicu programa u praksi je mijenjala nevjenčana Afroamerikanka, što je dodatno frustriralo javnost koja ih je smatrala ovisnim o socijalnoj pomoći, koje materinstvo koriste kao sredstvo za ostvarivanje socijalnih beneficija. Čak je uslijed toga država Mississippi 1958. godine, a nakon nje i države Illinois, Iowa, Ohio, Tennessee i Virginia, razmatrale prijedloge zakona (doduše nikada usvojene) kojim se sudu dopušta da naredi sterilizaciju za žene koje rode »drugo ili sljedeće izvanbračno dijete«, implicitno targetirajući majke koje primaju beneficije AFDC-a (Paul, 1968.: 89). Stoga je polako, ali sigurno, nekada nenametljiv, AFDC postao najsporniji i najkontroverzniji program američke države blagostanja.

Nakon što isključivanje Afroamerikanaca poslije odluke Vrhovnog suda u slučaju *King v Smith* više nije bilo održivo, ukidanje ovog programa postalo je cilj, pa su rasne podjele stajale iza napora bjelačke konzervativne Amerike da se uruše liberalni socijalni programi jer je njihovo nezadovoljstvo liberalnom socijalnom politikom bilo zasnovano na shvaćanju da su one pristrane prema Afroamerikancima. Naime, konzervativni bijelci, a naročito oni s juga vjerovali su u to da je zakonodavstvo o građanskim pravima iz 1960-ih bilo uspješno i u tom smislu dovoljno, te da su Afroamerikanci imali isto toliko, ako ne i više mogućnosti od bijelaca, a da su neki Afroamerikanci koji su ostali siromašni i nezaposleni bili takvi uglavnom zbog vlastitog nerada i oslanjanja na pomoć države, te da je kratak put od Rata protiv siromaštva do bacanja milijardi dolara u bezdan čime se pospješuje neodgovorno ponašanje samohranih majki i neza-

poslenih mladih. Konzervativni djelatnici predvođeni Republikanskom strankom će takve stavove pospješivati, ali i željeti ih iskoristiti kao pogonsko gorivo za urušavanje države blagostanja kao liberalnog nasljeđa.

KONZERVATIVNI OBRAČUN S DRŽAVOM BLAGOSTANJA U RASNOM KONTEKSTU

Želeći poništiti nasljeđe New Deal-a i Velikog društva, konzervativci su pokrenuli tri kampanje smanjenja javne socijalne potrošnje s različitim efektima i rezultatima. Prvu je vodio predsjednik Richard Nixon ranih 1970-ih, drugu predsjednik Ronald Reagan početkom 1980-ih, a treću predsjednik Zastupničkog doma Newt Gingrich nakon tzv. međuizbora 1994. godine, u vrijeme administracije demokratskog predsjednika Williama Clintona. Sve one su manje ili više nastojale povezati državu blagostanja s Afroamerikancima kao najbrojnijim korisnicima njene ekspanzije i iskoristiti rasne predrasude u cilju širenja baze Republikanske stranke iz koje su dolazili. Rasa je također odigrala ključnu ulogu »mosta« u diskreditaciji liberalne reforme jer su konzervativci smatrali da je socijalna politika poticala raspad obitelji, tinejdžersku trudnoću, ovisnost o socijalnoj pomoći i rast crnačke potklase, pa su to uzimali kao argumente u cilju ne samo da pokrenu pitanja o socijalnoj skrbi, već i da utječu na masovnu negativnu percepciju liberalnih politika (Lipset, 1997.: 139). Naime, u 1960-ima je borba za proširenje države blagostanja u SAD-u ojačala masovnu percepciju da je vlada pozitivna sila i da su demokrati i liberali bili zainteresirani za ekonomsko blagostanje stanovništva uopće. Međutim, inicijativom Republikanske stranke, a naročito nakon Reaganovog dolaska na vlast 1980-ih, izdaci za socijalnu skrb su u svijesti javnosti sve više povezivani s rasnom kompenzaci-

jom, a to je i demokratima učinilo daleko težim obraćanje bijelim glasačima iz radničke klase i davanje obećanja da će proširiti javne usluge i socijalna davanja.

Richard Nixon se doista nije izravno suprotstavljao rasnoj jednakosti, niti zakonodavstvu o građanskim pravima, ali je stavljaio do znanja da neće koristiti institucije savezne države u cilju njegovog provođenja u praksi, povlađujući prvenstveno na taj način, još uvijek jasno, rasno segregacionistički raspoloženom dijelu južnjačkog biračkog tijela. Nixon je u Vrhovni sud nominirao dvojicu konzervativaca i na pozicije u administraciji imenovao također osobe stavova suprotstavljenih rasnoj jednakosti, koje su nastojale restrukturirati sfere socijalne politike za koje se smatralo da koriste primarno Afroamerikancima, a programe iz Rata protiv siromaštva prenijeti na razinu kabineta gdje ih je predsjednik mogao u potpunosti kontrolirati. Međutim, najveći dio države blagostanja je ipak bio pošteđen, a Nixon je čak podržao nastojanja Kongresa da se izmijeni Zakon o socijalnom osiguranju kroz povećanje mirovina i uvođenje beneficija za osobe s invaliditetom. Financiranje borbe protiv siromaštva nije reducirano jer je Nixon potpisao gotovo sve usvojene mjere socijalne države od strane demokratske većine u Kongresu, uključujući financiranje za Rat protiv siromaštva, AFDC i bonove za hranu (Noble, 1997.: 119-120).

Ronald Reagan je dolaskom na vlast 1980. godine za jedan od ciljeva postavio obračun sa nasljeđem Johnsonovog Velikog društva, pogotovo u dijelu socijalnih programa. Reagan je još kao guverner Kalifornije imao bliske odnose s rasnim konzervativizmom koji se protivio i Zakonu o građanskim pravima (eng. *Civil Rights Act*) i Zakonu o pravu glasa (eng. *Voting Rights Act*), te je još u predsjedničkoj kampanji obećao da će ukinuti »specijalne privilegije«, a nakon stupanja na dužnost istaknuo

službeno protivljenje kvotama ustanovljenim na osnovi programa afirmativne akcije. Veliki rezovi socijalne potrošnje u njegovom mandatu bili su rezervirani za programe provjere imovinskog stanja koji su služili nesrazmjerno većem broju Afroamerikanaca i u kojim su u velikom broju bili zaposleni Afroamerikanci (Handler, 1995.: 77). Reaganova administracija stavila je u drugi plan socijalna davanja radi povećanja ulaganja u vojnu industriju, što je, uz smanjivanje poreza, dovelo do ekspanzije javnog duga i državnog deficita. Stoga su pitanja kreiranja uravnoteženog budžeta i deficita stavljena u centar ekonomske agende, pa su stvoreni preduvjeti ne samo za smanjivanje resursa za financiranje socijalne potrošnje, već i za osnaživanje percepcije o socijalnim programima kao skupim, sklonim zloupotrebama i rasno orijentiranim. U tom kontekstu, stvoreni su stereotipi o korisnicima socijalnih programa kao što je »Kraljica blagostanja« (eng. *Welfare Queen*) – samohrana Afroamerikanka s puno djece, koja je izbjegavala zaposlenje i kapitalizirala socijalne beneficije.⁹ Tako je eskalirao tzv. rodni rasizam koji nije ciljao na Afroamerikance niti na žene kao takve, već na afroameričke samohrane majke, integrirajući u sebi rasizam i seksizam (Foster, 2008.: 166). Stoga određeni autori smatraju da se rasa i spol više ne mogu odvojeno tretirati i da bi takav pristup bio ograničen i obmanjujući jer zamagljuje specifičnu poziciju obojenih žena (Simien, 2007.: 266).

Ustanovljavanjem republikanske većine u Kongresu nakon tzv. međuizbora 1994. godine, otvoren je proces socijalne

reformе s ciljem obračuna s nasljeđem Velikog društva, ali i ranijim pionirskim programima socijalne zaštite kao što je bio *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) koji se trijumfalno ukida 1996. godine. Njegovo ukidanje predstavljalo je okončanje šest desetljeća savezne odgovornosti za potrebitu djecu i njihove roditelje. Usljed pritiska javnog mnijenja, predizborno obećanje tadašnjeg demokratskog predsjednika Clintona bilo je »ukidanje države blagostanja kakvu smo znali«, što je istovremeno bio i uspjeh više desetljeća zalaganja republikanaca za poništavanje nasljeđa liberalnih i progresivnih politika u SAD-u. U tom kontekstu, donesen je *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* koji je smanjio obime socijalnih programa promovirajući individualnu odgovornost i mogućnosti za izlazak iz zone siromaštva. Konzervativna i republikanska percepcija korisnika socijalne pomoći kao kronično ovisnih (velikim dijelom Afroamerikanaca) o socijalnoj pomoći koji nisu zainteresirani da rade – utkana je u srž ovog zakona.¹⁰ On nije bio otvoreno, već posredno rasno diskriminatoran, s obzirom da nije problematizirao društvene strukture koje stvaraju nejednake mogućnosti i drže Afroamerikance zarobljene u siromaštvu, te je pozivanje na individualnu odgovornost i osobni neuspjeh u takvim okolnostima proizvodilo gotovo iste rezultate kao otvorena rasna diskriminacija (Lindhorst i Mancoske, 2003.: 36).

Spomenuti zakon zamijenio je AFDC programom privremene pomoći za potrebite obitelji – *Temporary Assistance for*

⁹ Ronald Reagan je u predizbornoj kampanji branio svoj plan za smanjenje AFDC-a i drugih socijalnih programa (što je već bio učinio kao guverner Kalifornije) navodeći primjer žene po imenu Linda Taylor, koja je koristila brojne lažne identitete za prikupljanje beneficija iz raznih javnih izvora i koja će kasnije biti poznata kao »Kraljica blagostanja« (Dolnick, 2019.).

¹⁰ Desetljećima nakon građanskog pokreta za ljudska prava, većina bijelaca i dalje je vjerovala da Afroamerikanci imaju slabije plaćene poslove i manje prihode jer nisu imali »motivaciju ili snagu volje izvući se iz siromaštva«, te da su Afroamerikanci bili »manje inteligentni, ljeniji i skloniji oslanjanju na socijalnu pomoć od bijelaca« (Lipset, 1997.: 133).

Needy Families (TANF) koji je davao slobodu federalnim državama u implementaciji i administriranju socijalne pomoći, u okviru ciljeva koji su postavljeni saveznom zakonom. Definirani ciljevi su bili: pružanje pomoći potrebitim obiteljima kako bi djeca bila zbrinuta u svojim domovima ili u domovima rodbine, ali i okončanje ovisnosti siromašnih roditelja o vladi i promoviranje pripreme za posao; smanjenje učestalosti izvanbračnih trudnoća i poticanje formiranja i održavanja dvoroditeljskih obitelji (Covin, 2005.). Imajući u vidu široku autonomiju koju su imale u okviru postavljenih ciljeva, sredstva iz TANF su federalne države mogle upotrebljavati ne samo kao novčanu pomoć, već i za obuku za rad, brigu o djeci i programe promoviranja tradicionalnog braka, a fiksno ograničeno financiranje dalo je snažne poticaje državama da reduciraju broj korisnika ovog programa. Odsustvo propisivanja savezne minimalne naknade tako da nijedna obitelj, bez obzira na rasu, ne može pasti ispod određene razine prihoda, imalo je za rezultat da najniže beneficije budu u južnim državama, koje imaju veću afroameričku populaciju i dublje nasljeđe ropstva. Ustanovljen je vremenski limit u pogledu dužine korištenja sredstava iz TANF, kao svojevrsna kazna za nepronalaženje posla, pa su obitelji nakon pet uzastopnih godina (savezni propis) uklanjane iz programa bez mogućnosti da postanu korisnici ponovno. Uz to su federalne države članice mogle postaviti i kraće rokove, što je preko 20 država i učinilo. Zahtjevi za određenim ponašanjem i vremenska ograničenja, ukorijenjeni na rasizmu i seksizmu, imali su ponižavajući karakter, pretpostavljajući neodgovornost roditelja, često uskraćujući

pomoć afroameričkim obiteljima kojima je potrebna. Uvjetovanje beneficija sudjelovanjem u obaveznim programima rada jedna je od TANF-ovih najrasističkijih politika – ona koja je započela s porobljavanjem i nastavila s praksama prisilnog rada koje su se nastavile dugo nakon emancipacije (Floyd i sur., 2021.). Sve to je rezultiralo ograničavanjem pristupa novčanoj pomoći iz TANF, ali i osnaživanjem starih diskriminatornih praksi, pa je u odnosu na AFDC broj obitelji koje su primale pomoć naglo pao.¹¹

Najveći otpor ovakvoj regulativi pružile su članice Kongresa iz reda Afroamerikanki uvidjevši da je fokusom republikanske reforme na samohranim majkama, izvanbračnom rođenju, utaban put za obračun s Afroamerikankama kao najosjetljivijom i najranjivijom grupom. Međutim, za razliku od njih, bijele članice Kongresa nisu bile tako jedinstvene, već duboko podijeljene, a neke su zapravo bile i na čelu napora da se reforma socijalne zaštite i obračun sa siromaštvom poveže s devijantnim ponašanjem i nedostatkom osobne odgovornosti te u tim okvirima rješava (Reingold i Smith, 2012.: 135). Promatrajući pojedinačno ova dva razloga diskriminacije – rasni i rodni, unatoč jasnoj povezanosti, može se zaključiti da rasna diskriminacija prevladava te da je njen utjecaj na rezultate socijalne reforme snažniji, imajući u vidu da se Afroamerikanci, koji su bili članovi Kongresa, nisu odnosili na sličan način kao što su to činile bijele žene u Kongresu. Stoga u kontekstu sektorskog utjecaja rase i spola na kreiranje i efekte socijalnih reformi, možemo konstatirati da je snažnija identifikacija s rasom nego li sa spolom, odnosno da je

¹¹ Čak su i podržavatelji ove reforme, prvenstveno zbog njenih pozitivnih efekata na ekonomiju, isticali da je postojala jedna grupa kojoj je bilo gore nakon reforme – upravo oni najsiromašniji. Već u razdoblju od 1995. do 1997. godine, raspoloživi prihod za 20% najsiromašnijih pao je za 7,6%, dok je najsiromašnijih 10% stanovnika doživjelo pad prihoda od 15%, a broj samohranih majki korisnica novčane pomoći pao je za dva milijuna (Martin i Caminada, 2011.: 22).

veća međurasna distanca nego li distanca između spolova.

Ukidanjem AFDC i njegovom zamjenom TANF programom, čije administriranje je prepušteno državama članicama, savezna vlada je implicitno prihvatila činjenicu da će se TANF provoditi u skladu s lokalnim normama i vrijednostima, koje vrlo lako rezultiraju rasnom i etničkom diskriminacijom, kao što nam je iskustvo Progresivne ere i New Deal-a svjedočilo. Manje od 3% svih izdataka za socijalnu skrb u SAD-u otpadalo je na AFDC, no ovaj je program postao simbol neodgovorne i rastrošne američke vlade, pa je cijeli pokret za ukidanje »blagostanja kakvim smo ga znali« bio dakle usmjeren prema programu koji je činio manje od 2% ukupne državne potrošnje (Ward, 2005.: 136-137). Četvrt stoljeća nakon što je kreiran i implementiran TANF – program ionako niskih naknada dodatno je smanjen u izdašnosti i dosegu, ostavljajući milijune obitelji s djecom bez redovnog izvora prihoda za zadovoljenje svojih osnovnih potreba onda kada ne mogu raditi. Time je broj obitelji korisnika AFDC, odnosno TANF programa od 1996. godine do 2020. godine pao za više od 75% – s 4,4 milijuna na 1,1 milijun, što je značilo da je od 68 obitelji s djecom koje su primale naknade na svakih 100 obitelji u siromaštvu 1996. godine – četvrt stoljeća kasnije – 2020. godine, naknade primalo njih 23, a u čak 14 država, u kojima je veći udio Afroamerikanaca, svega 10 ili manje (Meyer i Floyd, 2020.). Postoje očigledni dokazi da i u posljednjem desetljeću rasni odnosi modeliraju socijalnu politiku na način da povećani udio rasnih manjina vodi smanjivanju izdašnosti socijalnih programa, a uz to ih stroži uvjeti čine teže dostupnim, bilo da je u pitanju grad, federalna država članica ili nacionalna država (Brown, 2013.: 398).

ZAKLJUČAK

Rasno pitanje je utkano u osnove društvenih i političkih odnosa u Sjedinjenim Američkim Državama, pa analiza razvoja države blagostanja u SAD-u ne može zanemariti kapitalni utjecaj koji je rasna diskriminacija i njena institucionalizacija imala u tom kontekstu. Transponiranje tih rasnih podjela u američkom društvu se na drugačiji način manifestiralo u različitim fazama izgradnje države blagostanja, a konstanta je da su se zakonodavci opredjeljivali za normativna rješenja koja neće biti suprotstavljena stavovima javnog mnijenja oblikovanog dominantno interesima bijele rase.

Kao što je rasno pitanje utjecalo da SAD stidljivo počnu graditi temelje države blagostanja, a da pojedine države (mahom bivše Konfederacije) kasne sa usvajanjem mirovina za majke tijekom 1920-ih; ono objašnjava zašto neke države i okruzi uopće nisu implementirali spomenuto zakonodavstvo 1930-ih i zašto su iznosi socijalne pomoći programom ADC varirali tijekom 1940-ih. Rasno pitanje je jedan od najvažnijih razloga zbog kojih je savezna vlast ukinula nacionalni program AFDC i zamijenila ga TANF reformama sredinom 1990-ih, nastavljajući jačanje zatečene društvene, političke i socijalne nejednakosti koja je karakterizirala svaku od faza razvoja države blagostanja u SAD-u.

Konzervativna reforma države blagostanja, koja je imala svoj krešendo sredinom 1990-ih, nije imala fokus na institucionalnoj jezgri američke države blagostanja oličenoj u socijalnom osiguranju, već joj je cilj bio ukidanje AFDC, iza čega je stajao slabo prikriveni rasistički poziv na uklanjanje Afroamerikanaca i drugih manjina iz programa socijalne pomoći. Ona je bila rezultat višegodišnje kritike socijalnih politika, čime je kreirano bjelačko, konzervativno javno mnijenje koje je povezivalo AFDC s rasnim manjinama kao najbrojni-

jim njenim korisnicima i nije prihvaćalo ideju da im vlada duguje posebnu ekonomsku pomoć. Uvođenjem individualne odgovornosti, poticanjem zaposlenja, reduciranjem naknada, promoviranjem bračnih vrijednosti i obračunom sa za tu priliku kreiranim stereotipima poput »Kraljice blagostanja«, TANF je želje javnog mnijenja uslišao.

Svrha države blagostanja je određeni vid humanizacije društva kroz ostvarivanje ekonomske, ali i psihološke sigurnosti i samopoštovanja onih kojima je takva asistencija države potrebna, sve u cilju lakšeg prevladavanja određenih socijalnih razlika. No, povijest države blagostanja u SAD-u obilježena je eksplicitnom ili prikrivenom rasnom diskriminacijom i predstavlja povijest isključenosti, marginalizacije te društvene i ekonomske kontrole crnih samohranih majki i njihove djece, koja je spriječila da novčana pomoć služi kao učinkovit program borbe protiv siromaštva i nastavlja to činiti.

LITERATURA

- Avery, J., & Peffley, M. (2003). *Race Matters: The Impact of News Coverage of Welfare Reform on Public Opinion*. U S., Sanford, J., Soss, & R. Fording, (ur.) *Race and the Politics of Welfare Reform* (str. 131-150). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bell, W. (1965). *Aid to dependent children*. New York: Columbia University Press. <https://doi.org/10.1093/sw/12.3.119>
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258. <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>
- Brown, H. (2013). Racialized Conflict and Policy Spillover Effects: The Role of Race in the Contemporary U.S. Welfare State. *American Journal of Sociology*, 119(2), 394-443. <https://doi.org/10.1086/674005>
- Castles F., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (ur.). (2010). *Oxford Handbook of the Welfare State*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.001.0001>
- Coll, B. (1995). *Safety Net: Welfare and Social Security 1929-1979*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Covin, M. (2005). *An Introduction to TANF*. Washington DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Dorr, R. (2006). *What eight million women want*. Charleston: BiblioBazaar.
- Dolnick, S. (2019). The life and crimes of America's original 'Welfare Queen'. *New York Times*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Floyd, I., Pavetti, L., Meyer, L., Safawi, A., Schott, L., Bellew, E., & Abigail, M. (2021). *TANF Policies Reflect Racist Legacy of Cash Assistance*. Center on Budget and Policy Priorities.
- Foster C. (2008). The Welfare Queen: Race, Gender, Class and Public Opinion. *Race Gender & Class*, 15(3-4), 162-179.
- Garland, D. (2014). The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government. *European Journal of Sociology*, 55(3), 327-364. <https://doi.org/10.1017/S0003975614000162>
- Gilens, M. (1999). *Why Americans hate welfare: Race, media antipoverty policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A., & Ajit, S. (1990). The Rise and Fall of the Golden Age. U S. Marglin & J. Schor (ur.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience* (str. 39-125). Oxford: Oxford University Press.
- Greenberg, C. (2010). *To Ask for an Equal Chance: African Americans in the Great Depression*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gunnar, M. (1995). *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Routledge.
- Handler, J. (1995). *The Poverty of Welfare Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Hobsbaum, E. (2002). *Doba extrema – Istorija kratkog dvadesetog veka 1914-1991*. Beograd: Dereta.
- Huber, E., & Stephens, J. (1998). Internationalization of the Social Democratic Model. *Comparative Political Studies*, 31(3), 353-397. <https://dx.doi.org/10.1177/0010414098031003004>
- King, A. (1973). Institutions and the Policies of Governments: A Comparative Analysis: Part III. *British Journal of Political Science*, 4(3), 409-423. <https://doi.org/10.1017/S000712340000795X>
- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. New York: Norton.
- Lee, T. (2002). *Mobilizing Public Opinion: Black Insurgency and Racial Attitudes in the Civil Rights Era*. Chicago: University of Chicago Press.

- Lindhorst, T., & Mancoske, R., (2003). Race, Gendre and Class Inequities in Welfare Reform. *Race, Gender & Class*, 10(2), 27-40.
- Lipset, S. (1997). *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W. W. Norton & Company.
- Martin, M., Caminada K. (2011). Welfare Reform in the U.S.: A Policy Overview Analysis. *Poverty & Public Policy*, 3(1), 1-38. <https://doi.org/10.2202/1944-2858.1087>
- McDonagh, E. (1993). The “welfare rights state” and the “civil rights state”: Policy paradox and state building in the progressive era. *Studies in American Political Development*, 7(2), 225-274. <https://doi.org/10.1017/S0898588X00001103>
- Moore, E. (1986). *Mothers’ pensions: the origins of the relationship between women and the welfare state*. Doctoral Dissertation, Amherst: University of Massachusetts.
- Noble, C. (1997). *Welfare As We Knew It: A Political History of the American Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Neubeck, K., & Cazenave N. (2001). *Welfare Racism: Playing the Race Card against America’s Poor*. New York: Routledge.
- Paul, J. (1968). The Return of Punitive Sterilization Proposals: Current Attacks on Illegitimacy and the AFDC Program. *Law & Society Review*, 3(1), 77-106. <https://doi.org/10.2307/3052796>
- Reingold, B., & Smith A. (2012). Welfare Policymaking and Intersections of Race, Ethnicity, and Gender in U.S. State Legislatures. *American Journal of Political Science*, 56(1), 131-147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00569.x>
- Simien, E. (2007). Doing Intersectionality Research: From Conceptual Issues to Practical Examples. *Politics & Gender*, 3(2), 264-267. <http://dx.doi.org/10.1017/S1743923X07000086>
- Meyer, L., & Floyd, I. (2020). *Policy Brief: Cash Assistance Should Reach Millions More Families to Lessen Hardship*. Center on Budget and Policy Priorities.
- Mutari, E., Power, M., & Figart, D. (2002). Neither Mothers Nor Breadwinners: African-American Women’s Exclusion From US Minimum Wage Policies, 1912-1938. *Feminist Economics*, 8(2), 37-61. <https://doi.org/10.1080/13545700210160988>
- Skocpol, T. (1996). African-Americans in U.S. Social Policy. U: P. Peterson (ur.), *Classifying by Race* (str. 129-155). Princeton: Princeton University Press.
- Soule, S., & Zylan, Y. (1997). Runaway Train? The Diffusion of State-Level Reform in ADC/AFDC Eligibility Requirements 1950–1967. *American Journal of Sociology*, 103(3), 733-762. <https://doi.org/10.1086/231254>
- Ward, D. (2005). *The White Welfare State: The Racialization of U.S. Welfare Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Summary

THE WELFARE STATE IN THE USA AND THE IMPACT OF RACIAL DISCRIMINATION ON ITS DEVELOPMENT IN THE 20th CENTURY

Petar Šturanović

*Faculty of Law, University of Montenegro,
Podgorica, Montenegro*

The author examines the concept, growth, and discriminatory aspects of the welfare state development in the United States of America in the 20th century concerning the African-American racial minority. According to him, the primary cause of the US welfare state's decline in generosity from its founding to the present is the racial issue. Legal or institutional models of the exclusion of African-American users of social programs characterized different phases of its development, from the Progressive Era through the New Deal to the Great Society. These models were frequently the outcome of compromises between liberal reformers and conservative parts of society, especially in the segregationist South. From mothers' pensions to the AFDC program, various constructions such as "adequate home" and "worthy parent" were used to reduce the number of African-American women receiving welfare payments. The conservative attack on the welfare state, which led to the elimination of the AFDC program and its replacement with a significantly less generous, work-oriented TANF that encouraged personal accountability had a racial undertone associated with the created stereotype of the Welfare Queen, a single African-American woman who lives by abusing public resources.

Key words: welfare state, race, USA, social policy, discrimination.