

LOWI, Theodore J. *The End of the Republican Era*. Norman, University of Oklahoma Press, 1995 (ISBN 0806127015; Paperback: US\$ 13,95).

TRANSFORMAÇÕES DO FEDERALISMO NA REPÚBLICA AMERICANA

Flávio da Cunha Rezende
Cornell University

A contribuição de Theodore Lowi para a Ciência Política, e mais particularmente para o estudo das políticas públicas, é inestimável. Num dos mais citados artigos das Ciências Sociais americanas, ele inverteu a equação básica das políticas públicas, ao afirmar que “*policies engender politics*”. Tal inversão conceitual abriu as portas para uma nova abordagem investigativa nos estudos subseqüentes sobre o Estado em ação. Para Lowi, as políticas públicas expressam diferentes tipos de coerção, isto é, são a expressão do poder através das leis e das instituições. A natureza da coerção governamental se dá de modo diferenciado e geram diferenciados modos de organização dos interesses. Com base em tal argumento, Lowi constrói sua famosa tipologia das políticas públicas, conhecida como *arenas de poder*. Para ele, as políticas públicas podem ser entendidas num *continuum* de quatro diferentes arenas, classificadas nos seus tipos puros em “distributivas” (*pork-barrel* ou *patronage*), “regulatórias” (*regulatory*), “redistributivas” (*redistributive*) e *constituent* (esta última categoria foi recentemente incorporada ao modelo e diz respeito a questões relativas às regras do jogo ou às *policies over policies*).

Tal esquema viria a ser o instrumental com o qual ele passaria a analisar transformações na natureza do Estado americano ao longo de sua obra. O argumento desenvolvido é o de que as transformações na natureza das *policies* implicam em significativas transformações na natureza do governo em ação, bem como no conteúdo substantivo da organização dos interesses, isto é, no mundo da política. Mais ainda, haveria uma seqüência lógica para o aparecimento de cada arena de poder ao longo do tempo. Primeiro, viriam as *constituent policies*, depois as distributivas e, em seguida, as regulatórias e redistributivas. Assim, seria possível entender a formação do Estado e das suas instituições a partir do governo em ação, e não da política, como se pensava antes de Lowi.

É exatamente centrado nesta idéia que Lowi desenvolve o argumento central do seu *opus magnum*, *The End of the Liberalism*, escrito em 1969. Lowi demonstra de que modo o Estado americano passa a se afastar progressivamente da concepção original dos *founding fathers* (governo limitado), no qual o governo federal não exerceria qualquer coerção mais direta sobre as partes do sistema. Tal filosofia pública, com base nos princípios de Adam Smith, John Locke e John Stuart Mill, moldou as bases da Constituição americana em 1787 e se tornou conhecida como o *Old Liberalism*. De acordo com o *Old Liberalism*, a justificativa da intervenção do governo se fundamentava em reduzir as conseqüências danosas da ação individual sobre a dimensão pública. Ainda, o *end* (em minúsculas, representando o fim último de tal filosofia como denomina Lowi) do *Old Liberalism* seria uma sociedade livre para o risco.

No período da primeira república americana, o governo federal esteve fundamentalmente voltado para a provisão de *distributive policies*, deixando sob responsabilidade dos Estados federados aquelas atividades mais diretamente ligadas às outras arenas de poder. Tal divisão de funções se altera completamente a partir dos anos 30, não apenas como um produto da grande depressão, mas, fundamentalmente, como uma alteração do próprio liberalismo. O velho liberalismo daria lugar a uma nova filosofia pública, o Novo Liberalismo, montado no keynesianismo e basicamente na concepção de uma sociedade livre do risco, sendo portanto completamente diferente da concepção liberal de partida. Em conseqüência de tais transformações nos sistemas de preferências dos agentes políticos, o Estado, e conseqüentemente o federalismo — resultantes do Novo Liberalismo —, teriam como novidade a multifacetada ação do governo federal, o qual passou a provisionar, simultaneamente, políticas regulatórias e redistributivas, alterando completamente a concepção, a natureza e

a arquitetura institucional do federalismo americano original.

A obra de Lowi não se esgota por aí. Uma série de bem-sucedidos livros e artigos marcaram época na Ciência Política americana, tornando-o um dos mais celebrados nomes desta ciência nos Estados Unidos e no mundo desenvolvido neste século. Não é à toa que Lowi assumiu a presidência da American Political Science Association e hoje é *Senior Professor of American Institutions* na Cornell University, uma das mais respeitadas da *Ivy League Schools*.

Depois de completados quase trinta anos do *The End of the Liberalism*, Lowi desenvolve sua bem-sucedida idéia no seu mais recente livro, o *The End of the Republican Era*. A preocupação temática recai na resposta para uma questão recorrente nas Ciências Sociais e, em particular, na Ciência Política: por que as intenções originais dos sistemas (capitalismo, democracia, federalismo, socialismo) sofrem significativas alterações quando operam no mundo real? Extensivamente, por que existem efeitos não-antecipados (*unintended effects*)? A resposta oferecida por Lowi é bastante sedutora: a política. Para ele, o mundo político se constrói em cima de coalizões contraditórias. Isto faz com que sistemas ideológicos sejam corrompidos no mundo político, invariavelmente. É fundamental entender como tais sistemas puros se expressam em cada universo político através de suas bases teóricas, suas concepções ideais para a sociedade e, fundamentalmente, suas justificativas para a intervenção do governo.

O argumento de Lowi baseia-se na idéia de que, no mundo real da política, os sistemas puros de preferências — *Old Socialism, Social Democracy, Old Liberalism, New Liberalism, Old Conservatism e New Conservatism*, como ele apresenta para o caso americano — teriam limites para tornar dominantes suas mais preferidas posições acerca de questões tais como a existência do governo, direitos, moral, ética, dos limites entre público e privado e, basicamente, o ideal de sociedade a ser atingido. A presença de coalizões contraditórias na política levaria os sistemas puros para os seus *the End* (entendido no livro, em letras maiúsculas, como o fim em si) e o *the end* (entendido como o objetivo último) nas diversas eras da República americana.

Para demonstrar tal assertiva, Lowi parte para o desenho de um amplo mosaico dos diversos conjuntos de ideologias e suas respectivas preferências. Tais sistemas puros de preferências constituem o que ele denomina de filosofias públicas. Em cada era da República americana é possível identificar como as interações entre tais intenções impactam o modo de ser e de agir do Estado americano. A perspectiva metodológica utilizada por Lowi adquire um senso de continuidade, partindo da noção original do sistema de preferências dos *founding fathers* na montagem da Constituição americana de 1787: o *Old Liberalism*. A partir de sua hipótese central, ele demonstra como as diversas intenções dos agentes são transformadas umas após as outras, dado o efeito das ambigüidades contidas nas coalizões contraditórias. Em seguida, ele retoma o *The End of Liberalism*, num capítulo específico, demonstrando como a ação e a natureza do Estado americano se alteram completamente em função da conversão do *Old* no *New Liberalism*, nas coalizões que sustentaram o *New Deal*. Em seguida, ele aplica o mesmo argumento para entrar no *the End* da era republicana.

Portanto, o livro trata basicamente do federalismo. O que preocupa o autor é a “distorção” do federalismo ao longo das diversas repúblicas americanas. Fenômenos como o papel do governo, o burocratismo, a regulação, a expansão do *welfare state* e o federalismo são vistos como *by-products* desta “distorção”. Mais amplamente, o argumento se estende para trabalhar a questão dos *unintended effects*, central para os estudiosos do governo em ação. Por que razões políticas públicas geram efeitos não-antecipados em relação às intenções originais propostas? No livro, a resposta encontra suporte na relação, ou conexão, entre política e sistemas de preferências ou ideologias.

O que se passa com o Estado americano a partir do *The End of the Liberalism* é algo muito distante da proposta original de governo limitado. Os efeitos não-antecipados da política e dos sistemas de preferências expandiram ineditamente a intrusão do governo federal na vida privada (dos estados e dos indivíduos), alterando completamente as *policies* e, por consequência, a *politics*. Nos termos do livro, o ideal republicano é permanentemente alterado pelas ideologias em jogo em cada momento histórico. A natureza e a organização do Estado e as políticas públicas refletem exatamente tais organizações de preferências contraditórias.

Todavia, não é apenas a natureza e o propósito do governo em ação que se transformam. Tais sistemas ideológicos se alteram profundamente ao longo do tempo, sobretudo no que se refere às suas componentes, à justificativa sobre o papel do governo na economia e na sociedade e, basicamente, quanto à concepção ideal de sociedade. A taxonomia de tais sistemas de preferências apresentadas no livro é por demais atrativa. Nela, estão claras as tensões e as possíveis zonas de aderências entre as mais preferidas posições ideológicas nos

diversos momentos da República americana. A política e as políticas públicas representariam possíveis combinações de tais *continuum* de preferências.

Ao analisar a era republicana com base em tal construção, Lowi demonstra seu argumento mais uma vez. A política produz efeitos de distorção nos *sistemas puros* de preferências em qualquer era da República, independente da política partidária em questão. Com isto, o autor lança a idéia de que as posições preferidas pelos presidentes e pelos partidos (os quais revelam as preferências e as mais preferidas posições de tais sistemas) importam menos. O fator explicativo para as transformações ao longo do tempo, e bem como quanto a uma determinada fase da República (a qual ele, elegantemente, chama de era), são as ambigüidades presentes nos sistemas de preferências nas coalizões que sustentam o poder.

Assim, a era republicana, como qualquer outra, estaria no seu fim, mesmo com a ascensão e dominância dos republicanos na política americana. Tal argumento revela que, na realidade, o ideal republicano tem tido que conviver com outras preferências ideológicas, nem sempre muito próximas das suas mais preferidas posições em relação às diversas questões da agenda pública. Tal ponto é muito bem explorado na parte mais original e instigante do livro: “Restoring the Liberal Republic — Ideology and Multidimensional Polity”. Lowi deixa completamente clara a noção de que o ideal liberal republicano necessita uma melhor compreensão da questão da multidimensionalidade da política americana, a qual tem sido esquecida por outros autores.

Tal argumento é desenvolvido de forma bastante persuasiva. Dadas as ambigüidades entre as mais preferidas posições de sistemas ideológicos, é quase impossível modelar (e/ou entender) as preferências de uma dada era republicana em torno de uma distribuição unimodal, convergindo para a posição mais preferida dos liberais, qual seja, aquela condição de *rational voter and full information*, no limite do argumento dos neoclássicos e dos *rational choicers*. Lowi formula uma intrigante concepção: a distribuição de preferências individuais entre *Left*, *Right* e *Liberals* é, ao contrário, bimodal (e, portanto, elas são contraditórias entre si), convergindo para dois pontos, gerando as ambigüidades. Neste momento, o livro atinge o ápice, revelando as especificidades de tais bimodalidades e de suas tensões. Torna-se claro, ao menos em tese, como tais ambigüidades (que fundamentam a noção de coalizões contraditórias) se apresentam para cada um dos sistemas puros de preferências, em cada posição política — *Left*, *Right* ou *Liberal*. Ele denomina tal estado de “a multidimensionalidade da política americana”.

Lowi aplica tal visão para o *The End of the Republican Era*. Para ele, a era republicana, entendida neste estágio como a dominância do Partido Republicano, apresentaria um fato novo que seria o elemento responsável por posições políticas “distantes” daquelas preferidas pelos republicanos. Tal elemento é exatamente a ascensão da direita: a emergência de uma nova zona (ou distribuição) de preferências entre as duas mais preferidas posições entre o que ele chama de *Secular Elite* (os neoconservativos ou *Patrician Conservatism*) e a *Religious Elite* (os populistas conservadores). As novas preferências dariam lugar a uma nova posição ideológica, a qual vem dominando a era republicana: a teoria moral do Estado. A justificativa moral da existência e intervenção do Estado. Tal justificativa é completamente antagônica à posição liberal, a qual não se fundamenta em elementos morais para a ação do governo ou para a sua justificação.

Este é o fato novo, e o *motivo* do *the end* da era republicana. O argumento da moralidade, que não está incorporado no sistema de preferências dos liberais, no sentido do *Old Liberalism*, entra decisivamente em cena alterando o federalismo, as políticas públicas e o governo americano, de modo completamente distinto da posição preferida pelos republicanos. Este efeito não-esperado, segundo Lowi, é um efeito não-antecipado da política. O liberalismo estaria, em termos do seu fim e objetivo último, envolto num permanente paradoxo, que representa uma posição completamente ausente no sistema central de preferências do *Old* e do *New Liberalism*: a justificação moral da ação do governo. Os republicanos teriam que conviver com este dilema na sua natimorta era. Esta é a tragédia apresentada por Lowi. “Por que a América estaria se tornando tão moralista?” brada o autor, em uma de suas aulas em Cornell. Esta é a questão fundamental para Lowi, não apenas no seu livro, mas, em relação ao futuro do federalismo e da democracia americana. Como os sistemas de *governance* e as estruturas federativas incorporariam e conviveriam com tal paradoxo é o desafio maior a ser perseguido. A visão sombria do autor, no entanto, abre uma clara aresta para caminhos nessa direção, qual seja, a da percepção das ideologias em jogo no universo político americano e de suas interações no mundo da política.

Indo mais longe, o livro constrói importantes pontes para o resgate da ideologia nos sistemas políticos, da natureza das agendas (ou agregação de preferências) do Estado e de suas instituições. Tal dimensão, pouco trabalhada por linhas analíticas como a *rational choice* ou o *economic neo institutionalism*, mostra-se crucial e determinante nas lentes analíticas de Lowi. A utilidade do argumento explorado no livro seria a de demonstrar

THE END OF THE REPUBLICAN ERA

que as estruturas políticas teriam o poder de agregar tais preferências contraditórias, alterando, em grande medida, as intenções originais dos atores políticos. Tal contribuição se mostra essencial num momento em que a política e o seu estudo têm sido progressivamente “desideologizadas” nas escolas de pensamento mais recentes de inspiração econômica.

A concepção e os argumentos desenvolvidos por Lowi no *The End of the Republican Era*, apresentadas e formuladas originalmente para o caso americano, mostra-se como necessária lição para outros universos políticos. É lamentável que tal perspectiva ainda não tenha encontrado similar iniciativa no Brasil. Inegavelmente, uma melhor compreensão da trajetória das transformações nos componentes das agendas ideológicas para o caso brasileiro seria um instrumental analítico de extrema relevância para a compreensão do Estado, de sua organização e ação. Por esta razão, o *The End of the Republican Era*, no vasto e bem-sucedido arsenal de obras do autor, apresenta-se como um forte candidato para ser sua primeira iniciativa a ser publicada em língua portuguesa, num futuro bastante próximo.

Flavio da Cunha Rezende é doutorando em Planejamento e Políticas Públicas na Cornell University.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LOWI, Theodore. (1969). *The End of the Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York, Norton.

* * *