

## O Estado e a Ciência Política ou Como nos Convertemos Naquilo que Estudamos\*

Theodore J. Lowi

A ciência política americana é um produto do Estado americano. Razões políticas explicam a hegemonia alcançada por determinadas subáreas ao longo do processo de emergência da "Segunda República" depois da II Guerra Mundial. Essas três subáreas são opinião pública, política pública e escola pública. Cada uma representa um caso típico de consonância com os modos de pensar e os métodos de ação de um governo burocrático moderno comprometido com a tomada de decisões em bases científicas. A proximidade excessiva com o Leviatã deu origem a três conseqüências principais: 1) o fracasso na compreensão do alcance da substituição do direito pela economia como linguagem do Estado; 2) a perda da paixão no discurso da ciência política; e 3) o fracasso da ciência política na avaliação do significado das marés ideológicas que acompanham as mudanças de regime.

Agora que minha peregrinação presidencial chegou ao fim, posso declarar que a Associação Americana de Ciência Política sobrevive e passa bem. Mas uma peregrinação não é uma experiência nos caminhos da felicidade. É antes um movimento de busca que só se completa quando o peregrino regressa e divide com os demais as angústias da descoberta.

Do alto de sua experiência pioneira, os peregrinos *quakers* proclamavam: "Fale a verdade ao poder." Eu, partindo de minha própria peregrinação, retruquei: "E quem quer ouvir?", "Que verdades devem ser compartilhadas?" Ao longo de minha jornada, mantive-me atento ao diálogo entre a ciência política e o poder, e é meu dever comunicar que os termos do discurso têm sido determinados pelo poder. Efetivamente não somos os mestres que pensávamos ser.

Minha jornada permitiu-me tomar consciência de três fatos: 1) a ciência política americana é ela mesma um fenômeno político e, sendo assim, é produto do Estado; 2) não há uma única ciência da política, mas várias, cada uma delas representando uma determinada solução de adaptação àquilo que estuda; 3) mesmo admitindo que estamos todos sinceramente empenhados na busca da verdade (um suposto sempre mais estimulante), outras razões, além da busca da verdade, explicam os tipos de ciência política que praticamos e por que certas subdisciplinas se tornaram hegemônicas. Em poucas palavras, quero dizer que todo regime tende a gerar uma forma de política consoante consigo mesmo; portanto, todo regime tende a criar uma ciência política compatível com ele próprio. A consonância entre Estado e

\* Agradeço aos professores Mauro Calise, Raymond Seidelman, David Collier, Walter Mebane, Richard Bensele e Michal Goldfield pela assistência ao longo da jornada. [A tradução do original inglês, "The State in Political Science: How we Become What we Study", é de Vera Pereira.]

ciência política é um problema que merece ser pensado pelos cientistas políticos.

A fim de examinar essas relações, selecionei casos típicos das três subdisciplinas hegemônicas de nossa época — opinião pública, política pública e escolha pública. A apresentação desses casos é precedida por uma breve descrição do processo de transformação do antigo para o novo Estado e da antiga para a nova ciência política. Concluindo, faço uma rápida avaliação das consequências para a ciência política de ter-se tornado uma “variável dependente”.

É desnecessário demonstrar para cientistas políticos a natureza aparentemente contraditória do Estado americano até a década de 30. O nível da atividade governamental era quase tão baixo em 1932 quanto fora um século antes. Contudo, se grandes movimentos sociais não conseguiram expandir o governo central após a Guerra Civil, eles lograram nacionalizar o foco do interesse da atividade política norte-americana. A Guerra Civil e a industrialização tornaram este país uma nação de fato. *Wabash, St. Louis, and Pacific Railway v. Illinois*, de 1886 (118 U.S. 557) foi em parte responsável pela doutrina de que os governos estaduais eram constitucionalmente incompetentes para fazer face a uma economia em processo de nacionalização. Os meios de comunicação de massa transferiram sua dependência dos partidos políticos fortemente locais para as grandes empresas ávidas por criar um consumo de massa por intermédio da publicidade.

Como uma profissão, a ciência política foi um resultado dessa nacionalização do foco de interesse político. Historiadores das idéias como Somit e Tannenhaus (1967) e Seidelman (1985) afirmam que a APSA fez parte do movimento progressista de reformas. Somit/Tannenhaus contam que apenas 20% dos membros da Associação durante seus primeiros dez anos eram “professores” (p. 55). Desde o início da década de 90 do século passado, quando os estudos tinham um caráter “legalista, formalista, eram conceitualmente vagos e carentes do que hoje se

chamaria de dados empíricos” (p. 69), os fundadores da Associação mantinham um compromisso com o realismo político, quer dizer com os fatos, o aqui e agora, e com a demonstração da discrepância entre as instituições formais e a realidade social. Em seu discurso de posse como quarto presidente da APSA, James Bryce exortava da seguinte maneira os cientistas políticos: “Atenham-se aos fatos. Nunca se percam em abstrações... O Fato é o elemento primordial. Verifiquem os fatos, esclareçam seus contornos, dêem-lhes polimento até que tomem o lustre e o brilho de uma pedra preciosa” (citado por Somit e Tannenhaus, 1967, p. 70). O título do discurso presidencial de Woodrow Wilson no sétimo encontro anual da APSA foi “A Lei e os Fatos”. Logo no início de sua fala, Woodrow Wilson afirmou: “Considero a ciência da política como a observação cuidadosa e detalhada dos processos pelos quais as lições da experiência se tornam conscientes, se transformam em propósitos ativos, passam pelo escrutínio do debate, são examinadas minuciosamente e, finalmente, tomam uma forma definida na lei” (1911, p. 2). Mas esses fatos não eram apenas para uso próprio. Alguns cientistas políticos pioneiros foram ativos reformadores sociais; outros, radicais opositores da corrupção política e administrativa; apenas uns poucos puderam manter-se totalmente à parte. Mas os fatos tinham de ser postos a serviço do julgamento: Será que uma determinada instituição política atingiu seus objetivos? Segundo Wilson, os cientistas políticos deveriam compor uma espécie de “comissão autônoma ... com a finalidade de desvendar, por entre o caos atual de nossa economia, um interesse comum, de modo que se possa legislar em benefício de todo o país e não deste ou daquele interesse, em separado” (pp. 6-7).

Não temos bases concretas para afirmar que a geração dos fundadores estava tentando constituir uma *intelligentia*, ou seja, uma organização de intelectuais para fazer oposição ao Estado. Na realidade não havia Estado contra o qual organizar-se. No máximo, havia resquícios dos dois Estados que trava-

ram a mais devastadora guerra da história do país até 1865. Mas esses dois Estados ruíram logo após o término da Guerra Civil e posteriormente voltaram a unir-se em uma “organização política sem Estado” que constituiu a União restaurada (Bensel, 1990). É possível afirmar, porém, que a APSA, em seu início, foi uma espécie de *contra-intelligentzia*, formada para defender um Estado que ainda não existia. A ciência política praticada por toda a primeira geração da APSA estruturou-se em torno da política — dos fatos observáveis, imediatos e dos objetivos de curto prazo a serem atendidos. Mas a política não era apenas um fenômeno, era também um problema. Para Goodnow, por exemplo, a finalidade da ciência política era mostrar, “levando em conta o modo particular como se apresentavam as condições políticas nos Estados Unidos, que o sistema formal de governo estabelecido pela lei não é sempre equivalente ao sistema real” (citado por Ross, 1991, p. 274). Para muitos integrantes dessa primeira geração havia uma solução de fácil manejo para o problema da política — o governo, apropriadamente caracterizado como “a construção de um novo Estado americano” (Skowronek, 1982). Essa meta de construir um novo Estado, por sua vez, pode ser definida como a construção de um governo sem Estado ou uma administração esclarecida. Woodrow Wilson, enquanto ainda era um obscuro professor de ciência política da Universidade Johns Hopkins, fez campanha em prol do estudo da administração, em 1887. Esse estudo deveria ser entendido, porém, no contexto de sua declaração mais geral de que o tempo da elaboração constitucional já terminara “do ponto de vista do estabelecimento dos princípios essenciais” (citado por Ross, 1991, p. 275). A administração poderia ser uma solução para a política porque, nas palavras de Wilson, poderíamos fazer o Estado prussiano respirar um pouco do ar livre reinante na América (Wilson, 1887). Como observou Seidelman, “o estudo da política, para Wilson, teria, então, de evoluir para o estudo da singularidade da cultura americana e da adminis-

tração européia” (1985, p. 44). Wilson, portanto, ratificava a premissa básica da ciência política, se bem que não explícita, de que o sistema americano era duradouro e que a ciência da política implicava o estudo e a avaliação das coisas políticas no interior de um contexto singular e permanente. Nós constituíamos uma república, para todo o sempre. Os cientistas políticos permaneceriam como uma *contra-intelligentzia* não porque todos compartilhassem do consenso liberal de Locke, mas porque se tratava de cientistas envolvidos com a tarefa de construção do Estado, ainda que, na tradição de Bentley, combatessem o próprio conceito de Estado como “matéria do espírito” (ibid, pp. 70-71). Por essa mesma razão, a ciência política era avessa à teoria. Os estudos elaborados pela geração dos fundadores mantêm-se válidos até mesmo pelos padrões atuais de ciência e são melhores do que a maioria dos nossos trabalhos, do ponto de vista da qualidade do conhecimento produzido e do manejo da língua inglesa. Mas eram essencialmente empíricos e se tornaram quase tecnocráticos em sua participação no movimento de reformas, basicamente por não contarem com nenhuma concepção de regime alternativo para os Estados Unidos.

Deve ter sido absolutamente evidente para qualquer cientista político de 1887, ou até mais tarde, que o sistema americano constituía um novo regime, depois da Guerra Civil, e por isso mereceria receber uma nova denominação. Por que não a de Segunda República? A resposta foi que essa denominação sugeria uma impermanência do regime. Se podia haver uma Segunda República, por que não uma Terceira ou Quarta? Minha mulher às vezes me apresenta aos seus amigos como seu primeiro marido, o que não deixa de ser uma designação razoável. A ciência política era avessa à teoria porque não tinha uma concepção de Segunda República ou de qualquer outro regime alternativo. Em último caso, os cientistas políticos tinham de praticamente reescrever a teoria da democracia a fim de dar espaço aos partidos políticos, igualmente como faziam

com a teoria republicana para dar conta da transferência de poderes constitucionais do Congresso para a Presidência da República. Mas essa não era uma atitude envergonhada por parte da ciência política; ao contrário, fazia parte do “estudo das condições políticas do modo como realmente se apresentavam”. No interior da organização política sem Estado da época dos fundadores, a ciência da política era o estudo dos fatos políticos e das instituições políticas numa estrutura atemporal e especificamente americana.

Penso que a idade de ouro da ciência política americana durou até o término dessa época de fundação, que corresponde, naturalmente, ao final da ordem política sem Estado. Os trabalhos de ciência política dos anos 30 e 40 eram admiráveis por sua capacidade de descrever uma totalidade política complexa; cabais e minuciosos, verazes e imaginativos no uso de estatísticas para descrever uma realidade dinâmica; eficientes e convincentes na indicação de falhas e desvios em relação aos ideais americanos. Mas essas observações fazem parte do lado sentimental de minha peregrinação. Sonhar com aquele tipo de pesquisas sobre eleições, almejar por aqueles estudos específicos de grupos de interesse e tomada de decisões, pelas análises históricas de sistemas partidários e processos de representação é também ansiar pela riqueza da Primeira República, agora que nos encontramos irreversivelmente imersos na Segunda e dispomos pelo menos de um esboço de concepção da possibilidade de uma mudança de regime nos Estados Unidos.

Não há dúvida de que, hoje em dia, já se processou realmente uma mudança de regime, que denomino de Segunda República, na falta de uma ordenação oficialmente reconhecida. Não se trata do Estado francês ou prussiano, mas, pelo menos, é possível dizer que o Estado americano já não é um paradoxo. Seus pontos altos, em linhas gerais, são os seguintes: 1) é um Estado positivo, não reativo, que se concentrou desde o início na órbita do executivo; 2) os limites constitucionais à influência do governo federal sobre

a economia e à repartição de poder entre as esferas no interior do governo federal foram rapidamente sepultados; 3) muitos aspectos da atividade política tradicionalmente realizados na órbita do privado (por exemplo, o registro de candidaturas, a apuração de votos, a administração eleitoral, a escolha de candidatos, a nomeação para cargos, as pesquisas eleitorais e o financiamento de campanhas) passaram a ser controlados pelo governo — ou seja, o governo tem assumido responsabilidades por seus próprios atos políticos; 4) os partidos políticos, assim como as famílias nucleares, perderam influência por falta do que fazer; 5) houve uma ampliação do tamanho e da escala da burocracia independente do partido e do Congresso, levando-a a deter uma autonomia que a aproxima de uma força social; 6) em estreita vinculação com este último aspecto, o governo tem-se envolvido de modo intensivo com a ciência. Esse envolvimento não é produto do acaso ou mera estratégia política. A ciência é parte integrante do novo Estado burocratizado em pelo menos duas dimensões. A primeira destaca um compromisso com a construção da ciência como instituição, isto é, uma obrigação do governo *para com* a ciência. A segunda implica uma obrigação com o governo *por parte* da ciência — ou seja, um compromisso com a tomada de decisões em bases científicas. Esse aspecto tem sido bem definido como uma tendência para a *tecnocratização*, o que para mim significa “prever para controlar” (veja-se Mills, 1959, p. 113). Mas um outro aspecto dessa expansão da ciência que me parece mais interessante, embora tenha sido menos observado, é que a *economia substituiu o direito como linguagem do Estado*.

Podemos repetir em relação à Segunda República o que Tocqueville disse a respeito da Primeira: “Há necessidade de uma nova ciência da política para dar conta de um novo mundo” (citado por Wood, 1969, p. V). Só que a vida não é tão simples assim. Se os Estados modernos são diferentes, é quase certo que há diversas ciências da política, não apenas uma. Essas diferentes ciências ten-

dem a ser consideradas subáreas, mas, a despeito de continuidades e sobreposições, elas são bastante distintas entre si. Cada uma delas pode ser vista como produto dos fenômenos que estuda. Meu interesse aqui, no entanto, não é explicá-las ou situá-las, umas em relação às outras, e sim compreender o processo de “hegemonia” das disciplinas — em outras palavras, saber por que e quando as áreas de opinião pública, política pública e escolha pública se tornaram temas de forte interesse na ciência política.

Há quem considere a opinião pública como ciência do comportamento. Eu acredito ser mais exato chamando-a diretamente de opinião pública. Um observador recém-chegado de outro planeta acharia muito estranho que o estudo das opiniões e atitudes das pessoas pudesse ser chamado de ciência do comportamento — isso até que ele chegasse à desconstrução analítica do diálogo entre o novo Estado burocrático e a nova ciência política. A minha maneira de desconstruir essa discussão é a seguinte:

1. Para que a ciência seja pública ela deve ser neutra.
2. Ela também deve ser racional e, portanto, tem de ocupar-se dos fenômenos racionais, isto é, regulares, repetíveis e previsíveis. É exatamente isto que torna a ciência e a burocracia tão compatíveis entre si. Karl Mannheim escreveu em 1929, cerca de vinte anos antes da revolução comportamentalista, que “o pensamento burocrático está impregnado pela mensuração, formalização e sistematização na base de axiomas fixos ... (de tal modo que) as únicas formas de conhecimento legítimas são as que tocam e atingem o que há de comum entre todos os seres humanos” (1936, p. 167).
3. A ciência deve também ser microscópica até a raiz da menor unidade irredutível. Não me parece paradoxal observar que, à medida que o Estado foi se tornando cada vez maior, as unidades de análise em nossa ciência tenham-se tornado cada vez menores. Este é um aspecto profundamente relevante da racionalidade: os

grandes números originam-se das pequenas unidades e se comportam de acordo com as regularidades da probabilidade matemática. (Neste sentido, é fácil compreender a razão pela qual o pedido de Arthur Bentley para que se isolasse o grupo como a menor unidade de análise, formulado, pela primeira vez, em 1907, somente tenha sido realmente ouvido, ou atendido, cerca de quarenta anos mais tarde (Seidelman, 1985, pp. 72-74).

4. A ciência, como a administração, precisa seguir um método previamente definido. Conforme observou Robert Wiebe, “o pensamento burocrático ... praticamente fez da ‘ciência’ um sinônimo de ‘método científico’. A ciência tornara-se um procedimento ... mais do que um conjunto de resultados” (1967, p. 147).
5. A própria linguagem tem de ser microscópica, isto é, a ciência deve ser traduzível na linguagem das variáveis.

Os fenômenos e a metodologia dos estudos de opinião pública evidentemente preenchem todos os requisitos de uma ciência compatível com o pensamento burocrático. Tomemos agora o ângulo das unidades de análise utilizadas nas pesquisas por amostragem e que estabelecem os vínculos entre o estudo da opinião pública e o comportamento político: o voto e a participação. Essas unidades revelam uma consonância ainda mais evidente com o Estado por serem comportamentos políticos aceitos e reconhecidos (isto é, patrocinados pelo Estado e necessários à sustentação da legitimidade dos regimes e das elites).

Há quem considere a ciência do comportamento como representando um passo decisivo em direção à *hard science* e, por isso, um progresso, no sentido de permitir uma melhor compreensão da sociedade e da política. Eu não discordo dessa opinião, mas minha análise política também me leva a crer que a hegemonia da subdisciplina da ciência do comportamento, ou opinião pública, foi em grande medida uma decorrência de sua compatibilidade com o estilo de pensamento burocrático em vez de um resultado do êxito

do intercâmbio de idéias no interior da ciência política.

É importante ressaltar, porém, que a hegemonia da subárea da opinião pública é um caso de seleção natural, não de uma manipulação política ou do oportunismo intelectual. Quem conhece pessoalmente os introdutores da revolução comportamentalista na ciência política certamente concordaria com o argumento de que se fosse necessário habilidade política para vencer, não haveria necessidade de centros de pesquisa assim como provavelmente não haveria uma ciência do comportamento. Sua própria desatenção ao jogo político é que torna tão interessante a análise do êxito desse campo de estudos. A explicação deve ser procurada não na atividade política no sentido vulgar do termo, mas na política em sua acepção mais alta — a construção do Estado.

Atribuindo uma nova ênfase à ciência, a Segunda República também determinou o que ela deveria ser. A ciência política já tinha capacidade para realizar pesquisas de opinião pública desde o final do século XIX, pelo menos. A estatística, cujo nome, por sinal, deriva de *estado* e *estatista*, alcançou maturidade ainda mais cedo no século passado; sua importância cresceu à medida que os Estados se democratizavam e os indivíduos passavam a ter alguma relevância. A amostragem já era também bastante avançada e extensamente praticada, especialmente nas ciências agrárias (Porter, 1986, pp. 23-25). Já se faziam experiências com pesquisas de opinião pública para campanhas eleitorais desde 1892, a despeito das objeções de muitos defensores da santidade das eleições (Jensen, 1969, pp. 228-229). Logo depois, essas pesquisas foram adotadas pelas empresas de publicidade e pelos jornais. Contudo, o estudo da opinião pública só veio a tornar-se uma subdisciplina hegemônica no interior da ciência política com o advento da Segunda República.

A genealogia da política pública, como subdisciplina, é ainda mais longa do que a da área de opinião pública, embora a primeira tenha demorado mais de uma década para

emergir como hegemônica. É certo que os estudos sobre política pública iniciaram-se pelo estudo da legislação, cuja história geralmente é reconstituída a partir do direito divino, passando pelo direito comum, até chegar ao que se denominou de direito positivo, sugerindo uma desmitificação da lei e o caráter de deliberação que caracterizaria a legislação moderna. A isso sucede uma etapa posterior, chamada de política pública, que revela a intervenção da administração no espaço entre o poder legislativo e os cidadãos. A expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de uma flexibilidade e uma reciprocidade maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais tais como *lei*, *estatuto*, *ordenação*, *édito* e semelhantes. A área de política pública começou a ganhar popularidade na administração pública durante os anos 30. A administração pública tinha sido uma das subdisciplinas hegemônicas no campo da ciência política daquela ordem política sem Estado a que me refiro pela expressão Primeira República. O declínio e a transfiguração da administração pública fornecem-nos a chave para a explicação da ênfase na política pública. A administração pública tradicional foi praticamente eliminada da APSA por obra e graça de uma única e diabólica influência, a de Herbert Simon, que transformou o campo de estudos pelo rebaixamento de seu discurso. Simon reduziu o fenômeno burocrático à menor unidade possível, a decisão, e introduziu a racionalidade para vincular as decisões ao sistema — não a um sistema qualquer, mas ao sistema econômico. Seu doutorado foi obtido em ciência política, mas o prêmio Nobel foi ganho em economia.

Mas Simon não fez tudo isso sozinho. Sua façanha intelectual beneficiou-se com as mudanças efetivamente ocorridas nas instituições administrativas da Segunda República. Durante a Primeira República, a autoridade administrativa continha um pouco da sólida tradição de separação entre o público e o privado por intermédio de uma multiplicidade de regras e procedimentos legais reu-

nidos no que Joseph Vining denomina de “magistral mito do império da lei”. Na Segunda República, essas regras e mitos caíram por terra — não por si mesmos, mas em virtude da ascensão do pensamento econômico tanto no mundo dos negócios quanto no governo (Vining, 1978, p. 27).

A hegemonia da área de política pública desenvolveu-se nesse contexto, ofuscando o próprio comportamentalismo. Os estudos de política pública no âmbito da ciência política ao longo da Primeira República basearam-se no direito público e na economia institucional. Alguns desses trabalhos, hoje fora de moda, ainda se encontram disponíveis, mas a abordagem moderna deve ser definida com mais precisão como um campo de análises de políticas públicas, que se inspira nos métodos da macroeconomia e nos sistemas de pensamento econômico. A melhor maneira de demonstrar a extensão e o caráter dessa nova subdisciplina é chamar a atenção para a presença de cursos de análise de políticas nos departamentos de ciência política e para o extraordinário crescimento dos programas isolados de análise de políticas, ao lado dos requisitos de conhecimento de economia, vigentes nas escolas de administração pública e política pública, além das faculdades de direito. Em todos esses centros de formação profissional os estudantes estão aprendendo a nova linguagem do Estado.

Não há desserviço para a área de escolha pública em associá-la a um outro comentário de Mannheim, datado de 1929, de que, na ciência política de um Estado burocrático, “um homem da economia, um homem da política etc., independentemente de época e raça, pode ser formado a partir de umas poucas características axiomáticas” (Mannheim, 1936, pp. 167-68). E prossegue ainda Mannheim dizendo: “Apenas o que se podia saber por meio da aplicação desses axiomas era considerado digno de ser conhecido. Todo o resto derivava da contumaz ‘diversidade do real’, de que não era necessário ocupar-se a teoria ‘pura’” (p. 168). Vale comparar essa idéia com a arrogante declaração de Kenneth Arrow, quase quarenta anos depois, de

que toda hipótese que vai além do ator racional leva ao misticismo e à irracionalidade (Goldfield e Gilbert, 1990, pp 14-15). Esses comentários já nos indicam uma pista para a explicação política das razões pelas quais a escolha pública veio a se tornar a área mais quente da ciência política atual.

A despeito dos méritos que a análise da escolha pública possa ter como método e independentemente da fidedignidade das verdades que afirma, a hegemonia dessa subárea hoje em dia decorreu de causas políticas ou, para usarmos uma expressão mais nobre, de razões de Estado. Permitam-me ilustrar esse argumento nos termos bem tangíveis do ator racional: a maioria dos luminares dessa subárea da ciência política tiveram origem, exerceram cargos ou estão efetivamente trabalhando nas mesmas jovens universidades que mantiveram acesa a chama da ideologia do livre-mercado: Chicago, Rochester, Washington University of Saint Louis (e também não se deve esquecer dos assessores do Federal Reserve em Saint Louis) (Johnson, 1991). Vale notar que, mais uma vez, não se trata de oportunismo político, mas de consonância institucional — uma relação simbólica entre Estado e ciência política.

As afinidades entre o moderno governo burocrático e a economia — já bastante fortes — foram ainda consolidadas pelo renascimento da popularidade política da ideologia do *laissez-faire* no interior do Partido Republicano. Durante a maior parte deste século, o liberalismo do tipo *laissez-faire* (erroneamente chamado de conservador) havia constituído o eixo de gravitação do Partido Republicano. Mas, depois da Depressão, essa ideologia surtiu pouco efeito entre os eleitores e ainda perdeu espaço no meio dos intelectuais das ciências sociais. Poucos dentre estes intelectuais participavam dos círculos partidários republicanos. A expressão *intellectual conservador* não passava de mais um paradoxo. É claro que, hoje, as administrações republicanas estão tão abarrotadas de intelectuais quanto os institutos de pesquisa filiados ao partido e as seções especializadas da grande imprensa. Não vejo ainda sinais de

um assalto republicano à APSA, mas posso distinguir um beneficiário da era do Partido Republicano na ciência política: a disciplina da escolha pública. O campo de estudos está repleto de pessoas de valor, mas a hegemonia da área não tem quase nada a ver com seus méritos. Seu êxito, como grupo, é inteiramente eventual.

Nós, cientistas políticos, também temos um pouco da sabedoria primitiva de um Mr. Dooley, cuja proposição científica mais famosa era a de que “tanto faz se a Constituição acompanha a nação ou não; a Suprema Corte segue de perto os resultados das eleições”. Com uma certa fidalguia poderíamos dizer “a APSA acompanha de perto o Leviatã”.

Concluo meu raciocínio expondo as três conseqüências dessa proximidade excessiva com o Leviatã que me parecem mais importantes. Em primeiro lugar, deixamos de perceber e avaliar o significado da ascensão da economia como linguagem do Estado. Em segundo lugar, não conseguimos identificar até que ponto essa linguagem nos transformou numa ciência tão pobre quanto a economia. Em terceiro lugar, por termos estado tão perto do Leviatã, fracassamos na compreensão, caracterização e avaliação das grandes marés ideológicas que acompanham as mudanças de regime.

Quando ao primeiro ponto, pergunto: e por que logo a economia? Que vantagem a economia traz para a política? Se a economia sempre foi uma ciência preditiva cheia de falhas, por que exerceu tamanha atração sobre os dirigentes e burocratas do novo Estado? Por que ela sempre pareceu tão sedutora para os cientistas políticos?

Meu diagnóstico levou em consideração um comentário feito trinta anos atrás pela renomada economista Joan Robinson: “A economia ... sempre foi em parte um instrumento da ideologia dominante de cada período histórico, em parte um método de investigação científica” (Robinson, 1962, p. 1). A conclusão a que chego é que a análise econômica é politicamente útil porque bloqueia o debate, principalmente numa assembléia

representativa tão pública quanto o Congresso. A ascensão da economia como linguagem de Estado encontra paralelo no declínio do Congresso como instância criadora do poder legislativo. (Esse argumento está desenvolvido com mais profundidade em Lowi, 1991.) A capacidade de formular políticas é menos delegada ao órgão do que a fórmulas decisórias inerentes ao órgão. A utilização da análise econômica para bloquear o debate fortaleceu-se à medida que os republicanos descobriram que esse tipo de análise podia ser empregado com igual eficácia tanto a seu favor quanto a favor dos democratas — por meio da manipulação do aspecto dos custos, em lugar do dos benefícios, numa análise de custos-benefícios. Recomendo que se ouça a crítica de John Schwarz à escandalosa manipulação praticada por Murray Weidenbaum dos “custos de regulação” que sustentou o compromisso da administração Reagan com a desregulamentação da economia (Schwarz, 1988, pp. 90-99). Devo confessar, porém, que democratas e republicanos foram mais inteligentes do que os cientistas políticos, pois os primeiros encararam o assunto como arma estratégica, enquanto que nós o tomamos como ciência. A verdade é que nós acreditamos piamente na economia antes de submetê-la a uma análise política.

Deveríamos ter prestado atenção para o fato de que a economia quase nunca pretende falar a verdade ao poder. Se verdades substantivas fossem anunciadas, seria aberto um espaço para a contestação. Mas a economia, principalmente se a consideramos como uma ciência que formula políticas, ressalta acima de tudo o método. E a chave para o método está no seu vocabulário, que é o do *índice*. Um índice não é uma verdade, mas um acordo ou convenção entre os usuários a respeito da melhor alternativa para a verdade.  $M_1$ , a média Dow-Jones, o IPC, a taxa de desemprego, o PNB: este é o novo governo representativo, um índice que representa uma verdade. Os índices são dotados de capacidade analítica porque se enquadram em sistemas definidos e, certamente, os sistemas

também não são verdades, mas ficções úteis. (Diga-se de passagem que não estou refutando os índices ou os sistemas. Faço apenas uma avaliação política de ambos.)

Passemos, pois, à segunda conseqüência, a de que o Estado burocrático moderno fez da ciência política mais uma disciplina pobre. O adjetivo não conota apenas a produção de previsões sombrias, segundo a tradição malthusiana — refiro-me à ausência de *paixão*.

Ao longo de minha peregrinação, tive ocasião de ouvir freqüentes reclamações a respeito da *American Political Science Review*. Concordo com pelo menos uma delas, mas não a tomo como exclusividade da *APSR*. Pouquíssimos artigos procuram transcender a análise no sentido de alcançar um nível de discussão mais abrangente. Em conseqüência, há pouco estímulo para a controvérsia substantiva. Pode-se alegar que uma revista científica deve ser dedicada à réplica e à refutação. Mas a verdade é que poucos artigos refutam alguma coisa com independência; e ainda que o fizessem, a refutação pura e simples é muito pobre. A ciência política é ainda mais *hard* do que as assim-chamadas ciências *hard* porque lida com um universo não-natural, que exige julgamento e avaliação. Sem isto, não pode haver amor ao assunto, apenas um compromisso profissional com o método e o processo de análise. O Estado moderno transformou-nos numa ciência pobre e nós a tornamos mais miserável ainda por conta da prática científica de nos retirarmos para bem longe da experiência dos sentidos. Os cientistas políticos sempre quantificaram tudo o que puderam, sempre que puderam; a maioria procurou ser rigorosa, mas eles permaneciam muito perto da experiência sensorial. Até mesmo com o auxílio de nosso instrumento mecânico originário, o separador-classificador de cartões, era possível manter uma relação sensorial com os dados. Quanto prazer havia em ficar olhando os cartões caírem em seus escaninhos! E como é lamentável que os empiristas de hoje somente contem com seus *printouts*!

Por último, volto-me para a questão do nosso fracasso na identificação ou diagnóstico das marés ideológicas que se seguem às mudanças de regime. O tempo de que dispoño permite-me apenas fazer um breve inventário das oportunidades perdidas, mas acredito que elas falem por si mesmas.

A distância de quase cinquenta anos favorece a percepção do que nos escapou a respeito do *New Deal* como um novo regime. Embora os cientistas políticos tenham captado no ar o significado do novo liberalismo, eles não conseguiram distinguir se todos os elementos dessa ideologia eram coerentes com o liberalismo ou com o constitucionalismo. Deixaram, por exemplo, de entender e avaliar o significado do “direito administrativo”. Foram capazes de observar, mas limitaram-se a saudar, a transferência de poder do Congresso para a órbita do executivo. Naquele momento, essa transferência de poder significava apenas o cumprimento do programa do *New Deal*. Mesmo com o passar do tempo, a tendência foi de explicar as mudanças segundo sua coerência com os nossos modelos de sistema político. Não houve praticamente nenhuma pesquisa séria que se dedicasse a verificar se as modificações na doutrina constitucional, na estrutura do governo e nas políticas praticadas constituíam uma mudança de regime. Alguns republicanos sugeriram que os Estados Unidos haviam aderido ao regime socialista, mas a ciência política não deu resposta a essa provocação. Deveria ter sido um assunto de interesse primordial, assim como de grande satisfação, lançar-se com gosto na disputa pela definição dos critérios de determinação do momento em que uma mudança política é suficiente para constituir uma mudança de regime. O *New Deal* ajudou-nos a ter uma nova ciência política, mas não nos forneceu o estímulo necessário para o diagnóstico do novo.

Encontramo-nos, neste momento, diante de mais um fracasso, o de não termos compreendido a natureza e o alcance da mudança ideológica que vem acompanhando a era republicana atual. A incapacidade da ad-

ministração Reagan para concluir qualquer programa importante do New Deal deveria, no mínimo, levar-nos a refletir sobre a natureza do próprio New Deal como um novo regime. Até mesmo uma avaliação *a posteriori* seria valiosa. Enquanto isso, a era republicana tem introduzido profundas modificações ideológicas que a ciência política está deixando de ver, embora nossas próprias pesquisas de opinião pública estejam mostrando seus sinais. A ciência política não conseguiu perceber e avaliar os dois elementos distintos que compõem a coalizão republicana: o velho liberalismo do livre mercado e o autêntico e puro conservadorismo. A ciência política tem permanecido impassível e tem permitido que os candidatos republicanos e seus assessores intelectuais considerem o núcleo tradicional do liberalismo republicano do livre mercado como conservador para depois ocultar o delito estigmatizando o liberalismo como uma crença alienígena afim ao socialismo. Esse abuso extremado praticado contra uma terminologia rica vem literalmente envenenando o discurso político nos Estados Unidos, e grande parte da culpa por essa situação cabe à ciência política.

Da mesma maneira, também deixamos de atentar para a ascensão de um autêntico conservadorismo. Apesar de nossas pesquisas terem revelado significativos movimentos reacionários, continuamos a considerar meras aberrações o fenômeno de Falwell e seus antecedentes como a Cruzada Cristã Anticomunista. Assistimos passivamente à reunião do liberalismo com a ala francamente direita do conservadorismo, como se entre eles houvesse uma oposição coerente ao governo central. Os republicanos defensores do *laissez-faire*, com o apoio de seus economistas, defendem um ideal de individualismo radical e consideram todo tipo de governo como uma ameaça à liberdade. Ao contrário, os conservadores autênticos não são individualistas, mas estatistas. Eles desejam um controle policial rígido e restrito por parte do Estado e dos governos locais, mas não deixam de ser partidários do Estado. Os conservadores autênticos jamais se sentiram à von-

tade no âmbito de relações puramente de mercado e nunca defenderam o ideal do individualismo racional, menos ainda sua metodologia. (Muitos intelectuais conservadores, de origem católica, tentaram, sem sucesso, encontrar uma forma confortadora de harmonização entre suas idéias e o liberalismo do mercado livre.) Intelectuais conservadores vêm trabalhando como redatores para o poder executivo e são responsáveis pela maior parte da literatura que ataca violentamente o Congresso e o governo representativo. Assim como os cientistas políticos não se deram conta do significado ideológico da literatura que defendia o poder presidencial dos partidários do New Deal nos anos 50 e início dos 60, estamos deixando passar o significado do fato de que a maioria dos estudos que ora defendem o presidencialismo origina-se da extrema-direita. Os intelectuais de extrema-direita assinam também boa parte dos novos trabalhos acerca da fundação do Estado, com o objetivo não só de contribuir para a erudição histórica, como para reconstruir sua constituição de forma a situar a Presidência acima da lei e a ação positiva abaixo desta.

Não procurei de modo algum disfarçar meu antagonismo frente à ideologia da era republicana. Mas considero minha posição pessoal irrelevante. Cientistas políticos de esquerda, direita ou de centro igualmente falharam na tarefa de sustentar uma visão crítica e nítida da consciência política. Análises causais e formais de feixes de variáveis não serão suficientes, assim como também não serão as tentativas meticulosas de realizar pesquisas originais. Já é tempo de nos tornarmos intelectuais.

Ao término de minha peregrinação, chego à conclusão de que, entre os maiores pecados por omissão da ciência política moderna, está o de ter preterido a paixão. Não existem exames de qualificação para ingressar na APSA. Mas se me fosse dado o poder de estabelecer padrões, eles incluiriam o de que um associado deveria ter amor pela política, deveria amar uma boa Constituição, sentir uma grande alegria na investigação das

relações entre ambas e estar preparado para perder algumas batalhas no *front* doméstico e internacional a fim de manter viva uma relação positiva entre os dois. Não defendo a paixão da ideologia, embora não a descarte. Refiro-me ao prazer de descobrir um padrão, ao estímulo espiritual que se obtém com a elaboração de um argumento sólido, à satisfação de ter tido uma boa idéia acerca do funcionamento da democracia e de ter dado um belo empurrão em direção ao avanço das perspectivas da racionalidade no comportamento humano.

As mudanças de regime que vêm se processando em todo o mundo desde 1989 deveriam fornecer-nos um horizonte mais claro a respeito de algumas das novas ciências da política. Embora poucos dentre os novos regimes recém-estabelecidos venham a ser democracias liberais, eles estão provocando um extraordinário crescimento da de-

manda pela transferência de *insights* a respeito dos padrões de funcionamento das instituições nas democracias liberais, particularmente nos Estados Unidos. Quem dera que essa demanda consiga deslocar os cientistas políticos americanos da sombra do Leviatã e os transporte a níveis mais elevados e mais amplos de discussão que façam jus à importância do problema. Não é hora para brincarmos de rei-filósofo. Esta é uma oportunidade para irmos ao encontro de nossas próprias necessidades intelectuais sem abandonarmos o serviço do interesse público. Não precisamos nos preocupar em falar a verdade para o poder. Basta que falemos a verdade para nós mesmos.

(Recebido para publicação  
em maio de 1994)

### Bibliografia

- Bensel, Richard F.  
1990 *Yankee Leviathan — The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*. Nova York: Cambridge University Press.
- Goldfiled, Michael e Alan Gilbert  
1990 "The Limits of Rational Choice Theory". Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, São Francisco.
- Jensen, Richard  
1969 "American Election Analysis". In *Politics and the Social Sciences*, Seymour Martin Lipset (org.). Nova York, Oxford University Press.
- Lowi, Theodore J.  
1991 "Knowledge, Power and the Congress". In *Knowledge, Power and the Congress*, William H. Robinson e H. Wellborn Clay (org.). Washington, Congressional Quarterly.
- Mannheim, Karl  
1936 *Ideology and Utopia*. Nova York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Mills, C. Wright  
1959 *The Sociological Imagination*. Nova York, Oxford University Press.
- Porter, Theodore M.  
1986 *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900*. Princeton, Princeton University Press.
- Robinson, Joan  
1962 *Economic Philosophy*. Nova York, Doubleday Anchor.

- Ross, Dorothy  
1991 *The Origins of American Social Science*. Nova York, Cambridge University Press.
- Schwarz, John E.  
1988 *America's Hidden Success*. Nova York, W. W. Norton.
- Seidelman, Raymond  
1985 *Disenchanted Realists: Political Scientists and the American Crisis, 1884-1984*. Albany, State University of New York Press.
- Skowronek, Stephen  
1982 *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Nova York, Cambridge University Press.
- Somit, Albert e Joseph Tannenhaus  
1967 *The Development of Political Science: From Burgess to Behavioralism*. Boston, Allyn & Bacon.
- Vining, Joseph  
1978 *Legal Identity: The Coming of Age of Public Law*. New Haven, Yale University Press.
- Wiebe, Robert  
1967 *The Search for Order, 1877-1920*. Nova York, Hill & Wang.
- Wilson, Woodrow  
1887 "The Study of Administration". *The Political Science Quarterly* 2:202-17.  
1911 "The Law and the Facts". *American Political Science Review* 5:1-11.
- Wood, Gordon S.  
1969 *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. Nova York, Norton.