

Para além do empirismo: *policy inquiry* na perspectiva pós-positivista ¹

Beyond Empiricism: Policy Inquiry In Postpositivist Perspective

Frank Fischer ²

RESUMO

Este ensaio contribui para a crescente crítica às metodologias neopositivistas dominantes na ciência das políticas públicas. Não somente a ciência neopositivista falhou em seus esforços para desenvolver um corpo utilizável de generalizações preditivas, como tem sido incapaz de fornecer soluções eficazes para os problemas sociais. Uma parte importante desta falha é atribuída a pressupostos epistemológicos ultrapassados. Com base na evolução da ciência e da sociologia da ciência, em particular, e no reconhecimento de que as ciências "duras" em si não descansam sobre os conceitos tradicionais de objetividade e de prova, a discussão esboça uma concepção pós-positivista da ciência política destinada a abordar a complexidade multidimensional da realidade social. Como uma orientação discursiva aterrada em particular razão, a abordagem pós-positivista situa a pesquisa empírica em um quadro interpretativo mais amplo. Mais do que apenas uma alternativa epistemológica, esta abordagem é oferecida como uma melhor descrição do que os cientistas sociais realmente fazem na prática. O ensaio termina com uma breve discussão sobre as implicações de uma abordagem pós-positivista tanto para um currículo em políticas públicas socialmente relevante, quanto para uma prática democrática de investigação em políticas públicas.

Palavras-chave: Pós-positivismo; Argumentação; Pós-empiricismo.

ABSTRACT

This essay contributes to the growing critique of policy science's dominant neopositivist methodologies. Not only is neopositivist policy science seen to have failed in its effort to develop a usable body of predictive generalizations, it has been unable to supply effective solutions to social problems. An important part of this failure is traced to outmoded epistemological assumptions. Drawing on developments in both science and the sociology of science, in particular the recognition that the "hard" sciences themselves no longer rest on traditional concepts of objectivity and proof, the discussion outlines a postpositivist conception of policy science designed to address the multidimensional complexity of social reality. As a discursive orientation grounded in particular reason, the postpositivist approach situates empirical inquiry in a broader interpretive framework. More than just an epistemological alternative, the approach is offered as a better description of what social scientists actually do in practice. The essay closes with a brief discussion of the implications of a postpositivist approach for both a socially relevant policy curriculum and a democratic practice of policy inquiry.

Keywords: Post-positivism; Argumentation, Post-empiricism.

¹ Este artigo foi originalmente publicado em inglês como: FISCHER, Frank. "Beyond Empiricism: Policy Inquiry In Postpositivist Perspective" in *Policy Studies Journal*, Vol. 26, 1998, pág 146. Tradução Rosana Boullosa (Universidade Federal da Bahia).

² Frank Fischer é professor emérito do Departamento de Ciência Política da Rutgers University em Nova Iorque, EUA, e da Universidade de Kassel, Alemanha, além de professor-visitante em diferentes universidades dos EUA e da Europa. Email: ffischer24@gmx.net.

As ciências sociais, as ciências empíricas da sociedade, falharam grandemente (GIDDENS, 1995; LEMERT 1995; WALLERTEIN et al 1966). Elas não desenvolveram qualquer coisa vagamente semelhante a uma "ciência" preditiva da sociedade, nem foram capazes de fornecer soluções eficazes para pressionar problemas sociais e econômicos" (DELEON, 1988; BAUMOL 1991). Reconhecendo o fracasso, vários estudiosos de política têm dedicado considerável atenção à questão do que pode constituir o "conhecimento útil" (LINDBLUM, COHEN, 1979; FISCHER, 1995). Ou, dito de forma mais concreta, estes estudiosos têm se perguntado: Como podemos manter este fluxo interminável de relatórios de pesquisa que servem somente para juntar poeira em arquivos? Até agora, o esforço não foi especialmente impressionante (LINDBLUM, 1990).

Isso não quer dizer que as ciências sociais não tiveram impacto sobre questões públicas. Ao contrário, a influência da ciência social pode ser encontrada em toda parte no discurso político contemporâneo. Mas seu papel tem sido mais para **estimular** os processos políticos de deliberação política do que para fornecer respostas ou soluções para os problemas enfrentados pelas sociedades modernas. Enquanto tal deliberação é geralmente reconhecida como importante para o desenvolvimento de políticas eficazes, esta "função de iluminação" não é a missão analítica que as ciências das políticas públicas³ estabeleceram para si mesmas (WEISS 1990). Mais ambiciosamente, as ciências das políticas públicas têm procurado desenvolver métodos e práticas destinadas a resolver, em vez de estimular debates. Aqui vou argumentar que esse entendimento tradicional do papel político-analítico representa um equívoco epistemológico da relação de conhecimento para a política. Além disso, vou tentar mostrar que a confiança contínua na estreita perspectiva metodológica que subjaz esta orientação dificulta a capacidade do campo para fazer o que ele pode - e deve - fazer: melhorar a qualidade da argumentação política em deliberação pública.

Para este fim, o ensaio é dividido em três partes. A primeira parte situa alguns problemas relativos à análise de políticas públicas no que concerne a seus métodos neopositivista e consequente orientação tecnocrática⁴. A discussão traça as falhas do campo para a sua compreensão do objeto de investigação e de sua abordagem estritamente empírica para a pesquisa. Neste contexto, as ciências sociais neopositivista são vistas como imitando uma compreensão da "ciência" que já não é mais aceita sem questionamentos, mesmo entre as chamadas "ciências duras". Na segunda parte do artigo, a análise volta-se para a alternativa pós-positivista⁵. Para o cientista social pós-positivista, a solução para este problema epistemológico é passar do entendimento tradicional da prova científica ou de verificação para uma compreensão discursiva, contextual, de investigação social. Em vez de meramente sugerir pós-positivismo como uma orientação epistemológica alternativa, esta segunda parte apresenta a "virada argumentativa" (*argumentative turn*) como uma melhor descrição do que os cientistas sociais já fazem. Finalmente, tecendo conjuntamente estas duas partes, a terceira examina as implicações mais concretas da abordagem para a investigação em políticas públicas. Em vez de rejeitar por completo os métodos empíricos das ciências sociais, argumenta-se que a questão é como situá-los no contexto de

³ NDT: Policy Sciences foi traduzido no plural, não somente pela literalidade proposta, mas também por ter sido proposto desta maneira por Harold Lasswell (1951).

⁴ O termo "neopositivismo" é aqui utilizado em referência às variações modernas do "positivismo". Em termos gerais, o positivismo é uma epistemologia – ou seja, teoria do conhecimento – que sustenta que a realidade existe e que esta seria modelada por leis de causa e efeito, as quais, por sua vez, poderiam ser descoberta por meio de testes empíricos de hipóteses. Tal investigação pode ser empiricamente objetiva e livre de valores, como as leis ou generalizações que existem independentemente do contexto social e histórico. Hoje o positivismo, como um conceito, serve tanto para alimentar uma polêmica quanto para identificar uma teoria epistemológica distinta ou movimento. "Neopositivismo" é empregado para se referir às variantes modernas do positivismo. Como tal, se refere a um legado de conceitos e teorias, técnicas, atitudes e convicções que têm as suas origens no positivismo. É a epistemologia dominante das ciências sociais contemporâneas.

⁵ Não existe uma definição padrão de "pospositivismo." Mais fundamentalmente, ele se baseia na ideia de que a realidade existe, mas nunca pode ser plenamente compreendida ou explicada, devido tanto à multiplicidade de causas e efeitos quanto ao problema do significado social. Objetivamente, pode servir como um ideal, mas requer uma comunidade crítica de intérpretes. Crítico ao empirismo, o pospositivismo enfatiza a construção social da teoria e conceitos, e a abordagem qualitativa da descoberta de conhecimento. (EGON GUBA, 1990). McCarthy (1978) definiu a tarefa de desenvolver uma metodologia pospositivista de investigação social como o desafio de combinar a prática da teoria política e social com o rigor metodológico da ciência moderna.

preocupações normativas que dão significado às suas próprias descobertas. O artigo conclui com uma discussão sobre as implicações de uma epistemologia pós-positivista para a prática de análise de políticas públicas.

1. O MAINSTREAM DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROBLEMA EPISTEMOLÓGICO

O neopositivismo (ou empirismo lógico) forneceu os ideais epistemológicos das ciências sociais e políticas contemporâneas (HAWKESWORTH, 1988). A teoria do conhecimento apresentada para explicar os conceitos e métodos das ciências físicas e naturais, bem como o neopositivismo, ajudou a ciência social em sua busca por generalizações causais quantitativamente replicáveis (FAY 1975). Mais facilmente reconhecidos como materiais de livros de metodologia de pesquisa, os princípios neopositivistas enfatizam projetos de pesquisa empírica, bem como o uso de técnicas de amostragem e procedimentos de coleta de dados, a medição de resultados e o desenvolvimento de modelos causais com poder preditivo (MILLER, 1993; BOBROW e DRYZEK 1987). No campo da análise de políticas públicas, tal orientação se manifesta em projetos de pesquisa quase-experimental, análise de regressão múltipla, pesquisa de opinião, estudos de insumo-produto, análise custo-benefício, pesquisa de operações, modelos de simulação matemática e análise de sistemas (PUTT e SPRINGER, 1989; SYLVIA et al. 1991).

A única abordagem confiável para acumulação de conhecimento, de acordo com esta epistemologia, é a falsificação empírica através da testagem objetiva de hipótese de generalizações causais rigorosamente formuladas (POPPER, 1959; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1992; HOFFERBERT 1990). O objetivo é gerar um corpo de generalizações empíricas capazes de explicar o comportamento em contextos sociais e históricos, sejam comunidades, sociedades ou culturas, independentemente dos intervalos temporais específicos, lugares ou circunstâncias. Tais proposições seriam não somente vistas como essenciais para a explicação do social e do político, como também seriam capazes de imputar eficácia às soluções para os problemas da sociedade. Dizem que tais proposições forneceriam os pilares do progresso teórico.

Subjacente a este esforço, encontra-se um princípio positivista fundamental que exige uma separação rigorosa entre fatos e valores, o princípio da "dicotomia fato-valor" (BERNSTEIN, 1976; PROCTOR 1991). De acordo com este princípio, a pesquisa empírica consiste em prosseguir independentemente do contexto normativo ou implicações. Porque somente o conhecimento causal empiricamente baseado poderia qualificar a ciência social como um esforço genuinamente "científico"; os cientistas sociais são instruídos a assumir uma orientação "de valor neutro" e a limitar as suas investigações de pesquisa a fenômenos "factuais" ou empíricos. Mesmo que a adesão a esta "dicotomia fato-valor" varie na condução da investigação propriamente dita, especialmente a nível metodológico, esta separação ainda reina nas ciências sociais. Para ser julgada como metodologicamente válida, a pesquisa deve, pelo menos oficialmente, prestar homenagem a tal princípio (FISCHER, 1980).

Nas ciências das políticas públicas, a tentativa de separar fatos e valores facilitou uma forma tecnocrática de análise das políticas públicas que enfatiza a eficiência e a eficácia dos meios para atingir os objetivos políticos estabelecidos. A este respeito, grande parte da análise de políticas tem procurado traduzir questões políticas e sociais inerentemente normativas em fins tecnicamente definidos a serem alcançados por meios administrativos. Em um esforço para contornar conflitos do tipo valor-objetivo, tipicamente associados a questões políticas, os problemas econômicos e sociais são interpretados como questões que necessitam de uma melhor gestão e desenho da resposta ou do programa; tais soluções devem ser encontradas nas aplicações técnicas das ciências das políticas públicas (AMY, 1987). A crença na superioridade da tomada científica de decisão é frequentemente associada a este tipo de orientação. Refletindo uma antipatia sutil por processos democráticos, termos como "pressões" e "ajustes expedientes" são usados para macular processos pluralistas de políticas públicas. Se a política não se

encaixa no esquema metodológico, então a política é o problema. Alguns até argumentaram que o próprio sistema político deve ser alterado para acomodar melhor a análise de políticas públicas (HEINEMAN et al., 1990).

Em face de sucessos empíricos limitados, neopositivistas tiveram que ceder um pouco. Embora eles continuem a insistir na pesquisa empírica rigorosa como a solução de longo prazo para os seus fracassos, eles têm recuado de seus esforços mais ambiciosos. Hoje, o objetivo deles é apontar para proposições que são no mínimo **teoricamente** prováveis em algum momento futuro. Um argumento apoiado pela promessa de avanços computacionais serve para manter a epistemologia original. Mas tal mudança se perdeu de vista, como os pós-positivistas foram rápidos em apontar. O problema está mais fundamentalmente enraizado na incompreensão da natureza do social pelos cientistas sociais empíricos. Como veremos, é um mal entendido alojado no próprio conceito de objetividade generalizável, livre de valor, que neopositivistas procuram reafirmar e, mais intensamente, aplicar.

1.1 pós-positivismo: a crítica do empirismo

O desafio pós-positivista está enraizado tanto nas ciências naturais quanto na história e sociologia da ciência. Com o advento da mecânica quântica, da teoria do caos, na física, e da teoria da evolução, nas ciências biológicas, um número crescente de cientistas tem começado a rejeitar a visão de mundo de Parmênides em favor da concepção de fluxo de Heráclito (TOULMIN, 1990). Da teoria quântica e do seu postulado de indeterminação, nós aprendemos que vários aspectos do nível atômico da realidade são tão influenciados (ou co-determinados) por outras dimensões dos mesmos fenômenos, ao ponto que tais processos não podem mais ser descritos como determinados ou previsíveis. Além disso, essa pesquisa levou alguns físicos a argumentar que a explicação do comportamento de uma partícula depende, em parte significativa, do ponto de vista a partir do qual se observa (GALISON 1997). Ou seja, para explicar aspectos importantes do mundo físico, **onde** você está pode influenciar **o quê** você vê. De um modo semelhante, a teoria do caos demonstrou que uma mudança infinitesimal em qualquer parte de um sistema pode provocar uma transformação do sistema em geral (KELLERT, 1993; GLEICK, 1987). Tais fenômenos empíricos seriam, assim, mais bem definidos como "entrelaçamentos participativos⁶" do que como percepção de coisas objetivas que estão para além da subjetividade humana. Em suma, o entendimento tradicional do mundo **físico** como uma entidade estável ou fixa não é mais adequado. Para o neopositivismo, isso coloca um problema fundamental: ele perde a sua firme âncora epistemológica.

Novas observações históricas e sociológicas sobre a natureza das práticas científicas emergiram na esteira dessas descobertas. A partir desses estudos "pós-empiristas", aprendemos que tanto as origens e práticas da ciência moderna estão muito enraizadas em aspectos sociais e históricos como elas estão em uma busca desinteressada da verdade. Os estudos históricos da ciência, por exemplo, têm mostrado as origens da epistemologia positivista como uma resposta às maneiras com as quais a Reforma e as guerras religiosas dos séculos 15 e 16 destruíram as bases da certeza, ditadas naquele momento pela igreja. Para aqueles que acreditavam que a humanidade não pode viver bem sem a existência de categorias fixas de vida natural e social – categorias que se impõem em todo mundo por causa de sua validade incontestável – este colapso de autoridade era uma preocupação primária (WAGNER 1995).

Em um esforço para estabelecer uma nova base para a determinação da verdade, que poderia servir como uma nova base para a estabilidade social, Descartes e seus seguidores procuraram ancorar o conhecimento na confirmação da experiência empírica. Revelando a interação dessas preocupações sociais e técnicas, tais pesquisas mostram não somente que o que chamamos de conhecimento é historicamente condicionado, como também mostram como o conhecimento foi definido de maneiras bem

⁶ No original: *participatory interminglings*.

diferentes em outros períodos. Tendo surgido para resolver os problemas em um contexto sócio-histórico específico, a epistemologia positivista, em suma, não é necessariamente relevante para todos os outros contextos. Isto é, ela não deve ser tomada como uma base universal para a prática científica como um todo. Seu papel histórico no desenvolvimento da sociedade industrial moderna e sua variante tecnológica contemporânea, a sociedade pós-industrial, em nada compensam tal assunção. Em vez disso, ela demonstra como uma concepção particular de conhecimento pode condicionar ou mediar a própria forma de uma sociedade.

Além da dimensão histórica, a investigação sociológica tem mostrado que os elementos da investigação empírica – da observação e formação de hipóteses através da coleta e explicação de dados – são fundamentados em pressupostos teóricos de práticas socioculturais que subjazem ao seu próprio desenvolvimento (ROUSE, 1987). A análise detalhada das práticas de pesquisa contradiz a visão convencional do cientista solitário e desinteressado no laboratório, lutando para descobrir as leis objetivas da natureza (LATOURE e WOOLGAR, 1979; KNORR-CETINA e MULKAY, 1983). Muitas vezes, a pesquisa sociológica documentou o quão a ciência é tanto uma atividade sociocultural como um empreendimento técnico. Na verdade, não é possível o completo entendimento dos achados científicos para além das configurações socioculturais que lhes dão propósito e significado. De Woolgar (1979) e Collins (1985) à Foucault (1980) e Latour (1987), a investigação científica é reconhecida como uma prática social contextualmente mediada por significados simbólicos. Seu conhecimento emerge como um conjunto de construções sóciotécnicas em contextos específicos em andamento históricos e linguísticos de conjectura e refutação (GOTTWEIS, 1997). Relatos científicos têm que ser entendidos como explicações fornecidas por uma comunidade específica de investigadores situados em locais e intervalos temporais específicos.

A partir de tais investigações, nós viemos para ver o grau em que a aplicação de métodos científicos para problemas específicos envolve julgamentos sociais e práticas. O modelo do formulário de experimento, por exemplo, revela ser mais do que uma questão de aplicação de um projeto de pesquisa causal em uma dada realidade. Frequentemente, como Latour tem mostrado, a realidade é desvendada para ser adaptada ao instrumento empírico. Em alguns casos, os cientistas obtêm seus resultados ao identificar e organizar partes da realidade que cabem no projeto de pesquisa. Em outros casos, eles vão além desses processos de seleção para reestruturar o contexto social (ROUSE, 1987). Dadas estas considerações, uma avaliação adequada dos resultados da investigação tem de ir além de uma avaliação dos dados empíricos para um exame dos julgamentos práticos que moldam tanto o instrumento quanto o objeto. Embora tais julgamentos estruturam e orientem o processo de pesquisa, eles quase nunca são parte do artigo que apresenta a pesquisa. A escrita formal dos resultados está organizada em conformidade com a lógica oficial “livre de julgamento” da ciência.

Em nenhum lugar o caráter de “pressuposto assumido” da realidade social é mais problemático do que no caso do princípio de falsificação (POPPER, 1959). Com o reconhecimento do caráter socialmente construído da realidade, a teoria da falsificação do neopositivismo perde a sua âncora fixa para o mundo social. Porque o objeto empírico que o pesquisador procura mensurar está enraizado em sua própria compreensão do mesmo (ou seja, suposições, expectativas e experiência do próprio objeto), os esforços para tratar o mundo e suas representações como isomórficas só podem levar a imprecisões (HAWKESWORTH, 1988; e BERNSTEIN, 1976). Na ausência de ligações firmes entre os pressupostos teóricos e as regras de correspondência empírica, o que é considerado como sendo “dados brutos” do domínio social deve assumir seus significados a partir de construções teóricas, frequentemente as mesmas submetidas ao teste empírico (HAWKESWORTH, 1988). Isto é, não pode haver completa descrição “factual” totalmente independente das circunstâncias sociais em que ela é feita, a ciência de fato mede uma interpretação do objeto em vez do objeto em si (NATTER et al., 1995). Sob tais circunstâncias, a possibilidade de uma refutação conclusiva da **prova** tem que ser amplamente desconsiderada.

Adiciona-se a estas dificuldades o problema da complexidade. Por causa da imensa quantidade de fenômenos e experiências que constituem o domínio social, a investigação empírica prossegue por meio do isolamento e correlação de um pequeno número de variáveis. Dada a inconclusividade de dados disponíveis, é tecnicamente impossível isolar totalmente uma hipótese "se-então" a partir do vasto domínio de proposições auxiliares não testadas e declarações que tornariam possível a dedução de uma hipótese qualquer (McCLOSKEY, 1985). Dito de outra maneira, sem uma teoria totalmente testada desde o início, os pesquisadores nunca poderiam estar totalmente certos do que eles têm previsto e mensurado. Sob essas condições, como Scriven (1986: 28) afirma, a maior parte do que é chamado de generalização científica pode somente ser rejeitada por meio da aplicação rigorosa do princípio da falsificação. Embora raramente reconhecido nos livros de metodologia, os cientistas sociais só podem **interpretar** o significado dos seus resultados a partir uma série de explicações e entendimentos que são eles próprios produtos de outras interpretações. Teorias sociais e políticas, por esta razão, permanecem radicalmente "subdeterminadas".

Finalmente, a crítica de falsificação penetra na conduta da própria comunidade científica. A afirmação de que a ciência representa uma atitude crítica e não dogmática, garantindo a vigilância constante de proposições empíricas, é basilar para a teoria da falsificação. Mas a afirmação dificilmente corresponde à evidência histórica. Os estudos históricos da prática científica claramente documentam a relutância da comunidade científica em ignorar ou rejeitar proposições desacreditadas (ROUSE, 1987). Nem as anomalias empíricas persistentes, nem problemas não resolvidos, parecem ser suficientes para garantir a rejeição de teorias específicas. Como outras formas de investigação, a ciência está enraizada nas convenções humanas da comunidade de estudiosos que lutam para resolver problemas particulares em condições históricas específicas. Sem deixar chances para qualquer apelo, a promessa de confiabilidade intersubjetiva já não pode ser assumida como um seguro contra qualquer falibilidade humana ou convenção social. A falsificação não só fracassa como guia para projeto de pesquisa empírica, mas também como uma teoria de conduta profissional.

Nada disso significa que a ciência, seja física ou social, não deve ser levada a sério. Significa, sim, que a coisa que chamamos de ciência tem que ser entendida como uma interação mais sutil entre fatores físicos e sociais. O que quer que constitua a verdade científica em determinado momento, esta tem que ser vista como mais do que o produto de experiências e testes confirmados empiricamente. Tais verdades são melhor descritas como **interpretações** científicas ou **crenças** baseadas em um amálgama de decisões técnicas e sociais. Mesmo nos casos em que os julgamentos técnicos forem mais decisivos, sempre teremos o envolvimento de considerações técnicas e sociais (com a mistura entre estas duas, resta uma questão a ser empiricamente examinada caso a caso). Influenciadas por muitos fatores mais do que por uma mera busca da verdade, essas afirmações precisam ser entendidas como produtos relativos de uma comunidade de praticantes que estabelece os próprios critérios de prova e que orienta os processos de investigação por meio dos quais são decididas as próprias afirmações de verdade. Como a análise histórica e sociológica deixa claro, as comunidades que defendem estas opiniões constituem hierarquias de profissionais organizados, em parte significativa, em torno de suas próprias estruturas internas de poder, interesses e reivindicações de status (KUHN, 1970). Tais estudos também nos ajudam a reconhecer que as comunidades científicas não são os únicos organismos capazes de fazer julgamentos sobre uma mesma realidade. A partir de perspectivas concorrentes, grupos alternativos baseados em outras formas de racionalidade podem fazer julgamentos válidos sobre os mesmos fenômenos. Historicamente, a determinação da racionalidade que prevalece tem sido amplamente decidida por aqueles que detêm a maior influência ou poder. Invariavelmente, essas determinações estão sujeitas a futuros desafios, e novas descobertas técnicas têm sempre desempenhado um papel importante em tais confrontos. Mas o papel destas tem sido geralmente mediado pela mudança de crenças. Contrariamente à história oficial, raramente novas descobertas isoladas foram decisivas desde o início. O avanço do conhecimento, em

suma, não pode ser entendido como um processo linear conduzido pelo melhor experimento.

A partir desta perspectiva, não pode haver tal coisa como um "fato", como o termo é entendido convencionalmente. Fatos, ao natural, bem como o mundo social, dependem de pressupostos e significados subjacentes. O que é considerado como sendo um fato é, em efeito, a decisão de uma determinada comunidade de investigadores que trabalham dentro de um conjunto de pressupostos teóricos que eles mesmos subscrevem. Habitualmente, é claro, nós simplesmente aceitamos uma visão particular do mundo; os pressupostos que a sustentam raramente entram em jogo. Isto faz com que seja possível, pelo menos na maior parte do tempo, tratar de grandes partes do mundo como sendo natural e dado. Enquanto tal organização da realidade facilita a comunicação e entendimento entre os atores sociais, ela não pode servir como uma base adequada para a pesquisa social. Além de buscar explicar uma "dada" realidade, as ciências sociais também devem tentar explicar como grupos sociais constroem seus próprios entendimentos da realidade. Não só essas construções constituem o nível mais básico de ação social, como suas implicações são fundamentais para a compreensão dos processos de mudança social, sem as quais nós teríamos pouca necessidade da ciência social. As falhas da ciência social podem, em parte significativa, serem atribuídas à negligência desses processos subjetivos.

Em nenhum lugar as implicações desta crítica são mais importantes do que no estudo da política e das políticas públicas. A medida em que a rede de premissas assumidas, que subjaz as proposições sociais e políticas, são reflexos de determinados arranjos sociais, tais premissas são elas mesmas influenciadas pela política e pelo poder. Um dos objetivos básicos da política não é somente mudar a realidade existente, mas, sim, transformar a determinação sociopolítica dos pressupostos que definem tal realidade. Como muitos estudiosos deixaram claro, a política das políticas públicas consiste em, ela mesma, estabelecer definições e atribuir significados aos problemas sociais (EDELMAN, 1988; GUSFIELD, 1981). Assim, o esforço para excluir significados e valores do trabalho do analista de políticas públicas deixa de fora o coração da própria investigação política. O neopositivismo, na busca de generalizações de valor neutro, tem procurado descolar-se dos contextos sociais que podem dar significado a seus dados.

Visto por este prisma, resultados empíricos podem somente ser relevantes, na melhor das hipóteses, para a compreensão sócio-histórico particular da realidade da qual eles abstraíram. Além disso, a tentativa do positivismo para corrigir empiricamente um determinado conjunto de arranjos sociais e políticos tende a reificar uma realidade particular. Ao negligenciar ou desviar a atenção das lutas para desafios e mudanças de tais arranjos, a ciência social – intencionalmente ou não – serve tanto para prestar apoio ideológico para uma configuração de poder quanto para explicá-la.

Tanto a natureza interpretativa do objeto social, quanto o significado dos resultados empíricos em si tornam a ciência neopositivista um alvo fácil para aqueles que desejam contestar a validade de experimentos específicos ou opor-se a afirmações particulares. Na melhor das hipóteses, esse tipo de pesquisa pode oferecer um argumento rigoroso e convincente para aceitar uma conclusão. Mas tal argumento pode não provar a questão. Aqueles que disputam uma afirmação podem encontrar facilmente problemas nas inúmeras interpretações e pressupostos sociais e técnicos embutidos tanto no projeto quanto na prática de pesquisa. Em nenhum lugar isso é mais evidente do que nos confrontos intermináveis sobre a validade das afirmações feitas por cientistas ambientais. Tais disputas têm dado origem a uma política de grande escala de "contra-expertise" (FISCHER, 1995). Trabalhando com os mesmos resultados, grupos de ambos os lados de uma mesma questão constroem facilmente suas próprias alternativas de interpretação das evidências de pesquisa.

Isso não quer dizer que nunca vale a pena realizar um teste empírico. O objetivo pospositivista não é rejeitar o projeto científico completamente, mas reconhecer a necessidade de compreender corretamente o que estamos fazendo quando nos envolvermos em qualquer forma de pesquisa. Póspositivismo, a este respeito, pode ser explicado como uma tentativa de compreender e reconstruir o que já estamos fazendo

quando nos envolvemos em pesquisa científica. Reconhecendo ser a realidade uma construção social, o foco necessariamente muda para a natureza do contexto situacional e para os processos discursivos que moldam tal construção. Passaremos, neste momento, para uma compreensão alternativa.

2. POSPOSITIVISMO: DA PROVA PARA A INTERPRETAÇÃO

Em vista da sociologia das práticas científicas, o pospositivismo concentra-se no **relato** da ciência da realidade, em vez de concentrar-se na própria realidade. O que não quer dizer que não existem objetos de investigação reais e separados, independente dos investigadores. Não são os objetos ou as suas propriedades em si, mas sim os vocabulários e os conceitos utilizados para conhecê-los e representá-los que são socialmente construídos por seres humanos. Explicações científicas são produzidas por observadores com diferentes quadros ideacionais, tipos de formação, experiência de investigação, capacidades perceptivas, etc. O objetivo é entender como esses elementos cognitivos diferentes interagem para formar discursivamente o que vem a ser tomado como conhecimento. Para este fim, a reconstrução pospositivista do processo científico se baseia em uma teoria da "coerência" que enfatiza o caráter finito e temporalmente limitado do conhecimento (BROWN, 1977; STOCKMAN 1983).

Em contraste com a teoria neopositivista da correspondência que vê conceitos científicos como referentes diretos da realidade, a teoria da coerência aborda a indeterminação das proposições empíricas⁷. Com o objetivo de descrever um mundo que é mais rico e mais complexo do que as teorias neopositivista construídas para explicá-lo, a teoria da coerência procura capturar e incorporar a multiplicidade de perspectivas teóricas e explicações que incidem sobre um determinado evento ou fenômeno. Para usar as palavras de Toulmin (1983: 113), a teoria da coerência pospositivista procura desnudar "o alcance e escopo dos pontos de vista interpretativos que têm conquistado um lugar próprio". Junto com a análise quantitativa, a orientação pospositivista inclui as perspectivas histórica, comparativa, filosófica e fenomenológica. A pesquisa empírica quantitativa, no processo, perde seu privilégio afirmativo entre os modos de investigação. Embora continue a ser um componente importante da construção da teoria, já não oferece o teste crucial.

Dada à natureza perspectivada das categorias por meio das quais são observados os fenômenos sociais e políticos, o conhecimento de um objeto ou de um fenômeno social emerge de uma interação discursiva – ou confronto dialético – de interpretações concorrentes. Enquanto o consenso sob o neopositivismo é indutivamente ancorado na reprodução de testes empíricos e confirmação estatística, o consenso no âmbito pospositivista é abordado através da construção discursiva de uma síntese de pontos de vista concorrentes (DANZIGER, 1995). Para pospositivistas, os dados empíricos de um consenso neopositivista são transformados em conhecimento através da interação interpretativa com outras perspectivas. Somente analisando esses dados através de quadros conflitantes, os pressupostos que lhe dão significado podem ser descobertos. Para o pospositivista, os debates cruciais na política raramente são sobre os dados em si, mas sim sobre os pressupostos subjacentes que os organizam. Tais deliberações produzem novos entendimentos em um processo que pode ser mais bem enquadrado como uma

⁷ [3] Sobre a "teoria da correspondência" da verdade ver Lincoln e Guba (1985: 22). Como eles dizem, "O cientista ... pode capturar fatos externos do mundo em proposições que são verdadeiras se elas correspondem aos fatos e que são falsas se não o fizerem. A ciência é idealisticamente um sistema linguístico em que as proposições verdadeiras estão em uma relação um-a-um com os fatos, incluindo fatos que não são diretamente observados, porque envolvem entidades ou propriedades ocultas, ou ainda eventos passados ou eventos distantes. "A verdade de um proposição é estabelecida por meio de dedução, seguindo certas suposições. A teoria da escolha racional, com base em premissas "dadas" sobre a ação racional, é a representante contemporânea mais rigorosa desse "método hipotético-dedutivo" de explicação. A "teoria da Coerência", por outro lado, julga a verdade de uma proposição em termos de ajustes (ou coerência) com a experiência como um todo. Ao contrário teoria da correspondência, a teoria da coerência insiste na investigação e interpretação de juízos sobre os "dados". Para um clássico exemplo de um conceito de coerência da realidade, ver análise do conceito de Marx "mercadoria". Seguindo Hegel, ele fornece uma análise das raízes sociais, significado e o papel do termo, uma vez que está situado no contexto mais amplo do capitalismo.

"conversa de aprendizagem⁸" do que como a busca de prova empírica. São mudanças de ênfase das preocupações estreitas da teoria empírica-analítica para o desenvolvimento de "uma perspectiva rica" em assuntos humanos (TOUMIN, 1990: 27).

Conhecimento, nesta conversa em evolução, é mais precisamente entendido como "crença aceita" consensualmente do que como prova ou demonstração (PALLER, 1989). Tais crenças emergem através de uma forja interpretativa de pressupostos teóricos, critérios de análise e testes empíricos discursivamente justificados por comunidades acadêmicas (LAUDEN, 1977). Com uma exceção decisiva, esta descrição é consistente com o entendimento neopositivista do processo. Ao invés de compreender essas crenças como resultados empíricos de testes confiáveis intersubjetivamente, o pospositivista os vê como produtos de uma cadeia de decisões interpretativas, tanto sociais quanto técnicas, construída por pesquisadores em determinadas épocas e lugares (BERNSTEIN, 1983). A partir dessa perspectiva, as teorias científicas sociais podem ser entendidas como conjuntos de pressupostos teóricos, dados empíricos, práticas de pesquisa, julgamentos interpretativos, vozes e estratégias sociais (DELEUZE e GUATARRI, 1987). Uma das principais forças de uma teoria, a este respeito, é sua capacidade de estabelecer conexões discursivas e de inventar as equivalências entre elementos díspares de outra forma, bem como de incorporar de novos componentes.

Embora os princípios metodológicos de uma ciência social pospositivista não podem ser tão firmemente estabelecidos como aqueles do neopositivismo, não falta rigor a este tipo de pesquisa. De muitas maneiras, a adoção de uma abordagem multimetodológica abre a porta para uma forma mais sutil e complexa de rigor. Em vez de se concentrar estritamente nas regras de desenho da pesquisa e na análise estatística (que demasiadas vezes se passa por rigor empírico), o quadro pospositivista envolve o exercício de uma gama multimetodológica de critérios intelectuais, tanto qualitativos como quantitativos. Basilar é o reconhecimento de que uma epistemologia que define o conhecimento e a racionalidade em termos de técnica, seja ela dedução lógica ou falsificação empírica, é simplesmente demasiadamente estreita para abranger as múltiplas formas de razão manifestadas em práticas científicas. Os julgamentos interpretativos que são característicos de cada fase da investigação científica, bem como o peso cumulativo das provas e argumentos, são muito ricos e variados para serem capturados pelas regras que regem a lógica indutiva ou dedutiva (COLLINS, 1987). Por esta razão, o pospositivismo substitui a lógica formal do neopositivismo com o quadro deliberativo informal da razão prática.

Antes de passar para a razão prática, é importante notar que nos últimos anos alguma atenção tem sido dada a estas preocupações qualitativas. Por exemplo, um número de líderes empiristas começaram a ceder terreno aos métodos qualitativos⁹. Em particular, o trabalho de Koehane, King, e Verba (1994) gerou uma boa dose de discussão. Dado que os cientistas sociais quantitativos há muito tempo têm negado ou depreciado a validade de métodos qualitativos, os teóricos de interpretação têm algum motivo para otimismo. Mas isso só pode ser um otimismo qualificado. Embora reconhecendo os métodos qualitativos, autores como Koehane, King, e Verba têm procurado apenas incorporá-los em condições admissíveis pela própria lógica da pesquisa neopositivista. Isto é, a pesquisa qualitativa tem de ser concebida e realizada de tal maneira que torne seus resultados empiricamente testáveis. Embora a pesquisa qualitativa possa realmente servir como um corretivo ou como uma perspectiva comprobatória para o projeto dominante e seus problemas, a abordagem oferecida pelo Koehane e seus colegas não entende a pesquisa qualitativa. Mais do que apenas outra forma de coleta de dados, esse tipo de pesquisa interpretativa, como vimos, repousa sobre uma compreensão epistemológica completamente diferente da realidade social e de sua construção. Na medida em que o construtivismo social conceitua com precisão a explicação social, esta tentativa de **neopositivar** a pesquisa qualitativa somente reproduz os mesmos problemas que tinha se

⁸ No original: learned conversation. NDT.

⁹ NDT. O autor sugere ver a contribuição de Ann Chih Lin, parte do mesmo número da revista na qual este artigo foi originalmente publicado;

proposto a resolver. Estes novos esforços, como tal, são melhor entendidos como mais um esforço para consertar as rachaduras em empreendimento problemático.

Como argumentamos nesta seção, a lógica formal da dedução científica é muito limitada para uma metodologia que precisa combinar significativamente orientações quantitativas e qualitativas numa nova configuração metodológica. Passamos, neste momento, para a alternativa pospositivista, a lógica informal e o discurso prático.

2.1 A razão prática como o raciocínio-no-contexto¹⁰

A busca por uma alternativa começa com o reconhecimento de que os modelos formais da razão dedutiva e indutiva não representam exatamente os modos científicos e práticos da razão. Como Scriven (1987) escreve: "os modelos clássicos de raciocínio fornecem inadequadas e, de fato, sérias considerações enganosas da maior parte do raciocínio prático e acadêmico – o raciocínio da cozinha-cirurgia-workshop, dos tribunais-paddock-escritório-campo de batalha; e das disciplinas..."¹¹. Nem a maior parte de tal razão poderia ser melhor interpretada como uma versão **incompleta** do raciocínio dedutivo da lógica ou da matemática, por muito tempo a interpretação padrão da explicação científica social. Tais modelos são mais adequadamente conceituados como formas de lógica informal que possuem suas próprias regras e procedimentos. Em busca de um quadro metodológico alternativo, pospositivistas retomaram a concepção aristotélica da "phronesis", ou a lógica informal da razão prática.

A lógica informal, destinada a investigar tanto a incompletude e a imprecisão do conhecimento existente, reconceitualiza nossa compreensão de provas e verificação em investigações que têm sido negligenciadas ou maltratadas por lógicas formais (Scriven, 1987). Contrariando a ênfase de ciências sociais em generalizações, a lógica informal investiga o "*argumento como algo dado*"¹², ao invés de tentar encaixar ou reconstruí-lo nos quadros confinantes de dedução e indução. Para este fim, ressalta-se uma avaliação do problema em seu contexto particular, procurando decidir quais abordagens são mais relevantes para a investigação desejada.

Ao expandir o alcance da argumentação fundamentada, a lógica informal da razão prática oferece um quadro lógico para o desenvolvimento de uma perspectiva multimetodológica. Para a razão prática, é mais fundamental que o reconhecimento dos tipos de argumentos relevantes para diferentes questões depende da natureza dessas questões: O que é razoável em medicina clínica ou jurisprudência é julgado em termos diferentes do que é "lógico" na teoria geométrica ou física (TOULMIN, 1990). Para tal juízo, a sensibilidade às circunstâncias contextuais de uma questão ou de um problema é algo basilar. A razão prática, como tal, distingue contextualmente o mundo da teoria, do domínio das técnicas, como também da sabedoria experiencial, esta última necessária para colocar as técnicas para trabalhar em casos concretos. Ao fazê-lo, ela fornece uma concepção de razão que corresponde mais precisamente às formas de racionalidade exibidas nas reais análises de políticas públicas e implementação, preocupações inerentemente voltadas para o esforço de conexão entre teoria e técnicas em casos concretos.

A deliberação prática pretende, assim, trazer à tona uma ampla gama de evidências e argumentos para o problema ou a posição particular sob investigação. Como Hawkesworth (1988) explica, "as razões oferecidas em apoio das alternativas das evidências de Marshal, organizam dados, aplicam vários critérios de explicação, enfrentam múltiplos níveis de análise com diferentes graus de abstração, e empregam estratégias divergentes de argumento". Mas as razões dadas para apoiar "a rejeição de uma teoria não

¹⁰ NDT. No original, *Practical reason as reasoning-in-context*;

¹¹ NDT: Estas analogias propostas, ironicamente, por Scriven são exemplos típicos de raciocínio que utilizam procedimentos definidos;

¹² NDT: No original: *argument-as-given*;

constituem prova absoluta da validade de uma teoria alternativa." Através dos processos de deliberação e debate, o consenso emerge entre os pesquisadores específicos sobre o que vai ser tomado como explicação válida. Embora a escolha seja sustentada por razões que podem ser articuladas e aprofundadas em apoio à inadequação das interpretações alternativas, é o julgamento prático da comunidade de investigadores, e não os dados em si mesmos, que estabelece qual explicação que será aceita. Tais julgamentos práticos, ao invés da suposta confiança nas provas por si só, fornecem o mecanismo para não só identificar o charlatão incompetente, mas também para investigar os erros mais sutis em nossas aproximações sofisticadas da realidade. Para ter certeza, a lógica informal da razão prática não pode garantir a verdade eterna de conclusões particulares, mas a racionalidade social do processo está longe de ser aleatória ou ilógica. Mais importante, ela nos fornece uma maneira de sondar a dependência contextual muito negligenciada da maioria das formas de argumentação (Scriven 1987).

Como um modo contextual da razão, a razão prática tem lugar dentro de um "círculo da razão" hermenêutica (Bernstein 1983). Para sondar proposições específicas exige-se que outras devam ser mantidas constantes. Tal análise, no entanto, sempre ocorre dentro de um contexto de referência baseado em outros conjuntos de pressuposições. Mover-se para fora de cada estrutura de análise para examiná-las a partir de novas estruturas permite que o investigador ultrapasse para além dos limites de suas próprias linguagens e teorias, experiências passadas e expectativas. Isso aumenta o número de perspectivas relevantes, mas não precisa levar a um relativismo sem esperança, como se pensava. Como o processo hermenêutico é normalmente iniciado por estímulos externos no mundo-orientado-ao-objeto, interpretações críticas são "guiadas mundialmente", e nunca podem ser totalmente separadas do mundo (Williams, 1985: 145). Isto é, nas palavras de Bernstein (1983: 135), o processo "é um 'objeto' orientado no sentido de que nos direciona para os textos, instituições, práticas ou formas de vida que estamos buscando compreender". Tais estímulos empíricos não podem obrigar as interpretações definitivas, como o empirista nos querem fazer crer, mas funcionam para limitar o número de interpretações plausíveis. Embora a possibilidade de múltiplas interpretações permaneça, há, assim, fronteiras ou limites com os quais se pode contar. No mínimo, uma interpretação que não tem qualquer relação plausível para o objeto-mundo deve ser rejeitada.

Tendo em conta os limites impostos pela falibilidade e contingência, a lógica probatória informal da razão prática fala diretamente com os tipos de questões enfrentadas na maioria das investigações em políticas públicas. Reunindo toda a gama de estratégias cognitivas empregadas em tal investigação, ela julga tanto a aplicação quanto os resultados de tais métodos em termos dos contextos aos quais eles são aplicados. Reconhecendo o contexto social como construção teórica, bem como a indeterminação do nosso conhecimento disponível, a deliberação prática incide sobre os entendimentos concorrentes de um problema particular e da gama de métodos adequados para investigá-los. Enquadrando a análise em torno dos pressupostos subjacentes, a análise pospositivista procura antecipar e reconstruir as múltiplas interpretações ensejadas na explicação das proposições sociais e políticas.

3. IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ANALÍTICAS: O EMPÍRICO EM CONTEXTO NORMATIVO

Os tipos de preocupações epistemológicas apresentados acima são bastante diferentes das normalmente encontradas na análise de políticas públicas e não são todas bem recebidas em alguns círculos. Na maioria dos casos a questão crítica levantada repousa sobre o status dado ao empírico: o que acontece com a pesquisa empírica em uma abordagem discursiva? Embora muitos escritores pospositivistas não tenham sido suficientemente claros sobre esta questão, um ponto é certo: um modelo discursivo de investigação em políticas públicas deve incluir a investigação empírica. Na verdade, mais do que rejeitar o empírico, a questão aqui diz respeito à sua relação com o normativo. A questão que deve ser abordada é como o empírico está situado em um conjunto maior de preocupações normativas que dão significado às

suas conclusões.

O que, então, significa dizer que a análise de políticas públicas deveria abraçar esta discursividade ou "virada argumentativa" (FISCHER e FORESTER, 1993). A partir de estudos científicos aprendemos que conclusões científicas são na verdade argumentos projetados para convencer outros cientistas para verem um determinado fenômeno de um ou de outro modo. Embora resultados sejam tradicionalmente apresentados na linguagem da verificação empírica – presumidamente assumidos como evidência de que uma proposição é verdadeira ou falsa –, dados quantitativos são apenas uma parte de um conjunto mais amplo de fatores que contribuem na estruturação da conclusão. Como já discutimos anteriormente, por trás dessas conclusões está uma multiplicidade de decisões interpretativas, tanto sociais quanto técnicas. A conclusão como um todo pode, de fato, ser melhor compreendida como um argumento, em vez de uma prova indutiva ou dedutiva.

O que significa dizer para a análise de políticas públicas que suas conclusões sócio-científicas são argumentos? Um dos primeiros estudiosos de políticas públicas que advogou por tal reorientação foi Giandomico Majone. A estrutura de um argumento de políticas públicas, Majone (1989: 63) escreve, é tipicamente uma mistura complexa de declarações factuais, interpretações, opinião e avaliação. O argumento fornece os elos de ligação entre os dados e as informações com as conclusões de uma análise. Tendo reconhecido a mudança epistemológica, no entanto, Majone não esclareceu suficientemente as dimensões normativas que intervêm na relação entre os resultados e as conclusões. A partir da discussão anterior, podemos agora formular a tarefa como uma questão de estabelecer interconexões entre os dados empíricos, os pressupostos normativos (que estruturam a nossa compreensão do mundo social), os julgamentos interpretativos envolvidos no processo de coleta de dados, as circunstâncias particulares de um contexto situacional (em que os resultados são gerados e/ou para que as conclusões aos quais se aplicam), e as conclusões específicas. A aceitabilidade das conclusões depende, em última análise, da gama completa de interconexões, não apenas dos resultados empíricos. Enquanto neopositivistas argumentam que sua abordagem é mais rigorosa e, portanto, superior aos métodos menos empíricos e dedutivos, este modelo de argumentação política, na verdade, torna a tarefa mais exigente e complexa. Ela não somente abrange a lógica de falsificação empírica, mas inclui as questões normativas igualmente sofisticadas dentro das quais opera. O pesquisador ainda recolhe os dados, mas agora ele tem que situá-los ou incluí-los no quadro interpretativo que lhe dá sentido. Já não é possível duvidar que tais investigações normativas possam ser ignoradas, como se elas, de alguma forma, se relacionassem a outro campo de investigação.

Em outra parte eu tinha sugerido um quadro multimetodológico para integrar estas preocupações. Em *Evaluating Public Policy*, ofereci uma lógica de quatro discursos inter-relacionados que delineiam as preocupações para uma avaliação de políticas públicas mais compreensivamente racional (FISCHER, 1995). Ampliando desde as questões concretas concernentes à eficiência de um programa, através do seu contexto situacional e do sistema societal, para as questões normativas abstratas, concernentes ao impacto de uma política pública de uma forma de vida particular, o esquema proposto ilustra quão as preocupações empíricas podem suportar toda a gama de questões normativas.

3.1 Em direção a uma ciência das políticas públicas da democracia: instituições e práticas

Além das questões de metodologia, o modelo pospositivista de deliberação prática contém implicações importantes para a transformação das estruturas institucionais e práticas do processo mais geral de políticas públicas. O mais importante é o seu potencial de influência democratizante sobre a avaliação de políticas públicas, uma ideia não tão original quanto poderia parecer. Embora a análise de políticas públicas tenha primeiramente surgido como uma disciplina tecnocrática, a preocupação com a democracia

sempre esteve presente. Na verdade, tão cedo quanto 1951, Lasswell apresentou a disciplina como a "ciência das políticas públicas da democracia." O pospositivismo é um esforço para fazer valer essa reivindicação. Nesta seção de encerramento, vamos examinar algumas das questões normativas e políticas maiores que enquadram este esforço.

Primeiro, um modelo deliberativo da análise de políticas públicas estende o objetivo analítico para além da eficiência técnica das instituições de governo para incluir uma avaliação dos interesses e necessidades de uma comunidade política mais ampla. A partir desta perspectiva, a comunidade política é formada por cidadãos que "vivem em uma teia de interdependências, lealdades e associações", em que "eles encaram e lutam em prol do interesse público, bem como por seus interesses individuais" (STONE, 1988: VII). Ao contrário da maioria das análises contemporâneas de políticas públicas, a abordagem pospositivista não poderia "assumir preferências individuais como 'dadas'... mas, ao invés, teria que considerar como as pessoas constroem suas imagens do mundo e como elas moldam suas preferências". Ou seja, em contraste com a abordagem convencional - que não fornece nenhuma maneira significativa de falar sobre o quão as pessoas disputam suas visões do interesse público ou da comunidade - uma abordagem pospositivista enfatiza o discurso como "um marca criativa e valiosa da existência social" (STONE 1988:4). Assim, as ideias se movem para o núcleo da avaliação de políticas públicas. Elas são os meios fundamentais de todos os conflitos políticos; possibilitam os significados compartilhados e premissas que motivam as pessoas para ação e para o engajamento individual a causas coletivas (REICH, 1988). A formulação de políticas públicas, baseada em argumentos estrategicamente fabricados, passa a ser assim elaborada como uma luta constante sobre as ideias que orientam as maneiras como os cidadãos e os analistas políticos pensam e se comportam, sobre os limites das categorias políticas, bem como os critérios de classificação – o que John Forester e eu (1987) chamamos em outro lugar de "política de critérios". Fundamental para esta abordagem deve ser o reconhecimento de que os conceitos analíticos são eles mesmos baseados em reivindicações políticas e não podem outorgar estatuto privilegiado a si mesmos.

Como as ideias políticas são argumentos que favorecem diferentes formas de ver e se relacionar com os problemas sociais, a sua avaliação deve incluir uma avaliação dos seus impactos transformacionais no pensamento e deliberações da comunidade política. As ideias mais consistentes da política, oferecendo critérios para que os cidadãos leiam significados concorrentes, servem como medidas contra as quais as aspirações da comunidade são interpretadas e julgadas. O trabalho do analista é trazer à tona os conflitos normativos escondidos por trás das interpretações muitas vezes igualmente plausíveis do mesmo objetivo abstrato ou valor. No processo, vários modos de definir problemas de políticas públicas têm de ser reconhecidos como linguagens concorrentes com as quais as pessoas oferecem e defendem interpretações conflitantes (DANZIGER, 1995; STONE, 1988). Atenção particular deve ser dada ao contexto. Como Healey (1993:238) escreve: "conhecimento para a ação, princípios de ação e formas de saber são ativamente constituídos nas particularidades de tempo e lugar". Ações "boas" e "certas" são "aquelas com as quais nós podemos chegar a um acordo, em determinados tempos e lugares, em todas as nossas diversas diferenças em condições materiais e desejos, perspectivas morais, culturas e inclinações expressivas." O objetivo fundamental de tal análise de políticas públicas pode ser reformulado como descobrir formas de "viver juntos de forma diferente, mas respeitosamente" (HEALEY 1993: 238).

Especialmente importante, neste ponto de vista, é a necessidade de repensar as relações dos papéis dos analistas, dos cidadãos e dos tomadores de decisão. Como estudos críticos da epistemologia social deixam claro, uma compreensão mais sofisticada da natureza de uma troca aberta e democrática deve enfrentar a necessidade de trazer conjuntamente esses papéis em uma exploração mútua. Os especialistas devem estabelecer uma relação participativa ou colaborativa com o cidadão/cliente (HAWKESWORTH, 1988; SCHON, 1983; HEALEY, 1997). Metodologicamente, é necessária uma abordagem capaz de facilitar o tipo de discussão ABERTA essencial para um contexto participativo. Tal

método poderia fornecer um formato e um conjunto de procedimentos para organizar as interações entre os especialistas em políticas públicas e os cidadãos leigos que eles procuram ajudar. Embora de muitas diferentes maneiras, escritores, tais DeLeon (1992), Durning (1993), Liar (1993) e Fischer (1990), chamaram isto de "análise participativa de políticas públicas".

Nesta formulação, o especialista serve como "facilitador" da aprendizagem pública e de empoderamento político. Em vez de fornecer respostas técnicas destinadas a levar discussões políticas ao fim, a tarefa do analista-como-facilitador é ajudar os cidadãos em seus esforços para examinar seus próprios interesses e para tomar suas próprias decisões (FISCHER, 1990; CALDWELL, 1975). O facilitador procura integrar o processo de avaliação com as necessidades empíricas de análise técnica. Reunindo as perspectivas de análise das ciências sociais e os argumentos normativos concorrentes do participante relevante no processo de políticas públicas, a interação pode ser comparada a uma conversa em que os horizontes dos cidadãos e dos cientistas sociais são estendidos através de um diálogo mútuo (DRYZEK, 1982).

Uma abordagem para tal orientação à facilitação tem sido chamada de "modelo de conselho." Projetado para delinear um "conceito pospositivista da objetividade," Jennings (1987) colocou o modelo de frente para reformular a relação de analistas de políticas públicas para com os cidadãos e os tomadores de decisão. O objetivo é incentivar uma conversa com muitas vozes, adjudicada pelas normas processuais de um discurso da ética. Considerando esta abordagem, o analista primeiro procura "compreender o significado ou a significância dos problemas contemporâneos, como eles são experienciados, adaptados e enfrentados por agentes sensatos e propositivos, membros da comunidade política". Ele ou ela, em seguida, trabalha "para esclarecer o significado desses problemas" de uma maneira "que localiza estrategicamente os agentes políticos (funcionários públicos ou tomadores de decisão) que serão capazes de elaborar um conjunto de soluções eficazes e justas para eles". Por fim, o analista tenta guiar "a seleção de uma das alternativas de solução oferecidas por este conjunto, à luz de uma visão mais geral do bem da comunidade como um todo, bem como os interesses mais discretos dos próprios tomadores de decisão". Enfatizando a via **processual** para escolha de políticas públicas, o modelo se esforça para interpretar o interesse público de uma forma que pode sobreviver a um processo aberto e não distorcido de deliberação e avaliação. É importante ressaltar que, no processo, **interpretar** o mundo e **mudá-lo** são entendidos como esforços complementares. O analista-como-conselheiro procura "construir uma interpretação da atual realidade política e social que serve não somente ao objetivo intelectual de explicar ou compreender essa realidade, mas também ao objetivo prático de permitir uma ação construtiva para mover a comunidade de um presente falho em direção a um futuro melhor" (JENNINGS, 1987: 127).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho examinou o desafio pospositivista em relação à epistemologia neopositivista convencional das ciências sociais, detalhando suas implicações para uma reorientação não tecnocrática da teoria e da prática da análise de políticas públicas. Enquanto que neopositivistas tentaram minimizar – se não eliminar – julgamentos sociais e interpretativos, pospositivistas reconhecem seus papéis básico e constitutivo em qualquer forma de análise. Ao invés de tentar controlar ou esconder suas influências, recorrendo a modelos cada vez mais rigorosos de pesquisa empírica, a solução pospositivista traz tais julgamentos à tona, reconhecendo sua centralidade para o processo científico. Para pospositivistas, não há perda em termos de produto científico; eles apenas se destinam a fornecer uma descrição mais precisa do que já é assumido como ciência. O pospositivismo, nesse sentido, se esforça para oferecer uma melhor explicação empírica do processo científico social.

Em nenhum lugar são as implicações desse entendimento alternativo mais importante do que no currículo contemporâneo das políticas públicas. Ainda dominadas por uma concepção ultrapassada da

epistemologia científica, as ciências sociais e das políticas públicas equipam mal os seus alunos (especialmente estudantes de doutorado) para o mundo que eles são enviados para confrontar. Armados com desenhos de pesquisa empíricos e métodos estatísticos, muitas vezes eles têm pouca ou nenhuma formação em qualquer compreensão dos fundamentos normativos e interpretativos das ferramentas que aprenderam a confiar, ou das configurações sociais sobre as quais essas técnicas devem ser aplicadas. Alguns, com certeza, reconhecem essas dimensões interpretativas da prática, mas, por razões de exames acadêmicos e de necessidade de emprego, são obrigados a concentrar-se em métodos empíricos. À medida em que os estudantes vêm os limites destes métodos, como muitos fazem, acabam por negligenciar disciplinarmente estas questões e preocupações, produzindo mais do que um simples cinismo. Alguns são simplesmente desligados; outros podem passar pelo ritual acadêmico, mas afastar-se – quando não contrapor-se – destes métodos, após superar tal conjunto requerido de obstáculos.

Durante muito tempo, o argumento contra mudar o foco curricular se transformou no problema das alternativas. Dada à ausência de alternativas credíveis, portanto, o argumento foi de que eramelhor ficar com os métodos tradicionais – ainda que problemáticos – do que entrar em um vazio metodológico. Mas esse não precisa ser o caso. O opositivismo, como temos mostrado aqui, descreve o início de uma nova orientação. Não se limita a oferecer uma teoria das ciências sociais que é facilmente identificável em nossas práticas existentes, pois constitui uma incorporação de novos métodos e abordagens, ao invés de uma simples rejeição dos antigos. Ao dar nova vida aos nossos métodos e práticas, ele abre o caminho para uma abordagem mais rica e produtiva para a investigação social e política.

Para além do currículo de metodologias, implicações importantes para a conduta profissional e compreensão do público sobre a prática da ciência fluíram a partir do modelo de investigação discursiva pospositivista. Defendendo a possibilidade de redenção ou de realização de uma ciência das políticas públicas da democracia, o pospositivismo convoca instituições e práticas participativas que abrem espaços para a deliberação cidadã sobre hipóteses contextuais, resultados empíricos, e significados sociais das conclusões. O sucesso de uma ciência pospositivista das políticas públicas dependerá de reformas políticas e institucionais. O futuro de uma abordagem pospositivista permanece, assim, vinculado ao progresso na luta para democratizar ainda mais a tomada de decisão política.

REFERÊNCIAS

- AMY, Douglas. 1987. "Can Policy Analysis Be Ethical?" In *Confronting Values in Policy Analysis*. by Frank Fischer and John Forester. Newbury Park, CA: Sage.
- BAUMOL, Willima J. 1991. "Toward a Newer Economics: The Future Lies Ahead!" *Economic Journal*, 101: January 1-8.
- BERNSTEIN, Richard J. 1976. *The Restructuring of Social and Political Theory*. New York: Harcourt Brace Janovich.
- BERNSTEIN, Richard J. 1983. *Between Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- BERTEN, Hans. 1995. *The Idea of Postmodernism: A History*. London Routledge.
- BOBROW, Davis; DYZEK John. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- BROWN, Norman. 1977. *Perception, Theory and Commitment: The New Philosophy of Science*. Chicago: Precedent Publishing.
- CALDWELL, Lynton K. 1975. "Managing the Transition to Post-Modern Society." *Public Administration*

Review 35 (6): 567-72.

COLLINS, Harry M. 1985. *Changing Order: Replication and Induction in Scientific Practice*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

DANZIGER, Marie. 1995. "Policy Analysis Postmodernized: Some Political and Pedagogical Ramifications." *Policy Studies Journal* 23: no.3: 435-450.

DELEON, Peter. 1988. *Advice and Consent: The Development the Policy Sciences*. New York: Russell Sage Foundation.

DELEON, Peter. 1992. "The Democratization of the PolicySciences." *Public Administration Review*, 52 (March-April): 125-29.

DELEUSE, Gilles and Felix Guatani. 1988. *A Thousand Plateaus*. London: Athlone Press.

DEROUX, Gustavo I. 1991. *Together Against the Computer: PAR and the Struggle of Afro-Colombians for Public Services*. In *Action and Knowledge: Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*. New York: Apex Press: 37-53.

DRYZEK, John S. 1982. "Policy Analysis as a Hermeneutic Sciences. 14: 309-29.

DURNING, Dan. 1993. "Participatory Policy Analysis in a Georgia State Agency," *Journal of Policy Analysis Management*, 12 (2): 297-322.

EDELMAN, Murray. 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: Chicago University Press.

FALCO, Maria. 1973. *Truth and Meaning in Political Science*. Columbus, OH: Merrill.

FAY, Brian. 1976. *Social Theory and Political Practice*. New York: Holmes and Meier.

FISCHER, Frank. 1980. *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder, CO. _____ and John Forester. eds. 1987. *Confronting Values Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

_____. 1990 *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.

_____ and John Forester. eds. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Chapel Hill, NC: Duke University Press.

_____. 1995. *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

FOUCAULT, Michael. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-77*, ed. by Colin Gordon., Brighton, Sussex: Harvester Press.

GALISON, Peter. 1997. *Image and Logic: A Material Culture of Microphysics*. Chicago: University of Chicago.

GIDDENS, Anthony. 1995. *New Statesman and Society*. April 7. Gleick, James. 1987. *Chaos Theory: Making a New Science*. New York: Viking.

GOTTWEIS, Herbert. 1995. "Genetic Engineering, Democracy, and the Politics of Identity." *Social Text*. Spring: 127-152. Guba, Egon G. 1990. *The Paradigm Dialog*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

GUSFIELD, Joseph. 1981. *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press. Hajer, Maarten. 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.

HAWKESWORTH, M.E. 1988. *Theoretical Issues in Policy Analysis*. Albany: SUNY Press. Healey, Patsy. 1993. "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory." In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, ed. by Frank Fischer and John Forester. Chapel Hill,

Duke University Press.

_____. 1997. Collaborative Planning. London: Macmillian Press Ltd.

HEINEMAN, Robert et al. 1990. The World of Policy Analysis: Rationality, Values, and Politics. Chatham, NJ: Chatham House.

HOFFRBERG, Richard I. 1990. "The Reach and Grasp of Policy Analysis. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

JENNINGS, Bruce. 1987. "Policy Analysis: Science, Advocacy, or Counsel? In Research in Public Policy Analysis and Management, vol. 4, ed. by Stuart Nagel. Greenwich, CT: Jai Press.

KELLERT, Stephen H. 1993. In the Wake of Chaos: Unpredictable Order in Dynamic Systems. Chicago: The University of Chicago Press.

KING, Gary, KOEHANE, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.

KNORR-CETINA, Karin and Mulkay. 1983. eds. Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science. London: Sage.

KUHN, Thomas. 1970. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: University of Chicago Press.

LAIRD, Frank. 1993. "Participatory Policy Analysis, Democracy, and Technological Decision Making." Science, Technology, and Human Values, 18: 341-61.

LASSWELL, Harold. 1951. "The Policy Orientation." In Harold Lasswell and Daniel Lerner, eds. The Policy Sciences. Stanford: CA: Stanford University Press.

LATOUR, Bruno. 1987. Science in Action. Cambridge: Harvard University Press.

LATOUR, Bruno and WOOLGAR, Stephen. 1979. Laboratory Life. Newbury Park: Sage.

LAUDAN, Larry. 1977. Progress and Its Problems. Berkeley: University of California Press.

LEMERT, Charles. 1995. Sociology after the Crisis. Boulder CO: Westview Press.

LINCOLN, Yvonne S.; EGON GUBA G. 1985. Naturalistic Inquiry. Newbury Park: CA: Sage.

LINDLOM, Charles; COHEN, David. 1979. Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. New Haven: Yale University Press.

Lindblom, Charles E. 1990. Inquiry and Change. New Haven, CT: Yale University Press.

MCCARTHY, Thomas. 1978. The Critical Theory of Juergen Habermas. Cambridge, MA: MIT Press.

MCCLOSKEY, D. N. 1985. The Rhetoric of Economics. Madison: University of Wisconsin Press.

MILLER, Delbert C. 1991. Handbook of Measurement. Newbury Park, CA: Natter, Wolfgang, Theodore Schatzku, Objectivity and its Other. New Research Design and Social Sage Publications. John Paul Jones III. eds. 1995. York: Guilford.

PALLER, Bonnie T. 1989. "Extending Evolutionary Epistemology to 'Justifying' Scientific Beliefs," in Kai Halweg and C.A. Hooker Issues in Evolutionary Epistemology. Albany: SUNY Press, 231-57.

POPPER, Karl. 1959. The Logic of Scientific Discovery. London: Heineman Publishers.

PROCTOR. Richard N. 1991. Value-Free Science? Purity or Power in Modern Knowledge. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- PUTT Allen D. and J. Fred Springer. 1989. *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*. New York: Prentice Hall.
- Rouse, Joseph. 1987. *Knowledge and Power: A Political Philosophy of Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- SABATIER, Paul and Hank Jenkins-Smith. eds. 1994. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder CO: Westview.
- SCHON, Donald. 1983. *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
- SCRIVEN, Michael. 1987. "Probative Logic." In F.H. van Eemeren et al., eds., *Argumentation: Across the Lines of Discipline*. Amsterdam: Foris.
- STOCKMAN, Norman. 1983. *Anti-Positivist Theorists of the Sciences: Critical Rationalism, and Scientific Realism*. Dordrecht: D. Reidel.
- STONE, Deborah. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- SYLVIA, Ronald D. et al. 1991. *Program Planning and Evaluation for the Public Manager*. Prospect Heights, IL: Waveland.
- TOUMIN, Stephen. 1982. *The Construal of Reality: Criticism in Modern and Postmodern Science*. In *The Politics of Interpretation*, ed. by W.J.T. Mitchell. Chicago: University of Chicago Press: 99-117.
- TOUMIN, Stephen. 1990. *Cosmopolis: The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: University of Chicago Press.
- WAGNER, Peter. 1995. "Sociology and Contingency: Historicizing Epistemology." *Social Science Information*. Vol 34. No. 2: 179- 204.
- WALLERSTEIN, Immanuel. et al. 1996. *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Resturcturing of the Social Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- WEISS, Carol. 1990. "Policy Research: Data, Ideas or Arguments?" In *Social Sciences and Modern States*, ed. by Peter Wagner, et al. Cambridge: Cambridge University Press.
- WILLIAMS, Bernard. 1985. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- WOOLGAR, Steve. 1988. *Science--The Very Idea*. London: Tavistock.
- WOZLEY, A. D. 1949. *Theory of Knowledge*. London: Hutchinson.