

AS *POLICY SCIENCES* COMO “CIÊNCIA”: MÉTODO E REIFICAÇÃO¹

Christina W. ANDREWS²

■ **RESUMO:** Este artigo discute aspectos metodológicos das *policy sciences*, tal qual apresentados no livro *The policy sciences: recent developments in scope and method*, editado por Harold Lasswell e David Lerner em 1951. Adotando a teoria social de Jürgen Habermas como referência teórica, o positivismo metodológico delineado por H. Lasswell e K. Arrow é confrontado com uma metodologia interpretativa mais equilibrada, proposta por Paul Lazarsfeld e Allen Barton. O artigo conclui que, partindo das duas possibilidades metodológicas abertas pela constituição das *policy sciences* como um campo de estudo, foi a abordagem positivista que determinou o caráter dominante deste ramo do conhecimento nos anos seguintes.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Política pública. Metodologia. Teoria social.

Introdução

A teoria do conhecimento geralmente não é considerada um tema pertinente ao estudo das políticas públicas. O pressuposto implícito é que se trata apenas da aplicação de métodos já consagrados das Ciências Sociais em um campo de estudos específicos. No entanto, é justamente no campo das políticas públicas, ou seja, no exercício do poder do Estado, que as implicações dos métodos das Ciências Sociais têm maior impacto: não se trata apenas da questão sobre a acuidade e validade dos estudos científicos, mas sim de refletir sobre seus efeitos objetivos na vida dos

¹ O presente artigo é uma adaptação do capítulo seis de minha tese de doutorado (ANDREWS, 2003). Este estudo foi desenvolvido com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento – Pró-Reitoria de Pesquisa-USP – São Paulo-SP – 05508-000. E-mail: candrews@usp.br.

cidadãos. Portanto, o uso do conhecimento científico nas políticas públicas não pode ser considerado neutro, uma vez que “estrutura” a política que será aplicada a uma parcela – quando não ao todo – da sociedade, modificando condições do contexto e, muitas vezes, implicando a aplicação de sanções.

O objetivo do presente artigo é desenvolver uma discussão do procedimento científico nas policy sciences, termo que designa o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada. Portanto, diferentemente de estudos sobre políticas públicas desenvolvidos dentro do campo da Ciência Política, as policy sciences representam a intenção da aplicação do conhecimento científico na solução de problemas de políticas públicas. Foi Harold Lasswell (1951) quem estabeleceu as policy sciences como um novo campo de conhecimento, argumentando que o processo de políticas públicas (policy process) merece ser considerado como um objeto de estudo próprio, observando que a delimitação dessa área específica de conhecimento implica o desejo de “aumentar a racionalidade” das decisões de organizações públicas. Segundo Lasswell (1951), as policy sciences caracterizam-se por uma “orientação para as políticas” (policy orientation) que penetra todas as demais especializações científicas. Assim, as policy sciences fazem uso de todas as demais áreas do conhecimento humano e sua identidade é dada, de um lado, pelo interesse no processo das políticas públicas e, de outro, pela necessidade de incorporar “inteligência” a esse processo. O foco de atenção dessa nova área de estudos, argumenta Lasswell (1951), é necessariamente mais estreito do que o campo das Ciências Sociais e Sociológicas, que possuem outros objetos de investigação. A característica fundamental das policy sciences é a intenção de se agregar conhecimento ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. Com isso, todos os demais campos do conhecimento, dentro e fora dos limites das disciplinas sociais, poderão ser utilizados para alcançar esse objetivo (LASSWELL, 1951). Segundo a definição de Lasswell (1951), é o objetivo de aprimorar-se a racionalidade do processo das políticas que faz das policy sciences um campo específico do conhecimento humano.

Para a discussão das implicações epistemológicas das policy sciences, estarei me apoiando nos argumentos desenvolvidos por Georg Lukács (1974) e Jürgen Habermas (1984, 1987). A escolha desses dois autores merece uma justificativa. Pretendo argumentar que as policy sciences, desde a sua “fundação” no início da década de 1950, abriram duas possibilidades para esse campo de estudos. De um lado, encontramos as abordagens teóricas que se desenvolveram a partir do estudo pioneiro de Kenneth Arrow (1963), que veio a inspirar as Teorias da Escolha Racional e, em especial, a Teoria da Escolha Pública. Foi essa vertente que abriu o caminho

para a aplicação dos métodos das Ciências Econômicas na análise política. Sem dúvida, as diversas vertentes da *rational choice* correspondem à linha teórica mais influente na Ciência Política dos últimos cinquenta anos. De outro, temos as abordagens teóricas que priorizaram os métodos interpretativos e os procedimentos participativos na formulação e implementação de políticas públicas, incluindo-se as abordagens que utilizaram a teoria crítica de Habermas (1984, 1987) como referência teórica. Não iremos tratar aqui das especificidades de cada uma dessas linhas, mas sim de um aspecto subjacente às duas abordagens, a saber: a questão da reificação.

No início da década de 1980, Habermas (1984) formulou uma tese que representou uma modificação do diagnóstico da “velha” teoria crítica da Escola de Frankfurt. Enquanto Adorno e Horkheimer (1985) sustentavam que a reificação das sociedades capitalistas – argumento desenvolvido a partir de Lukács (1974) – já era total, impedindo inclusive a tomada de consciência pelo proletariado, Habermas dirigiu sua análise para a problemática das sociedades de capitalismo desenvolvido, ou seja, para as sociedades do *welfare state* (HABERMAS, 1987). Sua tese é que nessas sociedades a intervenção estatal se deu às custas da reprodução do mundo-da-vida, que só pode se dar por meio do entendimento mútuo intersubjetivo, possível graças ao uso da linguagem comum. Essas intervenções do sistema administrativo adotaram processos sistêmicos “deslinguisticados”, baseados em abstrações – “eleitor” e “cliente do Estado” –, que geraram a reificação de interações sociais, resultando em patologias sociais. Assim sendo, o problema da reificação mostra a sua relevância para a análise de abordagens teóricas das *policy sciences*: o *policy-maker*, ao se utilizar de determinada teoria para a formulação de políticas públicas, traz para a prática política as abstrações presentes na teoria e, com isso, pode estar induzindo a reificações com efeitos potencialmente negativos para a sociedade. Nesse artigo, procuraremos mostrar como a concepção científica de K. Arrow (1951) abriu o caminho para o processo de reificação nas *policy sciences*, que, nas décadas de 1980 e 1990, iria estar no cerne da onda de reformas liberais do Estado que atingiu dezenas de países do mundo ocidental e que foi associada com o modelo do *New Public Management*³ inspirado na Teoria da Escolha Pública (FERLIE et al., 1996). Assim sendo, esse artigo também se propõe a aproximar a teoria política contemporânea da área de políticas públicas, que tem sido predominantemente abordada por meio de estudos empíricos.

³ No Brasil, o modelo do *New Public Management* foi denominado de “administração gerencial”. Ver Pereira (1998).

Considero que tal interação é cada vez mais necessária, na medida em que a tendência à especialização na Ciência Política se aprofunda, afastando áreas de conhecimento que poderiam se beneficiar mutuamente de um diálogo intelectual.

As duas perspectivas em *The policy sciences*

Podemos dizer que o livro *The policy sciences*, editado por Daniel Lerner e Harold Lasswell e publicado em 1951, é a obra que delimitou o estudo das políticas públicas como uma área de especialização da Ciência Política. Nesse livro, pode-se identificar duas características principais. Em primeiro lugar, trata-se de um trabalho que mostra claramente a sua inserção no contexto político da época, caracterizado pelo acirramento da Guerra Fria. A tensão no cenário internacional estava crescendo em vários fronts, com reflexos na política interna americana: a então União Soviética havia anunciado que já possuía a bomba atômica; acontecimentos políticos subsequentes levariam ao envolvimento dos Estados Unidos na Guerra da Coreia e à onda de perseguições políticas do macartismo. Nos créditos de *The policy sciences* somos informados de que o livro é um produto intelectual da Hoover Institution⁴. Os textos que compõem o livro não deixam dúvidas de que, na década de 1950, o Instituto estava ativamente engajado no “esforço de Guerra Fria”. Já no Prefácio, Charles Easton Rothwell, então presidente da Hoover Institution, fazia referência ao potencial das *policy sciences* como um instrumento para o aprimoramento da política externa norte-americana:

Por exemplo, a formulação de uma política em relação à Ásia pode proceder de maneira mais inteligente quando o decision-maker sabe com alguma precisão como e por quem é detido o poder em cada país, quais são as características e o passado das elites controladoras, e quais são as aspirações predominantes e hábitos de pensamento de cada povo asiático. (ROTHWELL, 1951, p. X, tradução nossa).

Rothwell informa na sua apresentação que a maioria dos colaboradores do livro participaram do estudo *Revolution and the Development of International Relations (RADIR)*, conduzido pela Hoover Institution com o apoio financeiro da Carnegie Corporation. O próprio título do projeto e o contexto político da época indicam que se tratava de um estudo preocupado com a expansão da influência soviética no mundo.

⁴ Trata-se de um centro de pesquisas afiliado à Universidade de Stanford, Califórnia, criado em 1919 por Herbert Hoover – que viria a se tornar o 31º presidente dos EUA – com objetivo de estudar as consequências sociais, econômicas e políticas da Primeira Guerra Mundial.

A importância das policy sciences para a política externa dos EUA também pode ser constatada no capítulo introdutório escrito por Harold Lasswell, o fundador das policy sciences. Em certo trecho, ele escreve:

É possível examinar os eventos mundiais do ponto de vista da invenção, difusão e restrição das instituições sociais. Dessa perspectiva, Moscou é o centro eruptivo do padrão revolucionário mundial do nosso tempo, e uma das tarefas da análise e do gerenciamento político é auxiliar ou restringir a difusão desse padrão. Mais especificamente, um grande problema de nossa época é trazer a seu final o processo revolucionário de nosso período com o mínimo custo de vidas humanas. (LASSWELL, 1951, p.11, tradução nossa).

Mais adiante, no mesmo capítulo, Lasswell observa que há uma diferença entre o padrão do “[...]centro eruptivo de um movimento mundial revolucionário [e da] revolução política de uma época.” (LASSWELL, 1951, p. 11, tradução nossa). Lasswell toma como exemplo a Revolução Francesa, cujas elites revolucionárias podiam ser identificadas com o centro eruptivo daquele período histórico, mas que, no entanto, não correspondiam exatamente ao padrão revolucionário daquele tempo, ainda que pudessem ser observados pontos em comum em ambos os padrões. E complementa:

É claro que a elite de 1917 em Moscou pode ser chamada de elite do centro eruptivo de nosso momento, mas é questionável se o padrão predominante em Moscou tem muitos elementos em comum com o padrão revolucionário de nossa época. De fato, uma das principais tarefas das policy sciences hoje é seguir minuciosamente os processos de invenção, difusão e restrição social ao redor do mundo, com o objetivo de estimar o significado de eventos específicos. (LASSWELL, 1951, p. 12, grifo do autor, tradução nossa).

Na passagem acima, Lasswell está aparentemente considerando a hipótese de que a URSS não representaria o verdadeiro padrão revolucionário da época. Ele parece se perguntar: “Para onde o mundo caminha? O socialismo soviético será a organização social e política do futuro? O mundo no futuro será mais parecido com o Leste Europeu ou com os EUA?” No entanto, Lasswell insiste: as policy sciences seriam “neutras”, cabendo a elas identificar tendências – no caso, no panorama mundial – que, dependendo do ponto de vista do decision-maker, seriam positivas ou negativas. Entretanto, talvez procurando se ajustar melhor ao contexto político americano na década de 1950, Lasswell estabelece uma conexão entre as policy sciences e o modelo de democracia existente nos EUA:

A tradição americana dominante afirma a dignidade dos homens. Assim, tem-se a expectativa de que a ênfase será no desenvolvimento de conhecimento pertinente à completa realização da dignidade humana. Vamos, por conveniência, chamar essa evolução de 'policy sciences da democracia'. (LASSWELL, 1951, p. 10, grifo do autor, tradução nossa).

Naturalmente, no contexto da Guerra Fria, a palavra "democracia" era logo associada ao sistema político dos países do Ocidente, em oposição ao dos regimes fechados da "cortina de ferro"⁵.

A segunda característica que se destaca no livro (LERNER; LASSWELL, 1951) é a idéia de que a formulação de políticas deveria ser uma ciência dedicada à "engenharia social". Esse é o aspecto que, superado o contexto político no qual emergiram as policy sciences, permanece relevante até os dias de hoje. Pretendo mostrar que a idéia fundadora dessa área de estudos representa uma reafirmação da filosofia política de Hobbes e de seu propósito de determinar "a ordem correta do Estado e da sociedade"⁶. Assim como o projeto político de Hobbes, as policy sciences fizeram do método científico o seu principal fundamento. Esse foi o passo inicial para a "cientização" do processo de formulação de políticas públicas, que atingiria o seu ápice com a adoção dos pressupostos e métodos da Ciência Econômica pela Teoria da Escolha Pública. Para detalhar esse argumento, vamos examinar a seguir alguns textos que compõem o livro.

Como vimos acima, Lasswell considera que o principal objetivo das policy sciences é "[...] aumentar a racionalidade no fluxo de decisão [...]" (LASSWELL, 1951, p. 3, tradução nossa). Como pode-se esperar, ele não está se referindo à racionalidade comunicativa, mas sim à racionalidade intencional (ou instrumental), passível de ser apreendida pela lógica matemática. "À luz dos sucessos alcançados [declara Lasswell] não há razão para se duvidar de que a ênfase atribuída ao método quantitativo está amplamente vindicada. [...] A batalha pelo método foi ganha" (LASSWELL, 1951, p. 7, tradução nossa). De fato, o texto de Lasswell, assim como os demais capítulos metodológicos, dão destaque à quantificação como um procedimento metodológico fundamental. Hilgard e Lerner (1951) observam que mesmo as abordagens qualitativas nas Ciências Sociais passaram a adotar métodos quantitativos. E concluem: "No nosso tempo,

⁵ Em um ensaio de 1961, Habermas criticou o conceito de democracia defendido por Lasswell e outros teóricos conservadores. Para eles, "democracia" seria aquilo que existia nos EUA e em outros países ditos democráticos. Habermas argumentou que era preciso contrapor a esse conceito a "idéia de democracia", que sempre desempenhara um papel fundamental na teoria crítica. Ver Wiggershaus (1998).

⁶ Sobre a discussão da "cientização" do conhecimento do mundo social a partir da filosofia política de Hobbes, ver Habermas (1973).

método significa quantificação” (HILGARD; LERNER, 1951, p. 23, tradução nossa). Nesse momento, vêm-nos à mente Lukács (1974) e sua tese da mensurabilidade das relações sociais como um sintoma da reificação da sociedade. Como vimos, para o teórico húngaro, a quantificação está relacionada à ambição pela previsibilidade, correspondendo a um sintoma do processo de reificação das sociedades capitalistas. É justamente esse aspecto que aparece com toda a nitidez nos argumentos dos fundadores das policy sciences. Para Lasswell, as “policy sciences da democracia” devem desenvolver modelos especulativos – os developmental constructs – que teriam a função de “[...] esclarecer metas, identificar tendências e estimar possibilidades futuras [...]” (LASSWELL, 1951, p. 11, tradução nossa). Ele faz questão de observar, entretanto, que os developmental constructs não seriam equivalentes a hipóteses científicas. Na seguinte passagem, pode-se notar que Lasswell (1951) sugere que a capacidade de ação política pode se sobrepujar a especulações científicas:

Deve-se notar que muitas hipóteses sobre o futuro alegam ter validade científica, como a concepção marxista de que estaria emergindo uma sociedade sem classes. Mas nenhuma reivindicação de ‘inevitabilidade’ pode ser aceita. Eventos no futuro não podem ser conhecidos com absoluta certeza por antecipação: eles são parcialmente prováveis e parcialmente aleatórios. (LASSWELL, 1951, p. 11, tradução nossa).

As policy sciences, portanto, deveriam utilizar o conhecimento para dirigir os acontecimentos na esfera política de modo a obter os resultados desejados pelos governos. Portanto, ainda que as policy sciences sejam aclamadas como “ciência”, o componente normativo pode ser claramente notado graças ao contexto dessa época. A criação da RAND Corporation⁷ é exemplo mais acabado da convicção de que o conhecimento científico deveria ser utilizado para fins políticos. O famoso think-tank, financiado pelo Departamento de Defesa Americano, reuniu muitas das mais brilhantes mentes dos EUA e se popularizou por seus estudos sobre as possibilidades e conseqüências de uma guerra nuclear. Kenneth Arrow e Margareth Mead⁸ trabalharam em projetos temporários para a RAND Corporation (POUNDSTONE, 1993). Arrow, assim como John Von Neumann e John Nash que também colaboraram com a RAND, era um economista dedicado ao desenvolvimento da Teoria dos Jogos. No capítulo

⁷ A sigla originou-se do termo research and development.

⁸ Renomada antropóloga, elaborou para a RAND um estudo sobre a atitude dos soviéticos frente à autoridade e escreveu o capítulo “The study of the national character” para The policy sciences (MEAD, 1951).

que escreve, Arrow (1951) apresenta uma discussão sobre as vantagens dos modelos matemáticos para as Ciências Sociais.

Outra participação digna de nota é a de Paul Lazarsfeld, que escreve, com Allen Barton, o capítulo dedicado à problemática da mensuração de dados qualitativos (LAZARFELD; BARTON, 1951). Lazarsfeld, austríaco de nascimento e militante da social-democracia na sua juventude, colaborou com o Instituto de Pesquisa Social dirigido por M. Horkheimer do início da década de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial, período em que seus principais colaboradores se encontravam exilados nos EUA⁹. Durante esses anos, Lazarsfeld desempenhou o papel de elo de ligação entre os pesquisadores do Instituto e o meio acadêmico americano, que já construía sólida reputação devido aos estudos sociais empíricos desenvolvidos com métodos quantitativos. Horkheimer (apud WIGGERSHAUS, 1998) considerava essa colaboração entre a filosofia e os estudos empíricos algo bastante positivo, pois nessa época seu desejo era desenvolver um programa de pesquisas que fosse capaz de combinar as “idéias européias” com o “método americano”. Por sua história de vida e pela associação com os teóricos da Escola de Frankfurt, Lazarsfeld muito provavelmente não se sentia à vontade com o clima de Guerra Fria perceptível nas páginas de *The policy sciences*. Embora não possamos estar certos sobre os sentimentos de Lazarsfeld, podemos constatar que sua abordagem metodológica não era tão dogmática quanto a defendida por K. Arrow (1951). Na verdade, trata-se de uma perspectiva que difere substancialmente da perspectiva adotada pelos métodos da Economia, tidos por Arrow como uma referência para as Ciências Sociais em geral.

Antes de analisarmos mais atentamente os argumentos de Arrow (1951) e Lazarsfeld e Barton (1951), será conveniente apresentar aqui as linhas gerais da discussão epistemológica que se desenvolveu entre os teóricos críticos. Em 1951, mesmo ano em que *The policy sciences* era publicado, o Instituto de Pesquisas Sociais era reinaugurado em Frankfurt. Em fevereiro daquele ano, Adorno fez uma palestra durante a Conferência de Pesquisa de Opinião Alemã, realizada em Weinheim, na qual defendeu os métodos empíricos para o desenvolvimento de uma sociologia crítica.

O verdadeiro significado dos métodos empíricos [observou Adorno] está na motivação crítica que eles contêm. A pesquisa social empírica não deve deixar essa motivação desaparecer, nem pode enganar a si mesma

⁹ No referido capítulo, Lazarsfeld e Barton (1951) usam a pesquisa sobre a estrutura e autoridade na família para ilustrar os procedimentos de mensuração de dados qualitativos. Coordenado por Eric Fromm, esse estudo foi o primeiro trabalho desenvolvido pelo Instituto de Estudos Sociais após o seu estabelecimento nos EUA na década de 1930. Ver Wiggershaus (1998, p. 149-156).

na sua investigação das relações sociais. (ADORNO apud WIGGERSHAUS, 1998, p. 452, tradução nossa).

Essa visão crítica das ciências empíricas já havia sido delineada por Horkheimer (1983), em ensaio inicialmente publicado em 1937. Habermas levará adiante os argumentos de Adorno e Horkheimer (1985) em uma série de textos publicados na década de 1960, sendo o mais conhecido o ensaio em que ele apresenta uma tese filosófica sobre a relação entre conhecimento e interesse (HABERMAS, 1971)¹⁰.

Nesse ensaio, Habermas (1971) postula que há três tipos de ciência: a empírico-analítica, a histórico-hermenêutica e a crítica; cada qual apresentando um interesse subjacente: interesse técnico, interesse prático e interesse emancipatório, respectivamente. Essas ciências seriam as únicas formas possíveis de se adquirir conhecimento, uma vez que se desenvolveram em consonância com a história natural da humanidade, na qual os interesses se ligam às três formas de organização social: trabalho, linguagem e poder. O poder pode ser considerado a relação social dominante e, por isso, o interesse emancipatório determina a direção dos demais interesses, pois a modificação das relações de poder não deixa intactos os interesses técnico e prático. Para Habermas, as ciências empírico-analíticas aplicadas à sociedade teriam por objetivo desvendar leis de comportamento social, uma vez que o interesse técnico estaria implícito na metodologia do procedimento empírico: as observações controladas de fatos permitiriam o controle monitorado da ação. As ciências histórico-hermenêuticas, por outro lado, adquirem conhecimento por meio da interpretação de fatos históricos, sem a intenção de derivar leis gerais de comportamento, e sem pressupor uma separação nítida entre os fatos e a interpretação dos mesmos, pois, neste caso, “[...] o acesso aos fatos é feito por meio da compreensão do sentido, não da observação [...]” (HABERMAS, 1971, p. 309, tradução nossa). Entretanto, uma ciência social crítica, sustenta Habermas, não deve se contentar com os objetivos das ciências empírico-analíticas.

As ciências sistemáticas da ação social, isto é, a economia, a sociologia e a ciência política, têm como meta, assim como as ciências empírico-analíticas, produzir conhecimento nomológico. Uma ciência social crítica, porém, não ficará satisfeita com isso. Ela está preocupada em ir além dessa meta para determinar quando afirmações teóricas captam regularidades invariáveis da ação social propriamente dita e quando estas últimas expressam relações de dependência congeladas ideologicamente

¹⁰ O ensaio foi apresentado por Habermas como seu discurso de posse na cadeira de Filosofia na Universidade de Frankfurt, em 1961.

e que, a princípio, podem ser modificadas. (HABERMAS, 1971, p. 309, tradução nossa).

O tema da aquisição do conhecimento pela interpretação, de um lado, e pela observação, de outro, será retomado por Habermas (1984). Modificando sutilmente seu argumento anterior, Habermas diz que as Ciências Sociais não podem adquirir conhecimento pelo procedimento da observação (relação sujeito-objeto), pois o objeto de investigações é retirado do mundo social e precisa, antes de mais nada, ser interpretado (relação sujeito-sujeito).

O problema do Verstehen é de importância metodológica nas humanidades e ciências sociais em primeiro lugar porque o cientista não pode ter acesso a uma realidade simbolicamente pré-estruturada apenas por meio da observação; e porque entender o sentido [Sinnverstehen] não pode ser controlado metodologicamente da mesma maneira que a observação no curso da experimentação. O cientista social basicamente não tem outro acesso ao mundo-da-vida além daquele que o leigo tem. Ele já tem que pertencer de certo modo ao mundo-da-vida cujos elementos quer descrever. Para descrevê-los, ele deve entendê-los; para entendê-los, deve ser capaz, em princípio, de participar de sua produção; e participação pressupõe que se pertence. Como veremos, essa circunstância proíbe o intérprete de separar questões de sentido e questões de validade a ponto de atribuir à interpretação do sentido um caráter puramente descritivo (HABERMAS, 1984, p. 108, grifo do autor, tradução nossa).

Habermas (1984), concordando com o ponto de vista de Anthony Giddens, observa que as Ciências Sociais são duplamente dependentes da interpretação do sentido: além da dependência em relação à teoria – ou seja, os dados empíricos não existem em uma forma “pura”, mas são interpretados pela teoria – a própria coleta de dados em um mundo pré-interpretado (mundo-da-vida) exige uma interpretação adicional. Habermas chama o primeiro procedimento de “estágio um”, comum a todas as ciências; o “estágio zero”, porém, é um passo interpretativo adicional para as Ciências Sociais. A diferença entre um “fato” nas Ciências Naturais e um “fato” nas Ciências Sociais é que nestas os “fatos” são expressões simbólicas às quais só se pode chegar pelo entendimento mútuo, ou seja, por meio de uma atitude performativa. Para ter acesso a dados do mundo social, o cientista tem que fazer uso dos padrões interpretativos pertencentes a esse mundo, o que demanda a atitude de um participante. Mas há a objeção de que, como participante, o cientista possa estar alterando os fatos que deseja compreender. “O problema do Verstehen pode, portanto, ser expresso na breve pergunta: como a objetividade da

interpretação pode ser reconciliada com a atitude performativa de alguém que participa do processo de chegar-se ao entendimento mútuo?" (HABERMAS, 1984, p. 112, grifo do autor, tradução nossa). A essa pergunta, Habermas acrescenta:

O sistema de ação no qual o cientista social se move como um ator está em um plano diferente; este é, via de regra, um segmento do sistema científico; de todo modo, ele não coincide com o sistema de ação sob observação. Ao concentrar-se como falante e ouvinte, exclusivamente no processo de alcançar o entendimento, o cientista social toma parte do sistema de ação observado sob a condição da retirada, por assim dizer, de suas qualidades como ator. (HABERMAS, 1984, p. 114, grifo do autor, tradução nossa).

No entanto, prossegue Habermas, mesmo quando o cientista se distancia do sistema de ação observado, para entender por que os atores reagem a uma reivindicação de validade com um "sim", um "não", ou abstando-se, ele precisa entender os motivos que os atores apresentam para justificar as próprias posições. Por isso, mesmo na situação de participante "virtual", o cientista não pode abster-se de julgar os motivos que interpreta no sistema de ação observado. Habermas sustenta que as ações comunicativas que o cientista social quer compreender não podem ser acessadas por meio de um processo em "dois estágios", ou seja, primeiro como "fatos" objetivos e depois avaliadas de acordo com algum padrão idealizado.

Ao contrário, um intérprete que participa virtualmente, sem intenções próprias de ação, só pode captar descritivamente o sentido do processo real de busca do entendimento sob o pressuposto de que ele julga o acordo ou desacordo, as reivindicações de validade e as razões em potencial com as quais é confrontado, por meio de uma base comum que é compartilhada em princípio por ele e por aqueles que estão imediatamente envolvidos. (HABERMAS, 1984, p. 116-117, grifo do autor, tradução nossa).

Voltemos à observação de Adorno (apud WIGGERSHAUS, 1998) sobre a pesquisa empírica nas Ciências Sociais. Podemos agora entender que a "motivação crítica" à qual ele se refere reside no cientista social. Suas observações dos fatos sociais são interpretações que dependem de um julgamento que o cientista faz desses mesmos fatos. Portanto, as interpretações científicas nas Ciências Sociais – sejam elas consideradas "críticas" ou meramente "descritivas" – são, elas mesmas, reivindicações de validade em busca de validação intersubjetiva e, assim, são recebidas por um público mais amplo, composto por outros cientistas ou atores

políticos a quem cabe julgar como essas interpretações serão utilizadas na coordenação da ação. Com isso, cai por terra a idéia de que “comportamentos” sociais podem adquirir uma objetividade independente das interpretações a elas atribuídas pelo cientista. Como só a interpretação intersubjetiva pode fornecer sentido aos elementos do mundo social, o método – por mais preciso e sofisticado que seja – não é capaz, por si mesmo, de fornecer a objetividade almejada.

Vejam os como Habermas (1984) justifica esse raciocínio. Como podemos descrever a ação teleológica de um ator social? Para descrever a ação precisamos fazer duas suposições ontológicas: há um “mundo” objetivo para o ator – ou seja, ele tem um entendimento subjetivo do que seja esse mundo – e há um mundo que é externo à subjetividade do ator. Se o ator diz que faz X para obter o resultado Y, podemos tomar essa justificativa apenas como uma expressão subjetiva do ator. Nesse caso, só podemos avaliar sua declaração quanto a sua sinceridade, mas não temos condições de verificar a sua autenticidade real. No entanto, se desejamos avaliar a ação do ator quanto à sua racionalidade, então teremos que tomar sua declaração como uma reivindicação de validade e, nesse caso, torna-se inevitável trazer à baila nossa própria concepção do que é uma ação racional. Ao contrapor uma reivindicação de validade àquela apresentada pelo ator, entramos em um modo de interação comunicativo e pressupomos que o ator que observamos tem as mesmas competências discursivas que reconhecemos em nós mesmos. Habermas (1984) observa que, assim como acontece na interpretação de uma ação racional no mundo objetivo, o mesmo procedimento se aplica à situação na qual buscamos compreender a ação guiada por normas e mesmo a ação dramaturgica. Portanto, toda interpretação depende de um consenso intersubjetivo obtido por meio da apresentação e crítica de reivindicações de validade, mesmo quando a interpretação se dá no contexto de um estudo empírico. Porém, os modelos teóricos nas Ciências Sociais implicam que apenas um dos aspectos da racionalidade – veracidade, validade normativa ou sinceridade – será enfatizado. Desse modo, o modelo teórico nas Ciências Sociais simplifica o processo real de chegar-se ao entendimento mútuo, tornando-o unidimensional.

A descrição de um curso de ação real exige uma interpretação complexa que já faz uso implicitamente de um aparato conceitual da ação comunicativa e, como as interpretações do dia-a-dia, traz as características de uma interpretação que é racional em sua abordagem. A possibilidade de escolher entre uma interpretação descritiva e uma interpretação racional emerge somente quando um dos modelos não comunicativos de ação limita o observador a uma abstração, isto é, ao afirmar apenas um

aspecto de uma interação complexa que funciona por meio de reivindicações de validade. (HABERMAS, 1984, p. 119-120, tradução e grifo nossos).

O modelo teórico elimina, “metodologicamente”, a interpretação intersubjetiva, criando uma abstração, isto é, atribuindo um “comportamento” ao ator e subtraindo dele – e do cientista – a capacidade discursiva. Desse modo, o cientista social cria um constructo, um “fato social” que pode ser, então, “observado”. No entanto, essa redução metodológica não é a única alternativa para a manutenção da objetividade nas Ciências Sociais. A constatação de que o cientista social precisa entrar em interação comunicativa com o mundo-da-vida que quer investigar não implica uma renúncia à objetividade. Habermas (1984) sustenta que a resposta à questão da objetividade nas Ciências Sociais pode ser encontrada nos desafios enfrentados pela sociologia interpretativa e pela sociologia convencional. No caso da etnometodologia, duas alternativas pareciam estar disponíveis ao cientista social: ou considerava-se capaz de assumir uma posição transmudana, como na epoké fenomenológica, ou, diante da constatação de que interpretações são dependentes do contexto, deveria renunciar a qualquer objetividade, sucumbindo ao relativismo. Para Habermas, nenhuma dessas alternativas é satisfatória. Em primeiro lugar, a contextualidade seria, de certo modo, uma ilusão, pois para dar sentido a um contexto que é inicialmente estranho ao intérprete, o cientista precisa adotar conceitos – isto é, outras interpretações – que lhe são familiares. Adotando-se a perspectiva da interação comunicativa, nota-se que toda interpretação transcende o contexto específico. Todo intérprete tem necessariamente que lançar mão de padrões interpretativos já presentes no mundo-da-vida, que, dessa maneira, se expande para além do contexto investigado. Trata-se, portanto, de um “regresso infinito” de padrões interpretativos. A “saída” pela epoké também não seria plausível, pois representa uma contradição com a intuição fundamental da etnometodologia, ou seja, que não seria possível ter acesso ao mundo-da-vida a não ser por meio de seus próprios conteúdos simbólicos. A sociologia convencional, por sua vez, trivializa a questão, acreditando que a objetividade pode ser alcançada simplesmente pelo aperfeiçoamento dos métodos de pesquisa, o que também corresponde a uma ilusão. O cientista social não tem acesso privilegiado ao seu objeto de estudo; ele só pode fazer isso adotando os mesmos procedimentos com que construiu seu próprio mundo-da-vida.

Na medida em que o sociólogo não é consciente dessa situação, compartilha ingenuamente do status do leigo [...] e, como esse, hipostasia

a realidade social como algo que existe por si mesma. Assim, o sociólogo convencional não toma conhecimento do fato de que ele pode objetivar um contexto de ação o qual ele faz de objeto de estudo somente recorrendo previamente a esse próprio contexto como fonte de informação. (HABERMAS, 1984, p. 125, tradução e grifo nossos).

Entre a renúncia à objetividade e a ilusão da sociologia convencional, Habermas (1984) argumenta que a alternativa é reconhecer no procedimento interpretativo um núcleo universal, que transcende o contexto específico. Como vimos, Habermas identifica essa universalidade no pragmatismo formal da linguagem, isto é, no processo de apresentação, crítica e deliberação de reivindicações de validade. É um procedimento universal, pois tem lugar toda vez que se faz uso da linguagem. Assim, a validade de um estudo científico nas Ciências Sociais, assim como qualquer outra reivindicação de validade, também depende de um acordo intersubjetivo. O método adotado na investigação social, portanto, deve ser considerado apenas como um dos argumentos do estudo e não uma prova definitiva de que alcançou-se a "objetividade científica". Não é possível apresentar aqui os muitos exemplos de como esse acordo intersubjetivo é fundamental até nas Ciências da Natureza¹¹. Basta que nos lembremos de que Karl Popper (1975), o mais festejado dos filósofos da ciência "objetiva", afirma que o atributo fundamental da Ciência é que suas teorias devem ser passíveis de contestação e superação. Assim, em Ciência, não existem verdades definitivas. Podemos acrescentar que, em Ciência, também não existe objetividade desvinculada da intersubjetividade.

Vamos agora retomar a discussão metodológica nas policy sciences com a análise do capítulo escrito por Arrow (1951). Já no início, Arrow faz uma veemente defesa dos métodos quantitativos nas Ciências Sociais. Para ele, o argumento de que os fenômenos sociais não se adaptam aos princípios matemáticos não é suficientemente convincente, sendo fruto de "um profundo mal-entendido" (ARROW, 1951, p. 129). A matemática, diz Arrow, é uma linguagem usada pelo cientista social por suas "superiores clareza e consistência". Além disso,

[...] simplesmente não é verdade que a matemática é útil apenas na análise quantitativa. Sem dúvida, muitos ramos da matemática – especialmente aqueles familiares para o indivíduo comum, como a álgebra e o cálculo – são de natureza quantitativa. Mas o campo da

¹¹ No entanto, podemos dizer que, sem a aceitação implícita do papel da intersubjetividade, todos os congressos e debates científicos perdem o sentido. Também perderiam sentido todas as bancas de avaliação de teses e dissertações.

matemática ou da lógica simbólica é puramente qualitativo. Podemos fazer perguntas tais como as seguintes: a ocorrência de um evento sempre implica a ocorrência de outro? Será impossível que dois eventos ocorram simultaneamente? Os eventos aqui podem ser de natureza puramente qualitativa, como a presença ou ausência de características em um complexo cultural. (ARROW, 1951, p. 125, tradução nossa).

Arrow se refere a “eventos” culturais como se estes fossem objetos na natureza, denotando, assim, que a hipóstase de fenômenos sociais é assimilada como uma premissa do raciocínio. Ele não nos diz nada sobre como o investigador chega a esses eventos; apenas pressupõe que o fenômeno a ser medido possui propriedades que independem da interpretação do observador. Outra abstração pressuposta por Arrow é que os fenômenos sociais seriam estáveis e, portanto, passíveis de serem descritos por modelos matemáticos que expressem uma regularidade dos fenômenos:

[...] o argumento de que apenas a intuição treinada pode produzir uma análise social relevante é rejeitado como sendo sem sentido por aquele que possui treinamento em matemática. Se a intuição do investigador é confiável, ela produziria as mesmas avaliações toda vez que fosse confrontada com o mesmo tipo de fatos. Mas tal correspondência pode ser sempre representada por uma relação matemática em uma forma suficientemente complexa. Portanto, qualquer conhecimento intuitivo pode sempre ser reduzido a termos matemáticos. Além disso, há um pressuposto geral que conhecimento científico deve ser válido interpessoalmente e, por conseguinte, passível de ser expresso em uma linguagem objetiva, consistente. (ARROW, 1951, p. 130, tradução e grifo nossos).

O sentido que Arrow atribui ao termo “válido interpessoalmente” não é, naturalmente, aquele que corresponde à validade intersubjetiva de Habermas (1984). Ele se refere aqui a uma validade que independe dos intérpretes e que seja passível de reprodução. Essa independência da interpretação implica um distanciamento entre o cientista e seu objeto de estudo; o método de pesquisa é que faz a mediação entre o primeiro e o segundo. No entanto, para que o objeto de pesquisa seja mensurável, precisa incorporar certas características compatíveis com o método utilizado. Dessa maneira, o método de pesquisa introduz na análise uma abstração da realidade social. Modelos matemáticos têm como objetivo prever resultados da ação social, e por isso precisam assumir necessariamente mais pressupostos do que as teorias explicativas; e estas, mais pressupostos do que as teorias normativas. Portanto, é nos modelos matemáticos que encontramos o maior grau de abstração das Ciências

Sociais. A simplificação necessária ao equacionamento matemático da realidade social exige a introdução de abstrações fixas, reduzindo a ação social – e toda sua complexidade – a um modelo de comportamento adaptado ao método de mensuração¹². Mas é justamente porque a realidade social não é fixa que se torna possível manter viva a idéia de emancipação. Por isso, a ciência crítica pressupõe que o cientista social possa questionar os resultados de sua investigação empírica. O cientista social que se fixa na busca de “leis” de comportamento acaba não só se contentando em descobri-las como também tende a se apegar à capacidade de previsão que o modelo permite. Certamente esta é uma postura conservadora; pois, para que um modelo matemático funcione adequadamente, é necessário, como quer Arrow (1951), que o comportamento dos atores sociais permaneça estável ao longo do tempo. Isso nos remete novamente a Lukács (1974, p. 162-163, grifo do autor, tradução nossa):

[...] o pensamento racionalista, ao partir da possibilidade formal de calcular os conteúdos das formas, tornadas abstratas, terá necessariamente que definir estes conteúdos como imutáveis – no interior de cada sistema de relações em vigor. Este pensamento só apreende o devir dos conteúdos reais, o problema da história, sob a forma de um desses sistemas de leis, sistema que tenta explicar o conjunto das possibilidades previsíveis. Não cabe aqui estudar em que medida isso é realizável: metodologicamente, importa notar que a via para o conhecimento, tanto do qualitativo e do concreto no conteúdo com o devir do conteúdo, ou seja, do devir histórico, nos é assim vedado pelo próprio método: por definição, é da essência de qualquer lei semelhante impedir, no interior do seu domínio de validade, que algo de novo aconteça.

Portanto, são as próprias premissas dos modelos matemáticos que impedem uma crítica aos resultados da pesquisa social, pois a precisão do modelo matemático depende da continuidade dos pressupostos do modelo por um tempo indefinido. E se o modelo não é mais capaz de captar a regularidade dos fenômenos sociais, então é preciso que seja substituído por outro que seja capaz disso¹³.

Arrow (1951, p. 131, tradução nossa) admite que o entendimento que um indivíduo tem do mundo social “[...] consiste em grande medida de

¹² Não podemos esquecer-nos, entretanto, dos esforços feitos, principalmente pelos economistas, para o desenvolvimento de “modelos dinâmicos”. Mas mesmo esses modelos só podem operar com variáveis previamente estabelecidas e que tenham amplitude de variação também previamente determinada.

¹³ Esse é o caso da Teoria da Escolha Pública, que Arrow inaugurou com seu livro *Social choice and individual values* (1963), publicado inicialmente em 1951, mesmo ano, portanto, da publicação de *The policy sciences*.

expressões simbólicas de outros indivíduos; [e que] pode-se apreender essas expressões diretamente porque esse indivíduo é parte do mundo social que ele observa". No entanto, Arrow (1951, p. 131, tradução nossa) considera que essa apreensão do sentido "[...] se dá inevitavelmente em um nível em grande medida inconsciente, intratável na expressão matemática (que é certamente o domínio da consciência)". Portanto, Arrow acredita que a interpretação intersubjetiva do sentido estaria fora do alcance do tratamento matemático, reservado apenas para o domínio da consciência, isto é, o mundo objetivo. Mas, se focarmos nossa atenção nesse argumento, percebemos que Arrow está nos dizendo que a interpretação intersubjetiva de expressões simbólicas é irracional porque não pode ser tratada pela linguagem matemática. Ou seja, se o processo de interpretação não pode ser apreendido pela linguagem matemática, então esse processo não pode ser considerado "racional". No entanto, "fatos" sociais só podem ter existência tanto para o leigo como para o investigador se interpretados e só podem ser medidos se simplificados por meio de abstrações. Arrow limita-se a um conceito de racionalidade que opera apenas segundo os princípios da lógica formal, baseados em abstrações da realidade. Para ele, a racionalidade consciente corresponde, em larga medida, ao comportamento auto-interessado do modelo econômico: "É precisamente no campo da Economia, no qual indivíduos estudados estão envolvidos em operações que têm um nível relativamente alto de cálculo consciente, que os métodos matemáticos têm se mostrado mais bem-sucedidos" (ARROW, 1951, p. 131, tradução nossa). Em outras palavras, os modelos matemáticos seriam mais úteis quando um "cálculo racional" – no caso, o comportamento do *Homo oeconomicus* – está presente. Mas Arrow não quer assumir o ônus do simplismo que o modelo econômico implica, como fica claro no seguinte trecho:

É verdade, portanto, que existem certas limitações para o uso de métodos matemáticos nas ciências sociais. De qualquer modo, deve-se insistir que as vantagens são igualmente aparentes e podem compensar uma certa perda de realismo. Em primeiro lugar, clareza de pensamento ainda é jóia rara. Em particular, a multiplicidade de valores assumidos pelos símbolos verbais pode ser uma grande desvantagem quando se deseja traçar as conseqüências lógicas de uma proposição. (ARROW, 1951, p. 131, tradução nossa).

Apesar destas considerações, não temos dúvida quanto aos pressupostos de Arrow. Ele reconhece apenas a existência da razão instrumental, considerando que a interpretação intersubjetiva pertence ao plano do irracional.

Como sabemos, Arrow não foi o único, ainda que tenha sido um dos primeiros, a propor os modelos econômicos como exemplo a ser seguido pelas Ciências Sociais em geral. A idéia da Economia como um modelo de Ciência Social esteve no centro dos debates epistemológicos da famosa "Disputa Positivista", termo pelo qual ficou conhecido o seminário organizado pela Sociedade Alemã de Sociologia em 1961. Nesse seminário, as posições epistemológicas eram representadas por dois campos que se opunham um ao outro: de um lado estavam Adorno e Habermas, e de outro, Karl Popper, Ralf Dahrendorf e Hans Albert (ADORNO et al., 1973). Wiggershaus (1998) sintetiza os argumentos de Popper nesse debate nos seguintes termos:

No artigo que apresentou em Tübingen, Popper mais uma vez alertou os sociólogos contra o 'cientificismo', significando a transferência para as ciências sociais do 'mal-entendido dos métodos das ciências naturais', do 'mito do caráter indutivo dos métodos das ciências naturais'. O que deveria ser transferido seria, em vez disso, sua filosofia da ciência crítica [que, naturalmente, não corresponde a 'ciência crítica' de Habermas. C.A.]. Em termos concretos, isto significava tomar a Economia como um modelo específico, uma vez que era uma disciplina que há muito desfrutava de um maior grau de perfeição formal que as outras ciências sociais e fornecia abstrações particularmente poderosas da realidade social. Popper via a Economia praticando o 'método do entendimento objetivo, ou seja, a lógica situacional.' [...] Entender implicava descobrir a lógica situacional de uma dada ação que permitiria ao cientista dizer: 'Se eu tivesse as mesmas metas, teoria e informação, teria agido exatamente da mesma maneira.' Não se tratava, assim, de investigar a maneira pela qual desejos subjetivos e restrições objetivas [...] estariam inter-relacionados nas ações sociais, mas sim de desenvolver um processo de tradução dos fatores subjetivos que eram acessíveis da mesma maneira que as ocorrências nas ciências naturais. Popper, entretanto, não esclareceu como tal processo de tradução seria possível dentro do quadro referencial de sua filosofia da ciência crítica. (WIGGERSHAUS, 1998, p. 569, tradução e grifo nossos).

Como podemos notar na passagem acima, Popper concebia a ação apenas como ação teleológica. Para ele, o cientista deveria traduzir as ações sociais em um modelo de comportamento determinado por três fatores: metas, teoria e informação. Toda ação social deveria ser traduzida em parâmetros compatíveis com a lógica formal de forma que a ação social pudesse ser expressa na linguagem matemática. Esse argumento aproxima-se da idéia de ação racional de Max Weber, como nos mostra Gabriel Cohn (1979). Para Weber, a

[...]ação perfeitamente racional é plenamente previsível (e 'desencantada', diria Weber). Ela oferece probabilidade máxima de previsão correta de sua ocorrência. [...] A ação racional, a mais previsível, é também o caso privilegiado da ação compreensível: basta que o observador conheça o fim visado, os meios disponíveis e que leve em consideração que existe uma e apenas uma forma de maximização dos resultados, nas condições dadas. Vale dizer, basta que ele conheça a situação e sua lógica própria para compreender a ação [...]. (COHN, 1979, p. 90-91, grifo do autor).

Sintetizando a discussão desenvolvida até aqui, podemos dizer que as *policy sciences* nasceram sob a forte influência do pensamento acadêmico que dominava as Ciências Sociais na década de 1950, caracterizado pela ênfase no "rigor científico". Nas *policy sciences*, essa atitude cientificista levou ao enaltecimento dos métodos quantitativos e ao foco privilegiado nos modelos econômicos. Com isso, o método muitas vezes subordinou a própria teoria. O pressuposto era de que a objetividade residia no método, o que escamoteava a distinção entre "fatos sociais" e abstrações metodológicas, abrindo, assim, o caminho para a reificação da realidade social. Gostaria de ser bem clara aqui: não pretendo afirmar que as teorias positivas, os métodos quantitativos e os modelos econômicos geram necessariamente reificações. Estou sugerindo – com apoio nos argumentos de Habermas (1984) e Lukács (1974) – que há uma tendência inerente aos procedimentos científicos convencionais de gerarem abstrações até o nível da reificação. Limitado ao conceito de razão instrumental, o cientista social que adota modelos matemáticos sem uma reflexão crítica sobre os pressupostos está à beira da hipóstase da realidade social. Sem o reconhecimento da base intersubjetiva do mundo social, o cientista social se alija de seu próprio objeto de estudo, tomando-o como uma "natureza" incompatível com a própria idéia de sociedade. Devemos reconhecer que é possível utilizar métodos quantitativos sem se cair na armadilha da reificação. Daí a importância do capítulo escrito por Lazarsfeld e Barton (1951). É ali que podemos encontrar uma abordagem metodológica que escapa do perigo da reificação.

Nesse capítulo, Lazarsfeld e Barton (1951) sugerem procedimentos para a mensuração de dados qualitativos. Portanto, assim como Arrow (1951), eles estão tratando da mensuração de fenômenos sociais. Entretanto, Lazarsfeld e Barton não só reconhecem a base intersubjetiva do conhecimento social, mas incorporam essa idéia nos procedimentos metodológicos que propõem. Vamos, portanto, aos argumentos dos autores.

A primeira parte do capítulo é dedicada à descrição da "[...] operação que deve preceder qualquer mensuração real: a formação de categorias a partir das quais os objetos estudados podem ser classificados ou medidos"

(LAZARFELD; BARTON, 1951, p. 155, tradução nossa). Ainda que Lazarsfeld e Barton não utilizem a terminologia da interpretação hermenêutica, propõem procedimentos para a pesquisa social que correspondem essencialmente ao processo de “participação” no mundo-da-vida, tal qual descrito por Habermas (1984). Desse modo, a primeira questão com a qual o pesquisador social se defronta, segundo os autores, é compreender como a variável a ser medida é apreendida a partir da realidade social:

Antes que possamos investigar a presença ou ausência de algum atributo em uma pessoa ou em uma situação social, ou antes que possamos hierarquizar ou medir esses atributos em termos de alguma variável, temos que formar um conceito dessa variável. (LAZARFELD; BARTON, 1951, p. 155, tradução nossa).

Como os autores reconhecem, não é possível determinar de forma categórica como deve se dar o processo de identificação da variável. De todo o modo, a formação de categorias de análise, que podem ser desdobradas em variáveis mais específicas, depende de uma interação com o contexto do estudo. Lazarsfeld e Barton (1951) chamam esse processo de “pesquisa exploratória”, procedimento que se tornou um padrão para a pesquisa empírica na Sociologia. Como eles observam, a pesquisa exploratória utiliza-se não só do conhecimento adquirido por pesquisadores experientes, mas também do conhecimento fornecido pelos próprios participantes da situação social que se deseja investigar:

Quando a pesquisa contém elementos exploratórios, o pesquisador encontrar-se-á diante de um conjunto de dados brutos para os quais ainda não existem categorias teóricas prontas. Ele deve formular categorias antes que possa fazer qualquer outra coisa. Provavelmente, a melhor maneira de começar é com categorias bem concretas – o tipo de categorias que policy-makers experientes ou participantes em uma situação usam, que devem ser trabalhadas da maneira mais clara e lógica possível (LAZARFELD; BARTON, 1951, p. 156, tradução e grifo nossos).

Portanto, o pesquisador começa com as mesmas categorias que o leigo, ou seja, as interpretações presentes no mundo-da-vida que tanto o pesquisador como o ator social sob investigação compartilham. Para designar o contexto a partir do qual as variáveis de pesquisa são interpretadas, Lazarsfeld e Barton (1951) adotam o termo “estrutura da situação” em lugar de “mundo-da-vida”. Cabe notar, porém, que a estrutura da situação se refere apenas aos aspectos problematizados de

determinado contexto, sem referência explícita aos padrões pré-interpretados do mundo-da-vida:

A classificação [das categorias] deve se basear em um amplo esboço da situação como um todo – um esboço contendo os principais elementos e processos de uma situação que é importante distinguir para o propósito da compreensão, predição e elaboração de políticas. (LAZARSELD; BARTON, 1951, p. 156, tradução nossa).

A pesquisa exploratória pode obter, a partir do contexto pertinente à investigação, categorias que correspondam a comportamentos, valores e perspectivas os mais diversos possíveis. No entanto, só a partir dessa interação com a “estrutura da situação” será possível chegar às categorias e variáveis pertinentes. Já podemos notar aqui uma diferença fundamental em relação aos argumentos apresentados por Arrow (1951). Para ele, o comportamento de “cálculo” seria o mais conspícuo e “racional”, e por essa razão o mais “mensurável”. Para Lazarsfeld e Barton (1951), porém, só o próprio contexto deve expor a lógica, isto é, a racionalidade, das interações entre os atores sociais, a partir das quais categorias de “comportamentos” podem ser construídas pelo pesquisador. Assim sendo, o procedimento exploratório não pressupõe a existência, no contexto sob investigação, de um tipo específico de comportamento “racional”. O procedimento exploratório tem justamente o objetivo de captar do contexto as categorias e variáveis relevantes para os próprios participantes da interação social. Na seguinte passagem, Lazarsfeld e Barton não deixam dúvidas quanto a isso:

Inicia-se com uma coleção de observações de pessoas naquelas situações, relatórios sobre o comportamento delas ou materiais de entrevistas nos quais os próprios participantes são requisitados a explicar seu comportamento. Normalmente não é possível chegar a um sistema de classificação satisfatório agrupando-se itens que parecem similares em conteúdo. É preciso construir um cenário ou modelo concreto da situação como um todo à qual os relatórios se referem e, então, situar o relatório em questão dentro desse ‘esquema estrutural’. Isso envolve um processo de interação. (LAZARSELD; BARTON, 1951, p. 159, tradução e grifo nossos).

Os autores ainda recomendam que esse processo de classificação de elementos do contexto seja realizado de uma maneira circular, ou seja, o pesquisador interage com o contexto, forma as categorias e depois retorna novamente ao contexto até que as arestas sejam aparadas. Dessa maneira,

a criação dos objetos de investigação se dá por meio de um processo de interação hermenêutica, de interpretação intersubjetiva.

O procedimento exploratório reconhece que toda investigação empírica da realidade social implica a criação de objetos – as variáveis a que Lazarsfeld e Barton (1951) se referem –, mas também visa a captar o sentido dessas variáveis para os próprios participantes do contexto investigado. Nesse caso, não teríamos uma reificação dos conteúdos da realidade social, uma vez que eles, ainda que constituídos na forma de categorias ou variáveis, preservam grande parte do sentido que compõe o mundo-da-vida pertinente. A reificação só tem lugar quando o vínculo entre o sentido da variável e os participantes do contexto social é rompido pela introdução de um pressuposto externo ao mundo-da-vida, como se dá nos modelos baseados no comportamento do *Homo oeconomicus*. Não seria o caso de afirmar que este modelo está errado. Como se sabe, ele é perfeitamente plausível em determinadas condições. Entretanto, a imposição do modelo de “maximização da função-utilidade” para os mais diversos contextos de interação social tornou-se a abstração par excellence das *policy sciences* e, com isso, o processo de formulação de políticas públicas tornou-se potencialmente gerador de reificações.

Considerações finais

Como vimos, a abordagem instrumental do conhecimento em políticas públicas correspondeu à própria definição de *policy sciences*. No entanto, as abordagens participativas em políticas públicas, cada vez mais valorizadas pelos *policy makers* e acadêmicos, podem estar deslocando a hegemonia das abordagens economicistas. Trata-se de um campo de estudos ainda pouco desenvolvido em termos teóricos. Embora exista uma profusão de estudos de caso relatando experiências participativas na formulação e implementação de políticas públicas, poucos são os autores que procuraram desenvolver teoricamente a questão da participação nesse campo. Não por coincidência, Habermas (1984, 1987) tem sido usado como uma das principais referências teóricas nas abordagens participativas em políticas públicas, como é o caso das abordagens de John Forester (1989) e John Dryzek (1990). Apesar do pequeno desenvolvimento teórico, muitos dos governantes da atualidade, seja qual for o nível de governo considerado, enfatizam a necessidade de aumentar a participação da população no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se da constatação de que a técnica não pode substituir a legitimidade. O declínio do modelo do *New Public Management*, que teve seu apogeu no final da década de 1980, pode ser compreendido

como uma crise de legitimidade, na qual o princípio da racionalidade econômica cede espaço para o princípio da participação. Há indícios de que essa crise não foi desencadeada apenas pelos efeitos negativos de uma economia liberada das intervenções do Estado. O recrudescimento das patologias sociais nas sociedades contemporâneas – inclusive nos países de welfare state – indica que estamos vivendo uma crise de escassez de “sentido”, de “solidariedade social” e de “força do ego” (HABERMAS, 1987). Políticas públicas baseadas nos princípios da Teoria da Escolha Pública invadiram áreas extremamente sensíveis às intervenções sistêmicas, como é o caso das políticas sociais e agora vê-se a necessidade de contê-las. Cada vez mais, os policy makers parecem reconhecer que o *Homus oeconomicus* que participa do mercado não é capaz de construir uma sociedade. Cabe agora investigar as alternativas ao modelo da racionalidade econômica. Para essa tarefa, porém, os cientistas sociais devem estar atentos aos pressupostos da investigação científica, pois, como procuramos demonstrar, a abstração dos métodos científicos pode levar ao processo de reificação que destrói a capacidade de renovação do mundo-da-vida, a base vital da sociedade.

ANDREWS, C. W. The policy sciences as “science”: method and reification. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 11-35, 2005.

■ **ABSTRACT:** This article discusses the methodological aspects of the policy sciences, as presented in the book *The policy sciences: recent developments in scope and method*, edited by Harold Lasswell and David Lerner in 1951. Adopting Jürgen Habermas’s social theory as a theoretical reference, the methodological positivism outlined by H. Lasswell and Kenneth Arrow is confronted with the more balanced, interpretative methodology proposed by Paul Lazarsfeld and Allen Barton. The article concludes that, parting from the two methodological possibilities opened by the inauguration of the policy sciences as a field of study, it was the positivist approach that had set the dominant character of the policy sciences in the following years.

■ **KEYWORDS:** Public policy. Methodology. Social theory.

Referências

ADORNO, T. W. et al. *La disputa del positivismo en la sociología alemana*. Tradução de Jacobo Muñoz. Barcelona: Grijalbo, 1973.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ANDREWS, C. W. *Reificação e legitimidade: Habermas como metateoria das policy sciences*. 2003. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ARROW, K. J. *Mathematical models in the social sciences*. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 18, p. 121-154.

_____. *Social choice and individual values*. 2th ed. New Haven: Yale University Press, 1963.

COHN, G. *Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

DRYZEK, J. S. *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FERLIE, E. et al. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press, 1989.

HABERMAS, J. *Knowledge and human interest: a general perspective*. In: _____. *Knowledge and human interest*. Tradução de Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press, 1971. Appendix, p. 301-317.

_____. *The classical doctrine of politics in relation to social philosophy*. In: _____. *Theory and practice*. Tradução de John Viertel. Boston: Beacon Press, 1973. cap. 1, p. 41-81.

_____. *The theory of communicative action: reason and rationalization of society*. Tradução de Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984. v. 1.

_____. *The theory of communicative action – Life world and system: a critique of functionalist reason*. Tradução de Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1987. v. 2.

HILGARD, E. R.; LERNER, D. *The person: subject and object of science and policy*. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 2, p. 16-43.

HORKHEIMER, M. *Teoria tradicional e teoria crítica*. In: ARANTES, P. E. (Org.). *Walter Benjamin, Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Jürgen Habermas: textos escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 115-154. (Os pensadores, v. 48).

- LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 1, p. 3-15.
- LAZARSFELD, P. F.; BARTON, A. H. Qualitative measurement in the social sciences: classification, typologies, and indices. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 9, p. 155-192.
- LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LUKÁCS, G. História e consciência de classe. Tradução de Telma Costa. Porto: Publicações Escorpião, 1974.
- MEAD, M. The study of the national character. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. cap. 4, p. 70-85.
- PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 237-270.
- POPPER, K. R. Lógica da pesquisa científica. Tradução de Leonidas Engenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1975.
- POUNDSTONE, W. Prisoner's dilemma: John Von Neumann, game theory and the puzzle of the bomb. New York: Anchor Books, 1993.
- ROTHWELL, C. E. Foreword. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. vii-xi.
- WIGGERSHAUS, R. The Frankfurt School: its history, theories and political significance. Tradução de Michael Robertson. Cambridge: MIT Press, 1998.