



O PRINCÍPIO DE CAUSALIDADE NA ANÁLISE DE POLÍTICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES EPISTEMOLÓGICOS EM TRÊS ENSAIOS

EL PRINCIPIO DE CAUSALIDAD EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS: POSIBILIDADES Y LÍMITES EPISTEMOLÓGICOS EN TRES ENSAYOS

CAUSAL PRINCIPLE IN POLICY ANÁLISE: EPISTEMOLOGICAL POSSIBILITIES AND LIMITS IN THREE TRIALS

Luis Enrique Aguilar
Universidade Estadual de Campinas - Brasil
E-mail: luis.aguilar@merconet.com.br

Eixo temático 3: Metodologias para a análise e pesquisa de Políticas
Educativas

Resumo: Introduzimos a discussão da causa numa matriz de análise de políticas de modo a pensar o determinismo da política (em escala macro ou micro) para aprofundar o conhecimento sobre a dimensão explicativa da pesquisa da política nas ciências sociais focando a especificidade da capacidade de explicação e predição científicas. Nos interessa o debate das conexões causais como também explorar os limites do determinismo estrutural da política. Esta perspectiva nos coloca em contato com conceitos centrais à análise da política como Estado e Globalização e simultaneamente nos preocupa metodologicamente a qualidade das inferências que fazemos na análise como também nos demarca claramente as fronteiras da utilização do método comparativo como instrumento nestas análises. A abordagem recoloca o debate da explicação na análise de três ensaios que examinam: (1) o impacto das políticas das chamadas Reformas Educativas na América Latina e Caribe no contexto da reforma do Estado e o peso do rumo neoliberal destas reformas; (2) a institucionalização de políticas de incentivo remunerado na educação básica que entrecruzam políticas de financiamento e políticas curriculares; (3) os processos de diferenciação individual e institucional a partir de políticas de avaliação e indução ao produtivismo na pós-graduação. De modo didático, nos três ensaios, é possível reproduzir o ciclo percorrido pelas das políticas e estabelecer conexões causais a distintos níveis de análises.

Palavras-chave: Princípio de causalidade. Análise de política. Reformas educativas. Incentivo remunerado. Avaliação-produtivismo.

Resumen: Introducimos la discusión de la causa en una matriz de análisis de políticas para pensar el determinismo de la política (en escala macro o micro) para profundizar el conocimiento sobre la dimensión explicativa de la investigación de la política en las ciencias sociales enfatizando la especificidad de la capacidad de explicación y predicción científicas. Nos interesa el debate de las conexiones causales como así también explorar los límites del determinismo estructural de la política. Esta perspectiva nos pone en contacto con conceptos centrales del análisis de la política como Estado y Globalización y simultáneamente nos preocupa metodológicamente la



calidad de las inferencias que hacemos en el análisis como también nos delimita claramente las fronteras de la utilización del método comparativo como instrumento en estos análisis. El abordaje recoloca el debate de la explicación en el análisis de tres ensayos que examinan: (1) el impacto de las políticas de las llamadas Reformas Educativas en América Latina y el Caribe en el contexto de la reforma del Estado y el peso del curso de acción neoliberal de estas reformas; (2) la institucionalización de políticas de incentivo remunerado en la educación básica donde se entrecruzan políticas de financiamiento y políticas curriculares; (3) los procesos de diferenciación individual e institucional a partir de políticas de evaluación e inducción al productivismo en el post-grado. De modo didáctico, en los tres ensayos, es posible reproducir el ciclo recorrido por las políticas y establecer conexiones causales a distintos niveles de análisis.

Palabras clave: Principio de causalidad. Análisis de política. Reformas educativas. Incentivo remunerado. Evaluación-productivismo.

Abstract: Purposely introduced the discussion of the issue in policy analysis in order to think the determinism of the policy (macro or micro scale) to increase knowledge of the explanatory dimension of policy research in the social sciences focusing on the specific capacity of scientific explanation and prediction. We are interested in the discussion of causal connections as well as explore the limits of structural determinism of politics. This perspective puts us in touch with the central policy analysis as State and Globalization concepts and methodological concerns in both the quality of the inferences we make in the analysis but also clearly demarcates the boundaries of the use of the comparative method as a tool in these analyzes. The approach replaces the discussion of explanation in the analysis of three trials that examine : (1) the impact of the policies of Educational Reforms calls on Latin American and Caribbean in the context of state reform and the weight of neoliberal direction of these reforms ; (2) the institutionalization of policy incentives paid in basic education funding policies that intersect and curriculum policies; (3) the processes of individual and institutional differentiation from assessment policies and induction to productivism in graduate school. A didactic way, the three tests, it is possible to reproduce the cycle traversed by the policies and establish causal connections to different levels of analysis

Keywords: Principle of causality. Analysis of policy. Educational reforms. Incentive paid. Evaluation-productivism.

Explicitando relações causais

Animamo-nos a fazer um exercício, antecipando reflexões e ensaiando *hipóteses*, utilizando, para isso, o conteúdo do Relatório do PREAL¹ –

¹ PREAL, **PROGRAMA DE PROMIÇÃO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**, QUEDANDONOS ATRAS. INFORME SOBRE EL PROGRESO EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA. INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN, EQUIDAD Y COMPETITIBIDAD ECONOMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CHILE, 2001. Dados do Relatório apontam +Rendimento nas provas: D (Mau) A. pontuação obtida nas provas nacionais e internacionais é alarmantemente baixa. Matrícula: B (Bom). Os níveis médios de educação continuam inferiores aos padrões mundiais, apesar de uma alta cobertura no fundamental e um aumento importante da cobertura pré-escolar; Permanência na escola: C (Regular, sem tendência definida). Em muitos países, entre um



Programa de Promoción da Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Relatório da Comissão Internacional sobre Educação, Equidade e Competitividade Econômica na América Latina e o Caribe - QUEDÁNDONOS ATRÁS. Relatório do Progresso Educacional na América Latina, Dezembro de 2001, que diz:

Os Sistemas Educacionais da América Latina não “Ficariam para trás” Se... (ou desde que...)

- o rendimento das crianças da América Latina e do Caribe, de acordo com a pontuação obtida nas provas nacionais e internacionais, deixasse de ser alarmantemente baixo em termos comparativos;
- os níveis médios de educação deixassem de ser inferiores aos padrões mundiais, apesar de uma alta cobertura no Ensino Fundamental e um aumento importante da cobertura pré-escolar.
- a permanência na escola, na maioria dos países, atingisse os 100% ao chegar à 5ª série e mantivesse performances semelhantes às dos alunos que egressam do 2º Grau.
- a equidade, em termos de educação de qualidade, atingisse às crianças pobres, rurais ou indígenas.
- se estabelecessem e implementassem “standards” nacionais compreensivos em todos os países.
- existissem sistemas de provas nacionais, corretamente utilizadas, promovendo o desenvolvimento escolar e institucional.
- os professores estivessem bem preparados, bem dirigidos e bem remunerados.
- o investimento público em educação, por aluno, fosse adequado às demandas da educação básica e não estivesse concentrado na educação superior.

Ensaçando uma (re)leitura das afirmações da investigação do PREAL da perspectiva da causalidade, resulta inevitável a busca da conexão causal --não das constatações dos efeitos (o “*Estarmos Ficando para trás*”) mas sim da busca de determinantes que possam estar nos mostrando, para cada um dos argumentos do Relatório PREAL, conexões causais que expliquem as

quarto e a metade dos alunos nunca chegam à 5ª série. É ainda menor o grupo dos que egressam do 2º Grau; Equidade F (Muito Mau/ Retrocesso) A educação de qualidade raramente chega às crianças pobres, rurais ou indígenas; Padrões D (Mau). Não se tem estabelecido nem implementado “standards” nacionais compreensivos em nenhum país; Avaliação C (Regular, sem tendência definida). Existem sistemas de provas nacionais, embora sejam débeis e sejam subutilizados; Autoridade e responsabilidade C (Regular, sem tendência definida); A descentralização está em andamento, embora de acordo com os resultados, mas é raro que se estenda até os estabelecimentos no nível da escola; Carreira docente D(Mal) Os professores estão mal preparados, mal dirigidos e mal remunerados. Não é frequente que se reconheça, apoie ou retribua a docência de qualidade; Investimento em educação: C (Regular, sem tendência definida); O gasto (como % do PIB) tem aumentado, embora, para a educação básica, o investimento público por aluno é baixo e está concentrado na educação superior.



situações dos sistemas educacionais na América Latina, do ponto de vista da análise de três grandes dimensões: a) desempenho, acesso e permanência dos seus alunos; b) parâmetros de ensino e avaliação e c) formação, desempenho, remuneração e carreira dos professores. Entendemos que uma análise causal pode mostrar a conexão entre essas três dimensões, não como o Relatório PREAL as apresenta, mas como um movimento analítico que recoloca a *noção de precedência existencial* na conexão causal, para aprimorar o caráter explicativo da análise. Por exemplo:

- a – “Condições socioescolares afetam notavelmente o desempenho, o acesso e a permanência dos alunos na escola”;
- b – “A disseminação inadequada e a baixa compreensão pela comunidade impedem a apropriação dos parâmetros de ensino e avaliação”;
- c – “Baixos níveis de investimento governamental degradam a formação, o desempenho, a remuneração e a carreira dos professores”.

Analisando a natureza específica da temática proposta para o ensaio – o princípio de *univocidade* da conexão causal entre *C* e *E* – parece importante resgatar a chamada plasticidade da determinação teleológica, na qual se pode atingir um fim determinado mediante toda uma variedade de meios alternativos (BUNGE, 1997, p.70-71). E, ao analisar a *Causalidade e Legalidade*, nas Ciências Sócio-Históricas, Bunge (p. 369-372), questiona: são a Sociologia e a História disciplinas científicas? Em suas palavras:

Dois são, em essência, os argumentos que se têm invocado para apoiar a afirmação de que a sociologia e a história são impossíveis como Ciências. O primeiro é o da unicidade e irrepetibilidade dos fatos sócio-históricos; o segundo, a índole não causal dos assuntos humanos. Se a ciência fosse definida como o descobrimento das causas de sucessos recorrentes não seria difícil demonstrar que as ciências da sociedade e a história são impossíveis, pois, nos assuntos humanos, não se podem encontrar dois sucessos idênticos e, por outro lado, é evidente que, na natureza dos assuntos pesquisados, nas ciências humanas, intervêm categorias de determinação não causais, como a estatística, a teleologia e a dialética.

E propõe:

Pode-se escolher entre duas alternativas: reconhecer que a impossibilidade de incluir a história e a sociedade nessa definição só



revela sua impropriedade; ou sustentar que a definição é correta, porém, que somente vale para as ciências naturais e não para as culturais.

Esse mesmo autor resgatará a chamada escola histórica “*humanística*”, inaugurada em fins do século XIX por Dilthey, Rickert, Windelband e outros membros do movimento das *Geisteswissenschaften*, a qual reagiu contra a extensão do método científico a todos os setores da investigação, ou, pelo menos, contra sua aplicação a problemas que poderiam conduzir a descobrimentos “indesejáveis”.

Tais autores, e em particular Dilthey, negam que a ciência histórica tenha por principais objetivos tanto as condições materiais da existência como as “forças” sociais (em grande medida impessoais) que, em última instância, modelam a cultura espiritual. Eles afirmam, pelo contrário, que a única missão do historiador é averiguar as proezas de um espírito supostamente livre, que é considerado separado da cultura material. Além disso, negam-se a admitir que o objetivo final da investigação histórica seja o descobrimento de leis. Segundo esses autores, o olhar de um historiador deve restringir-se à descrição literária e à ressurreição artística de sucessos completamente *singulares e ilegais* da natureza *espiritual*, tarefa para a qual é indispensável uma intuição inata, misteriosa e singular (*das Verstehen*) – esse suposto *Ersatz* do método científico é, entretanto, alheio às normas gerais que gozam de validade intersubjetiva. Portanto, Bunge analisará a afirmação de que é impossível descobrir leis históricas, porque os sucessos históricos são, ao mesmo tempo, específicos, únicos, singulares e, essencialmente, não causais (p.370-370).

Saviani (1997)² também recupera Dilthey para esta análise quando afirma que

Após a reação anti-racionalista ocorrida na virada do século XIX para o século XX, representada, por exemplo, pelas obras de Dilthey e de Spengler, organiza-se, na década de 20 deste século (XX), o movimento que se traduziu na “Escola dos Annales” enquanto busca

² SAVIANI, D. **O debate teórico e metodológico no campo da história e sua importância para a pesquisa educacional.** In: SAVIANI, D; LOMBARDI, J.C.; SANFELICE, J.L. (Orgs.) *História e história da educação: o debate teórico-metodológico atual.* Campinas, SP: HISTEDBR/Autores Associados (Coleção Educação Contemporânea), 1997.



de superação dos limites da historiografia tradicional de fundo positivista até então dominante. Nas suas duas primeiras fases, que se estendem até 1969, com a aposentadoria de Fernand Braudel, esse movimento pautou-se pela busca de construção racional de uma história totalizante. A partir dos anos 70, se dá uma inflexão com a adoção de pressupostos estruturalistas oriundos da filosofia, da linguística e da etnologia que desembocará na chamada “Nova História”, a qual se converteu no pivô do atual debate teórico e metodológico no campo da História, ao se contrapor à historiografia que vinha sendo praticada, seja na perspectiva tradicional, à qual se atribuía a influência positivista, seja na perspectiva crítica de orientação marxista ou tributária da Escola dos Annales das fases lideradas por Lucien Febvre e Marc Bloch e, depois, por Fernand Braudel. (p.10).

Bunge (p.372) retoma a discussão da irrepetibilidade com a finalidade de observar a univocidade dos sucessos históricos. Dificilmente seria possível discutir a índole única, não repetível e específica dos sucessos sócio-históricos. A questão é se essa unicidade dos fenômenos históricos é peculiar aos assuntos humanos, ou se é um traço de todos os objetos concretos, embora ela seja admitida, em menor grau, em níveis inferiores ao da sociedade ou ao da cultura.

A tese de que tal unicidade é exclusiva dos fatos sócio-históricos conta com o assentimento fácil de quem, desde Schelling até os românticos contemporâneos, não estão suficientemente familiarizados com as Ciências Naturais. Até se encontram distinguidos metodólogos que admitem a possibilidade de edificar uma ciência da história, uma ciência supostamente “particularizadora”, e as ciências “generalizadoras,” como a física, residem, precisamente, na ideia de que “é o sucesso particular o que lhes interessa (a muitos estudiosos da história e a seus métodos) e não as chamadas leis históricas universais. Do nosso ponto de vista, não pode haver leis históricas.[...] Aqueles que estejam interessados nas leis devem se voltar para as ciências generalizadoras (por exemplo, a sociologia)”³.

Duas características dessa típica declaração são pertinentes ao nosso problema. O primeiro diz respeito ao conceito de sucesso particular; e, o

³ N.deT. Transcrevemos a citação de Popper(1950) in BUNGE *The Open Society and its Enemies*. Observe-se o estranho (porém usual) corte entre *história* e *sociologia*, que se compreenderia supondo que a *história* humana não fosse essencialmente o desenvolvimento da *sociedade* humana. (Grifos nossos)



segundo, à discutível identificação das leis históricas (a maioria das quais pode consistir em tendências gerais e em longo prazo) com leis históricas Universais, válidas para todo tipo de sociedade e para todo fato histórico particular de uma classe dada.

Devemos, então, perguntar, comparativamente, sobre a irrepetibilidade nas Ciências Naturais e nas Ciências Sócio-Históricas, mesmo sem outorgar às últimas o caráter de Ciências, atribuindo hierarquia apenas aos “sucessos sócio-históricos”. A análise de Bunge discute o objeto das Ciências Sociais do ponto de vista da unicidade, similaridade e, especificamente, de sua inteligibilidade, para compreender a sociedade e seu desenvolvimento histórico:

Se a especificidade, unicidade ou irrepetibilidade dos sucessos no mundo da matéria não tornam impossíveis as ciências físico-químicas, porque motivo deveria impossibilitar as ciências sociais? Admitindo que os sucessos sócio-históricos são enormemente mais ricos que os dos níveis inferiores, e que isso os faz suscetíveis de um grau mais elevado de especificidade ou individualidade, isso não quer dizer que os ditos sucessos sejam **einmalig** (isto é, que somente ocorram uma vez) em todos os aspectos. Sustentar a completa irrepetibilidade é tão superficial como repetir que a história se repete, e equivale a negar a existência das espécies pela circunstância de não haver dois indivíduos exatamente iguais, posição nominalista (e niilista) criticada já faz muito tempo por Kant⁴. Por outro lado, essa diversidade não indica que os sucessos sócio-históricos sejam ilegais, única característica que poderia fazer infrutuoso seu tratamento científico. Se os sucessos sócio-históricos fossem todos, essencialmente, diversos entre si, se não pudessem se achar dois acontecimentos similares, se a unicidade (em detalhe) fosse incompatível com a identidade essencial e parcial, ou, pelo menos, com a similitude, então nada seria inteligível na sociedade e em seu desenvolvimento histórico, e os sociólogos e historiadores poderiam aspirar a tão-somente uma crônica mais ou menos artística dos fatos separados, ininteligíveis e, portanto, inúteis. (Supondo que sua mera descrição fosse possível, suposição que está longe de ser óbvia, pois haveria que intentar um novo jogo de termos para narrar cada sucesso). É de presumir que nenhuma pessoa inteligente se interessaria por tal descrição, embora ela seja possível. (BUNGE, 1997, p. 376-377).

Entretanto, a defesa do método científico nas ciências sócio-históricas,

⁴ KANT, I. (1787). *Kritik der reinen Vernunft* (B), Hamburgo, Meiner, 1952. p. 680 e segs. Uma clássica e eloquente elucidação da necessidade de aplicar, simultaneamente, um “princípio de homogeneidade” e um “princípio de especificação” para explicar a identidade no meio da diferença.



pode estar na origem da nossa preocupação, quando identificamos a análise científica com a análise causal, e essa identificação, em alguma medida, nos impossibilita de encontrar leis históricas causais, se atribuímos aos escritos historiográficos um caráter narrativo ou de crônica, ou se – para sermos estritamente rigorosos com a análise causal de fatos históricos – precisaríamos de um enorme número de fatos e conexões, os quais talvez nem se adequassem a ligações causais.

Em defesa do enfoque científico nos assuntos humanos, resgatemos o objetivo da Ciência Social como o de “atingir o conhecimento das conexões causais entre os fatores sociais”, segundo MC Iver(1942), e a principal tarefa do historiador⁵ que é a “descobrir vínculos causais entre os sucessos”(Mandelbaum, 1942). Essa afirmação esboça duas discussões que gostaríamos de esclarecer:

- 1) entre a aplicação sistemática do Princípio Causal e o Princípio de Determinação no sentido de que “os sucessos não correm caprichosamente e sim segundo leis, e
- 2) que os sucessos não surgem do nada mas emergem de condições preexistentes” (idem, 1997, p. 392-393)

O Determinismo geral é aquela teoria ontológica cujos componentes necessários e suficientes são:

- o princípio genético ou princípio de produtividade, segundo o qual nada pode surgir da nada, nem se converter em nada; e
- o princípio de legalidade, segundo o qual nada sucede de forma incondicional, nem completamente irregular, ou seja, de modo ilegal ou arbitrário (BUNGE, 1997, p. 48).

Ambos os princípios podem ser fundidos num só, a saber:

Tudo é determinado segundo leis por alguma outra coisa, entendendo-se por essa última tanto as condições externas como as internas do objeto em questão. Tal formulação pode ser chamada de princípio de determinação. Trata-se de um suposto filosófico da ciência confirmado por resultados de investigação científica.

⁵ SAVIANI, D. O debate teórico e metodológico no campo da história e sua importância para a pesquisa educacional. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J.C.; SANFELICE J.L. (Orgs.). **História e história da educação: o debate teórico-metodológico atual**. Campinas, SP: HISTEDBR/Autores Associados (Coleção Educação Contemporânea).



Parece-nos oportuno analisar a natureza das leis sociais, ou melhor, das leis universais das Ciências Sociais e, de fato, como aponta Gomez Rodriguez (2005), a tese de que o conhecimento social busca estabelecer leis universais e nelas se apoia tem sido amplamente aceita.

As leis sociais universais, consideradas em termos enunciativos, seriam leis da forma **para todo X, se X tem a propriedade F, então tem a propriedade G**. As leis desse tipo podem ser empíricas ou teóricas. Como exemplo das primeiras teríamos: **em todo grupo social, o poder acaba sempre concentrando-se em poucas mãos** (segundo a Lei de ferro da oligarquia de Robert Michels). Esse enunciado tem estrutura idêntica a da afirmação: **todo X, se X é metal, se dilata com o calor**. Outras leis empíricas seriam: a produção, em todo sistema econômico, aumenta no começo e logo cresce em ritmo decrescente, na medida em que aumentam os investimentos (Lei de rendimentos decrescentes); sempre que há desigualdades de riqueza num grupo, existem privilégios (Lei de privilégios); o aumento do tamanho do grupo implica aumento na diferenciação (Lei de diferenciação); a população aumenta sempre em progressão geométrica e, os alimentos, em progressão aritmética (Lei da população de Malthus); se diminui a oferta, sobem os preços (Lei da oferta); ou a quantidade que se deseja adquirir, por unidade de tempo, será tanto maior quanto menor for o preço (Lei da demanda). As leis sociais desse tipo teriam que cumprir, ou se supõe que cumprissem, uma das condições (ou ambas): estar justificadas empiricamente e/ou ser deduzidas de leis fundamentais (das teorias). (p.130-131).

Entretanto, há duas questões centrais na natureza das leis das Ciências Sociais que devem ser entendidas como componentes identitários mais que como problemas: são as chamadas *Causas perturbadoras* e as *Cláusulas ceteris paribus*. As causas perturbadoras são relatadas por Mill (*apud* GOMEZ RODRIGUEZ) como o grande problema das leis sociais, pois apresentam exceções. Nas leis sociais a relação invariante, que afirma a lei, se alterada pela existência do que Mill chamou de causas perturbadoras, as quais interferem na relação necessária afirmada por essa lei, criando discrepâncias entre o que a lei postula e o que realmente ocorre. As causas perturbadoras estão presentes em situações reais, que cobrem a lei e são responsáveis por tal discrepância. As Cláusulas *ceteris paribus* são chaves, na definição do status lógico e metodológico, dessas leis e desenharam os limites de aplicabilidade de uma teoria. Gomez Rodrigues, ao recuperar historicamente o conceito de *ceteris paribus*, cita Nagel para quem essa cláusula significa:



a igualdade de outros fatores, ou que outras coisas sejam iguais. Para Hempel significa: sendo iguais ou irrelevantes a todas as demais condições e destaca que, embora do ponto de vista literal, seja: tudo ou demais igual ou semelhante, a utilização da cláusula inclui a conotação de irrelevância. Nas Ciências Sociais, os problemas, que têm sido eliminados da formulação, reaparecem na aplicação da lei na forma de importantes discrepâncias entre o que a lei afirma e o que de fato ocorre entre o que se prevê e os resultados reais. Isto é, as leis apresentam exceções, atendo-se ao fato de que os fatores que cobrem a cláusula **ceteris paribus** nem são irrelevantes, nem permanecem constantes. O menor rendimento explicativo e preditivo das leis sociais se explica, precisamente, nesses termos. Portanto, é necessário especificar tais fatores e estabelecer as leis que os governam para poder levá-los em conta, prevendo suas consequências ao aplicar a lei, o que supõe conseguir um acercamento entre condições ideais e reais do mesmo modo que ocorre nas leis físicas.

Os problemas para se conseguir esse acercamento são: a) em muitos casos se desconhece quais são os fatores que originam as discrepâncias (por isso a cláusula se generaliza **a tudo o que resta**); b) é difícil especificar quais são os fatores dominantes) e quais os irrelevantes; c) geralmente se carece de leis que deem conta deles e, portanto, de explicação e d) tais fatores não podem ser quantificados nem suas consequências calculadas prevendo com exatidão seus efeitos. (idem, 2005, p. 136).

A discussão sobre as leis sociais e seu caráter universal está ligada ao desenvolvimento do conhecimento social e muito tem a ver, também, com a natureza do objeto de estudo das Ciências Sociais. A *especificação* como solução à aplicabilidade das cláusulas *ceteris paribus* parece significar um esforço ainda maior de dar razão aos fatores que interferem, explicando-os e calculando, em que medida acontece essa interferência (calculando seus efeitos).

Bunge dirá que o princípio causal é um caso particular do princípio de determinação e se aplica, essencialmente, quando a determinação se realiza em forma *unívoca e inequívoca por condições externas*.

O determinismo geral, tal e como aqui se concebe, *admite a determinação causal, mecânica, estatística, teleológica e de outras classes*, como, por exemplo, a mudança qualitativa produzida pelo aumento ou pela diminuição em quantidade, a chamada luta de opostos, etc. A única classe de determinismo excluída da nossa definição é o fatalismo, porque ele viola o princípio de legalidade, ao supor que a pretendida determinação, por obra de



algum *factum*, sucede com independência das condições imperantes e, além disso, com intervenção de um agente transcendental. A tipologia mais rica de determinismo esboçado na precedente descrição exige, somente, produtividade (ou conexão genética) e legalidade (ou condicionalidade e regularidade). O determinismo geral não se restringe, a priori, às diversas formas que a mudança e as leis científicas de mudança podem assumir (BUNGE, 1997, p.49).

A análise do debate teórico-metodológico no campo da história e sua importância para a pesquisa educacional traz uma contribuição decisiva na compreensão da História do ponto de vista epistemológico. Saviani (1998, p.6-7) refere-se à emergência da História “*como algo que precisava ser compreendido e explicado, a partir da época moderna*”, localizando, aí, o homem e a história, ambos envolvidos *na compreensão da causa, no significado e na orientação das transformações que se vivem e, nesse contexto, as reflexões sobre a História analisam seu caráter científico*. Essa é uma das aproximações e interfaces que encontramos entre a análise da causa, em Bunge, e a causa na História, em Saviani.

A razão disso é, obviamente, simples. Enquanto os homens garantiam a própria existência no âmbito de condições predominantemente naturais, relacionando-se com a natureza através da categoria da “providência” – o que implicava o entendimento de que o meio natural lhes fornecia os elementos básicos de subsistência, os quais eram apropriados em estado bruto, exigindo, quando muito, processos rudimentares de transformação, que, por isso mesmo, resultavam em formas de vida social estáveis, sintonizadas com uma nova visão cíclica do tempo – não se punha a necessidade de compreender a razão, o sentido e a finalidade das transformações que se processam no tempo, isto é, não se colocava o problema da História.

A ruptura com as formas de vida acima apontadas, que prevaleceram até a idade Média, dá origem à época moderna. Nesta, as condições de produção da existência humana passam a ser predominantemente sociais, isto é, produzidas pelos próprios homens. A natureza passa, assim, a ser entendida como a matéria-prima das transformações que os homens operam no tempo. E a visão do tempo deixa de ser cíclica, caracterizando-se, agora, por uma linha progressiva que projeta para frente, ligando o passado ao futuro, por meio do presente. Surge, aí, a questão de se compreender a causa, o significado e a direção das transformações. A História emerge, pois, como um problema não apenas prático, mas teórico. O homem, além de um ser histórico, busca, agora, apropriar-se da sua historicidade. Além de fazer história, aspira a se tornar consciente dessa sua



identidade. Nesse contexto, todo um conjunto de reflexões sobre a história vai se desenvolver a partir do século XVII, e atingirão a sua máxima expressão teórica no século XIX nas obras de Hegel e Marx e, numa outra vertente, desembocando na corrente positivista derivada de Comte. Sobre a base dessas reflexões foi possível imprimir caráter científico (no sentido que essa palavra adquiriu na modernidade) aos estudos históricos. Eis porque se pôde afirmar que “até por volta de 1850, a história continuou a ser, para os historiadores e para o público, um gênero literário”. (SAVIANI, 1998, p.8).

Recorrer a Saviani é proposital, na medida em que as suas análises estão localizadas temporalmente, e nos auxiliam a compreender a emergência da história no campo das ciências na modernidade, e como essa emergência ocorre, em algumas passagens, atrelada ao positivismo, imprimindo uma trajetória epistemológica que vai dos achados do “*senso comum*” à eventual instituição da uma Ciência da História.

Talvez esse caráter literário, isto é, a consideração da História como narrativa, seja uma das razões da larga e longa predominância do positivismo na produção historiográfica. Com efeito, mais do que a exigência de cientificidade, a diretriz positivista de descrição fiel dos fatos está em consonância com a visão já arraigada no senso comum, da História como narrativa, aí entendida como descrição dos fatos, isto é, dos acontecimentos passados (do latim *factus* = feito). Formulando de outra maneira a mesma hipótese, dir-se-ia que o que se entende como predominância do positivismo não se configuraria exatamente como tal, mas se trataria, antes, da persistência da História como narrativa, continuando a tradição que remonta à antiguidade e incorporando, a partir do século passado, procedimentos formais derivados do método científico no processo de levantamento e organização das fontes e na sistematização e exposição das informações. É nesse âmbito que se faria sentir a incidência do positivismo, antes que na concepção da História e na Instituição de uma ciência da História. Essa hipótese ganha ainda maior consistência quando se consideram as reiteradas observações atinentes à pouca familiaridade dos historiadores com o trato da teoria, com a reflexão filosófica e a epistemologia da ciência. (SAVIANI, 2006, p.8).

E, nesse âmbito, a abordagem de Saviani nos aproxima das análises da *causalidade*, e faz , das relações que se desenvolvem entre os historiadores e a teoria, uma reflexão filosófica e a epistemologia da ciência.

[...] Ciro Flamarion Cardoso (1997: p. 4) ao se referir à pretensão dos historiadores de escrever uma história científica e racional, afirma que, no entanto, isto raramente se pratica com rigor, “mesmo porque muitos historiadores carecem de uma formação que a tanto os



habilite”. E, mais adiante, no mesmo texto (p.11) o mesmo autor, abordando agora as tentativas de utilização da ciência contemporânea, em especial, a teoria quântica para se contrapor às noções de causalidade, objetividade científica, determinação ou realismo, afirma que isso, porém, foi efeito de uma forma que evidencia as deficiências de informações, “em especial da parte dos historiadores, vítimas, às vezes, da sua falta de preparo científico e filosófico, que os faz embarcar nas canoas que lhes pareçam ir no sentido por eles pretendido, sem verificar se estão ou não furadas: com efeito é frequente que esgrimam argumentos envelhecidos, além dos conhecidos só de segunda mão. (SAVIANI, 1997, p.9).

Esse debate sobre a História poderá ser ainda mais enriquecido se discutirmos a filosofia e a metodologia das Ciências Sociais, pois como afirma Gomez Rodriguez (op. cit.): “O conhecimento social constitui um campo de enorme interesse para a investigação filosófica. Metodólogos, filósofos e cientistas sociais têm tratado de dar conta da diversidade de questões filosóficas existentes no contexto das atividades que conhecemos como Ciências Sociais”. (p.8-9)

Os temas de reflexão que se têm considerado relevantes, o tratamento que se fez deles e, inclusive, a forma de conceber as próprias ciências sociais tem dependido estreitamente dessas concepções e da sua evolução. Por sua vez, elas têm sido devedoras, em boa medida, do desenvolvimento das próprias ciências. (GOMEZ RODRIGUEZ, 2005, p. 8).

Na mesma linha de Bunge, GOMEZ RODRIGUEZ ressalta, ainda, que

teóricos e filósofos sociais não tiveram dúvidas sobre o caráter científico do conhecimento social que se estava produzindo, abordando questões de natureza ontológica, epistemológica e metodológica relacionadas com a extensão, do ponto de vista científico, ao estudo dos seres humanos e à sociedade. Seus aportes constituíram os prolegômenos da filosofia das ciências sociais e foram fundamentais para as emergentes disciplinas sociais. (p.9-10).

Portanto, resulta indispensável percorrer – agora não mais de uma perspectiva das Ciências Naturais, mas das Ciências Sociais – um caminho que se estende ao longo dos séculos XIX e XX, pois a agenda filosófica contará, nesse período, momentos positivistas e pós-positivistas, e a análise do método científico, o fará com a natureza causal dos acontecimentos sociais, as formas de explicação, as leis, a justificação das teorias e os fins que devem reger o conhecimento social se constituíram em fundamentais nesse tempo.



(GOMEZ RODRIGUEZ, 2003, p.10).

A mesma autora, mais adiante, esclarece que, durante esse longo período, o questionamento sobre as Ciências Sociais se apoiava na consideração de que eram ciências cientificamente deficitárias, no melhor dos casos, e, no pior dos casos, sua exclusão do âmbito da Ciência – daí seu enorme esforço dirigido a esclarecer a cientificidade dessas disciplinas, e será por via do questionamento do neopositivismo e do racionalismo crítico, que se modificará, profundamente, a concepção do conhecimento científico e o diagnóstico com respeito às Ciências Sociais.

Devemos ressaltar que essa discussão sobre o status científico veio a se diluir na medida em que vai desaparecendo a crença nos modelos únicos de cientificidade e, também, porque os problemas filosoficamente relevantes começam a ser outros.

Finalmente, com Bunge, trazemos a defesa do método científico nas Ciências Sócio-Históricas e, para isto, após descrever os limites da análise científica pela sua identificação com a análise causal, argumenta:

Entretanto, os defensores do enfoque científico dos assuntos humanos escrevem, frequentemente, que o principal objetivo da ciência social é atingir o conhecimento das conexões causais entre os sucessos. Uma forma de defender a aplicação do método científico na sociologia e na história é reconhecer as limitações da causalidade e exigir como uma característica real, e é até indispensável, como reconstrução aproximada do devir; porém indefensável como categoria de extensão ilimitada. (p.385).

Com efeito, partilhamos da percepção de que um “mal-estar” adveio dos desafios epistemológicos enfrentados por historiadores na busca de explicações de amplo alcance, e, ainda, que as provocações, suscitadas a partir dos paradigmas iluminista e pós-moderno, não serão alheias às preocupações dos pesquisadores do campo educacional, uma vez que o debate sobre (crises de paradigmas) tendências, na história e na historiografia educacional, levou a uma investigação sem precedentes no Brasil, e seria muito mais custoso para outras áreas de investigação como, por exemplo, a de políticas educacionais. Aprofundar as análises sobre uma matriz conceitual para a *explicação nas Ciências Sociais* nos parece oportuno, na medida em



que podemos *tipificá-la*. Schuster argumenta que há vários tipos de explicação e ela não pode ser considerada acabada, enquanto não se puder fazer apropriadamente a dedução por falta de dados ou de informações sobre as condições iniciais ou circunstâncias particulares de um fato ou acontecimento.

Veamos a relação que ilustramos com base em Schuster (p.37) sobre a estrutura de uma explicação *nomológico-dedutiva*:

	<i>L1, L2..... Ln</i>	<i>Leis gerais Enunciados de condições iniciais (dados ou circunstâncias particulares)</i>	<i>Explanans (o que explica)</i>
	<i>C1, C2, Cn</i>		
↓ Dedução Lógica ↓ →→	<i>E</i>	<i>Descrição do fenômeno empírico a ser explicado</i>	<i>Explanandum (o que deve ser explicado)</i>

Os componentes da explicação devem satisfazer certas condições de adequação, e podem dividir-se em lógicas e empíricas. As condições lógicas de adequação são as seguintes:

- 1) o explanandum - ou o que deve ser explicado - deve ser uma consequência lógica do explanans - ou o que explica - deve ser logicamente dedutível da informação contida no explanans;
- 2) o explanans deve conter leis gerais (as que devem requerer-se para a derivação do explanandum),
- 3) o explanans deve ter conteúdo empírico (os enunciados que o compõem devem ser passíveis de se por à prova mediante experimento ou observação).

A condição empírica de adequação nos dirá que os enunciados que constituem o explanans devem ser verdadeiros.

Considerando o esquema anterior podem ver-se as estritas vinculações entre explicação e predição (cuja estrutura seria semelhante). Na explicação, dispomos do explanandum (o que deve ser explicado) e buscamos o explanans (o que explica). Ao predizer, temos o explanans e antecipamos (dedutivamente) o explanandum. Por isso, é interessante assinalar que, se dispomos das adequadas explicações (dos fatos numa área determinada) e, em consequência, das leis gerais, em algum momento estaremos em condições de predizer, com maior ou menor aproximação. (SCHUSTER, 2005, p.37).



Afirmamos que não renunciar à explicação causal⁶, nas Ciências Sociais, reforça, ainda mais, o compromisso acadêmico dos pesquisadores dessa área, indo além de interpretar significados, descrever e conceitualizar, utilizando a explicação causal “*sem temores positivistas infundados*” para revelar análises satisfatórias, conhecendo o contexto e o significado de cada acontecimento nas suas manifestações atuais e nas causas de sua produção Histórica.

Daí a nossa tentativa de desenhar um cenário das pesquisas de políticas educacionais que, de início, já esboça o sentido de uma análise satisfatória, recorrendo, para isso, à *causalidade*, à *inferência* e à *análise comparativa*, permeadas pela *análise da especificidade do Estado e a globalização como um novo paradigma nas ciências sociais*.

Elaboramos as análises dos exemplos 1, 2 e 3 fazendo o exercício de visualizar as conexões e explicações causais.

VII. Ensaio sobre explicações e conexões causais - Exemplo 1

Explicações e Conexões Causais				Efeitos
Conexão Causal 1→	Conexão Causal 2→	Conexão Causal 3→	Conexão Causal 4→	
Processo globalizador. A concepção e papel do Estado na relação externa e interna. Os resultados avaliações externas (PREAL, OEI, PISA/OSCDE) como políticas homogeneizadoras e seu impacto nas políticas educacionais para	O endividamento externo e o submetimento do Estado às políticas dos organismos credores.	Condições econômicas excludentes de longa duração.	Condições sócio-escolares. →	Afetado notavelmente o acesso, a permanência e o desempenho, dos alunos.

⁶ WEBER, M. **La Objetividad del conocimiento en la ciencia y la política sociales**. In: GOMEZ RODRIGUEZ, op.cit. Ver, também, em português WEBER, Max. A “**Objetividade**” do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política. In: *Metodologia das ciências sociais*. Parte I.



gestão dos sistemas educacionais locais.	A estrutura estatal obsoleta e a segregação do lugar da educação nas políticas públicas.	Despreparo no conhecimento do sistema e improvisação nos processos de implantação de políticas.	A disseminação inadequada e a baixa compreensão pela comunidade.	→ Há impedimentos para a apropriação dos parâmetros de ensino e avaliação.
	Baixa articulação entre educação e projeto de desenvolvimento nacional, estatal, regional ou local.	Políticas de degradação provocam a marginalização dos profissionais da educação.	Baixos níveis de investimentos governamentais .	→ Há processos de degradação da formação, desempenho, remuneração e carreira dos professores.

Observemos que a compreensão de uma relação causal (na explicação) não é, tipicamente, um processo de raciocínio lógico, não é uma vinculação abstrata entre objetos abstratos. O problema causal é, em todo caso, uma questão ontológica, embora possa ser analisado com a ajuda da lógica, segundo Schuster (2005, p. 55). Bunge explica que o fato de o problema causal ser de natureza ontológica não é incompatível com a circunstância que apresenta um aspecto lógico e outro gnosiológico, sendo que este último tem a ver com a questão da verificação do princípio causal e o aspecto lógico com a estrutura lógica das proposições, através das quais se formulam os enunciados causais.

Alguns tipos de explicações, como as explicações funcionais, têm sido questionados nas Ciências Sociais gerando um debate metodológico que nos interessa mostrar.

A ideia de que há dois tipos de conhecimento: um, do **que** as coisas são, e outro de **por que** as coisas são, é uma ideia muito antiga. A explicação científica tem se centrado na segunda questão, e implica perguntas como “Por que ocorreu a guerra civil espanhola?”, “Por que a agricultura de pequena propriedade é ineficiente?” “Por que nas democracias tradicionais há absenteísmo do voto?” “Como se dá o conflito de classes nos estados capitalistas?”. Os interrogantes podem se dividir, fundamentalmente, em duas categorias: perguntas de **por que** e perguntas de **como é possível**. No primeiro caso, trata-se de identificar os processos causais e as condições iniciais que determinaram a ocorrência. Isso, em algumas ocasiões, supõe estabelecer as condições suficientes que produzem o evento, a



regularidade ou o processo; em outras situações, mostrar que as circunstâncias descritas incrementam a probabilidade de sua ocorrência; e, em outras, ainda, estabelecer as tendências implicadas. As explicações de **por que** estão baseadas em identificação de causas e, também, nas motivações dos agentes.

No segundo caso, as perguntas do tipo **como foi possível** concernem à conduta do sistema dos quais tratamos de explicar o funcionamento interno, que produz uma capacidade de manter a temperatura de uma estância constante. Essa pergunta está relacionada com a demanda de explicação funcional, a qual necessita de uma descrição dos diversos subsistemas que realiza, da função, e que supõe, de fato, uma explicação causal das propriedades dos subsistemas para mostrar como contribuem à sua capacidade. Essas duas classes de perguntas determinam as formas fundamentais de explicação científica, isto é, a nomológico-dedutiva (e suas variantes), a indutiva estatística e a funcional [...] (RODRIGUES, 2005, p.159-160).

Assim mesmo mostramos as análises dos exemplos 2 e 3 fazendo o exercício de responder *por quê?* e *como é possível?* Também constituem a expressão *física* das conexões e explicações causais.

Exemplo 2

Explicações e Conexões causais				Efeitos
Conexão Causal 1→	Conexão Causal 2→	Conexão Causal 3→	Conexão Causal 4→	
Políticas de Institucionalização de processos de McDonaldização na educação. Impacto das Avaliações internacionais e nacionais. Políticas de (Re)significação do conceito de qualidade na educação se assemelhando ao mercado. Políticas de (Re)significação do conceito de desempenho e remuneração.	Criação de normas e dispositivos para institucionalizar prêmios e punições.	Falsificação de consensos sobre avaliação e desempenho.	Desmobilização dos professores.	→ Abalada a dignidade e motivação dos professores.
	Criação de dispositivos de controle atrelados ao desenvolvimento do currículo.	Utilização da estrutura vertical da organização da educação na implementação.	O currículo como um documento de controle, regulação e fiscalização.	→ O currículo convertido num instrumento rígido de controle.
	Baixa articulação entre educação e avaliação do desempenho como cultura.	Dispositivo regulador de pagamento do desempenho incentiva desvios individuais e coletivos.	Pagamento de bônus elimina discussões sobre política salarial.	→ Distorções nas relações entre alunos e professores e entre professores.



Exemplo 3

Explicações e Conexões causais				Efeitos
Conexão Causal 1→	Conexão Causal 2→	Conexão Causal 3→	Conexão Causal 4→	
Políticas de Formação de Quadros para a Universidade brasileira. Políticas de Qualificação e elevação da Qualidade na Educação Superior.	Mudanças de culturas universitárias de ensino para ensino e pesquisa.	Processos de diferenciação interna.	Convivência das culturas de docência e das culturas de pesquisa.	→ Distorções na produção intelectual individual e institucional.
Políticas de Avaliação e financiamento e institucionalização da pesquisa. Políticas de Internacionalização da produção intelectual das IES. (BOLOGNA / OEI, OCDE).	Incentivos e fomento da qualificação.	Processos de diferenciação a partir da qualificação.	Desenhos informais de política e gestão da produção intelectual.	→ Distorções das relações entre ritmos de produção e qualidade de produção.
	Baixa articulação entre produção intelectual e avaliação do desempenho como cultura.	Programas de incentivo do desempenho atrelados à avaliação como formas de Regulação.	Ranqueamento individual e institucional.	→ Intensificação do trabalho e distorção do significado de produção intelectual na Universidade.

Referências

AGUILAR, L.E. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória.** Ensaios. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. **El estudio de las políticas públicas – Antologias de política Pública.** México: Editorial Miguel Porrúa, 1996. v. I.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. (Orgs.). **Dilemas da Pós-graduação: gestão e avaliação.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BUNGE, M. **La causalidad. El principio de la causalidade en la ciência moderna.** Buenos Aires: Editora Sudamericana, 1997.



GOMEZ RODRIGUEZ, A. **Filosofía y metodología de las ciencias sociales**. Filosofía y Pensamiento. Madrid: Editorial Alianza, 2005.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências Sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 21, São Paulo, maio/ago. 1994.

IAZZETTA, O. **Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina**. Rosário: Homo Sapiens Ediciones, 2007.

KING; KEOHANE, R.O.; VERBA, S. **El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos**. Versión de Jesus Cuellar Menezo, Madrid: Alianza Editorial, 2000.

OSZLAK, O. **Formación histórica del Estado en América Latina**: elementos teórico-metodológicos para estudio. Estudios CEDES, v. 1, n.3, Buenos Aires, Argentina, 1978.

PREAL. Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe. **Quedándonos Atrás. Informe sobre el progreso educativo en América Latina**. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, equidade y competitividad económica en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile, 2001.

SABATIER, P.A.; MAZMANIAN, D. **The implementación of public policy: a framework of analysis, efetive policy implementation**. Lexington: Lexington Books, 1981.

SÃO PAULO SEE. SP. **Lei Complementar Nº 1078** de 17 de dezembro de 2008. A bonificação por Resultados-BR.

SAVIANI, D.; LOMBARDI, J.C. & SANFELICE, J.L. (Orgs.). **História e história da educação**: debate teórico-metodológico atual. Campinas, SP: HISTEDBR e Autores Associados, 2006 (Coleção Educação Contemporânea).

SHUSTER, F.G. **Explicación y predicción: la validez del conocimiento en ciencias sociales**. 3. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

SGUISSARDI, V.; SILVA JUNIOR, J.R. **Trabalho intensificado nas federais: Pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009.

TORGERSON, D. Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis, **Policies Sciences**, n.19, 1986.