

SINOPSE

O objetivo principal do artigo é avaliar criticamente o causalismo, definido como uma interpretação absolutizada e reducionista da causalidade aplicada a políticas públicas. O causalismo afirma que decisões de políticas públicas requerem conhecimento sobre relações causais e que as evidências científicas devem explicar as causas dos problemas sociais. Porém, não contempla, por exemplo, a possibilidade de as variáveis componentes de uma explicação causal serem definidas com certo grau de imprecisão, tampouco serem sujeitas a diferentes nuances interpretativas. O artigo defende que a análise de políticas públicas necessita de conceitos de causalidade mais sintonizados às realidades humanas complexas e construídas em processos onde imperam formas específicas de racionalidade e de incerteza. O artigo conclui que o causalismo é conceitualmente estreito e inadequado à realidade da pesquisa social e das políticas públicas, o que nos leva à necessidade de ampliar o foco conceitual da causalidade, das teorias causais, das narrativas e das explicações causais em políticas públicas.

Palavras-chave: filosofia; epistemologia; causalidade; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) defende o uso das melhores evidências científicas disponíveis para subsidiar as decisões de políticas públicas. Embora portadoras de um longo antecedente histórico, as PPBEs nascem oficialmente nos anos 1990 no Reino Unido e logo prosperam também em outros países.

Ao longo de sua vida, esse movimento passa por aperfeiçoamentos importantes. Em particular, se esclarece o fato de que o uso de evidências científicas é relativo a certas situações concretas em que o trabalho de política é realizado (Parkhurst, 2022). Portanto, passa-se a reconhecer que o uso do conhecimento científico não pode ser tomado como uma recomendação absoluta para os agentes de política. Ademais, nos últimos trinta anos, há um enriquecimento do debate teórico e metodológico acerca da epistemologia das ciências sociais,⁴ fortemente renovado a partir de King, Keohane e Verba (1994).⁵ Esse debate afeta sobremaneira o modo como se faz pesquisa social e como se analisam políticas públicas, por meio de inferências causais em estudos quantitativos e qualitativos.

1 DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art8>

2. O autor agradece a Flavio Lyrio Carneiro e a Virginia Rocha da Silva, por suas atentas leituras e comentários à primeira versão do manuscrito. Naturalmente, eventuais falhas remanescentes na versão final do texto são de exclusiva responsabilidade do autor.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); pesquisador colaborador no Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (UnB); e doutor em filosofia. *E-mail:* mauricio.saboya@ipea.gov.br.

4. Neste artigo, as expressões *ciências sociais*, *problemas sociais*, *processos sociais* e assemelhadas referem-se ao social em sentido amplo. Abrangem assuntos humanos em geral, os quais são objetos das ciências sociais aplicadas, como a sociologia, economia, ciência política etc., bem como os objetos e os problemas de que tratam as políticas públicas.

5. Ver também Rezende (2017), que detecta uma pluralidade de lógicas inferenciais causais válidas na pesquisa contemporânea em ciência política. Agradeço a Virginia Rocha da Silva pela indicação de literatura suplementar sobre esse assunto.

A despeito do mencionado avanço, ainda persistem – nos meios acadêmicos, midiáticos e políticos –, os princípios de um modelo tradicional das PPBEs. Esse modelo reflete um antigo ideal de racionalização da política, por meio do uso do conhecimento científico baseado em uma noção de evidência científica de caráter observacional, empírico, quantitativo e exprimível em linguagem matemática. Enfim, o modelo tradicional das PPBEs é coerente com uma imagem positivista da ciência – imagem que põe em relevo os padrões epistemológicos e metodológicos das ciências naturais e, em particular, da física.

Neste texto, argumenta-se que o dito modelo tradicional assume certos conceitos e pressupostos, que acarretam uma interpretação absolutizada e reducionista da causalidade em políticas públicas. Tal interpretação, que será esclarecida nas seções seguintes, é o que se chama de *causalismo* neste artigo.

O objetivo geral deste trabalho é apresentar uma avaliação crítica do causalismo, definido no quadro de um modelo tradicional das PPBEs. Sob este objetivo geral, há dois objetivos específicos: i) fazer uma análise conceitual do causalismo, por meio da explicitação de seus fundamentos ontológicos e epistemológicos; e ii) avaliar a adequabilidade desses pressupostos à realidade das políticas públicas em geral, ou seja, à luz de uma imagem realista da natureza e dos propósitos das políticas públicas.

A argumentação se guiará pelo caminho descrito a seguir. Em primeiro lugar, faz-se uma análise conceitual do causalismo, incluindo a explicitação de seus principais pressupostos (seção 2). Em seguida, amplia-se o foco conceitual da causalidade, visando abarcar as especificidades das políticas públicas (seção 3). Nas considerações finais, mostra-se que o causalismo é conceitualmente estreito e inadequado à realidade da pesquisa social e das políticas públicas. Propõe-se, então, uma reflexão mais abrangente sobre o tema.

2 CAUSALISMO

2.1 Conceito

Causalidade e causalismo são conceitos evidentemente relacionados. Mas, ao passo que a causalidade pode ser definida como uma relação entre dois eventos,⁶ o causalismo é uma perspectiva e, ao mesmo tempo, uma atitude em relação à política pública.

Não há dúvida de que a descoberta das causas dos fenômenos é um dos principais desideratos da ciência, máxime das ciências aplicadas. Tampouco há dúvida de que, no campo da avaliação de políticas públicas, as explicações de natureza causal desempenham um papel muito importante. Porém, o causalismo pretende que a descoberta de relações causais e a sua mensuração e controle, com o uso de determinados métodos, sejam um imperativo para qualquer explicação científica e para qualquer avaliação de política.

O causalismo acarreta, entre outras coisas, a afirmação de que pesquisas científicas podem explicar as causas dos problemas subjacentes às políticas públicas. Para isso, pressupõe-se que os

6. Ao longo de séculos de debate, as comunidades filosóficas e científicas ainda parecem estar longe do consenso sobre os fundamentos da causalidade. Há uma proliferação de teorias e sistemas de causalidade, sendo nenhum destes isento de contraexemplos nem de problemas. Sob diferentes sistemas causais, podemos dar tratamentos adequados a certos tipos de aplicações, mas não a outros. Dois conceitos de causalidade que terão especial importância neste artigo são os de causalidade como dependência contrafactual (Lewis, 1973; 2000) e causalidade como mecanismo (Glennan, 2009).

termos dos problemas sejam claros, individualizáveis e mensuráveis. Uma vez explicadas aquelas causas, elas podem ser manipuladas e debeladas.

Coerentemente com essas ideias, Prewitt, Schwandt e Straf (2012, p. 91, tradução nossa), em um documento que procura sistematizar a literatura sobre os principais métodos de pesquisa em ciências sociais, afirmam que o uso do conceito de causalidade feito em seu trabalho “é consistente com a recente literatura que descreve a causalidade em termos de contrafatuais, intervenções ou manipulação, e interpretações probabilísticas da causação”.⁷ Esta concepção de causalidade é ilustrativa do causalismo.

Quando os porta-vozes das PPBEs afirmam, por exemplo, que o objetivo principal da análise de políticas públicas é descobrir o que funciona, assume-se que há relações de causalidade, de um tipo muito peculiar, entre os processos sociais. A retórica oficial também afirma que as políticas públicas devem atacar “as causas e não os sintomas” (“*causes not symptoms*”) dos problemas sociais (United Kingdom, 1999, p. 15, tradução nossa). Para o cumprimento dessa prescrição, os agentes e os analistas de política teriam de contar com o conhecimento científico. Sem especificarem os limites da ciência, tampouco as diferenças entre as ciências naturais e sociais, os defensores do modelo tradicional das PPBEs afirmam que a ciência identifica problemas, mede sua magnitude e gravidade, bem como prediz o resultado (efeitos) de ações específicas em políticas públicas.⁸ Afirmações como essas sinalizam certos pressupostos implícitos sobre a causalidade – por exemplo, a possibilidade de identificação das causas dos fenômenos sociais, a sua mensurabilidade, previsibilidade e manipulabilidade. Esses pressupostos são “encapsulados” neste texto sob o termo causalismo.

Na condição de uma atitude e uma perspectiva específicas em relação às políticas públicas, o causalismo não se confunde com a análise ou a avaliação de políticas em geral, nem com formas específicas de avaliação, tais como as avaliações de impacto. Tais análises e avaliações podem ser ou não orientadas por princípios causalistas. Não obstante, o causalismo é uma opção, uma escolha ou posicionamento prático e teórico, da parte do analista ou do implementador da política. Esta decisão pode afetar substancialmente os métodos e os resultados das avaliações de política.

2.2 Método de análise

Mesmo que o conceito de causalidade não seja mais visto hoje em dia como algo inerente à natureza das coisas, ele não deixa de ser usado como um tipo de “ficção útil” para o avanço do conhecimento científico. Planck (1963, p. 73) defende que a lei da causalidade seria um princípio heurístico, uma espécie de bússola que ajuda o cientista a se orientar em meio a um emaranhado de ocorrências. Em geral, esse tipo de uso é feito não apenas por cientistas, mas também por analistas de políticas públicas. Em particular, os analistas que adotam uma atitude causalista com relação às políticas públicas tendem a seguir esse uso heurístico-instrumental do conceito de causalidade.

O problema é que o uso continuado e irrefletido de certos padrões de explicação causal acaba por se “fossilizar” em certos métodos e técnicas, com o desconhecimento das condições de adequação destes instrumentos aos objetos e problemas sob análise. Chega-se ao ponto de tais métodos e técnicas serem encarados como uma espécie de modelo exemplar e medida-padrão de qualidade das análises.

7. No original: “Our use here is consistent with the recent literature describing causality in terms of counterfactuals, interventions or manipulation, and probabilistic interpretations of causation”.

8. Por exemplo, ver Prewitt, Schwandt e Straf (2012, p. 7).

Neste artigo, propõe-se que um dos métodos para se fomentar uma reflexão crítica sobre o papel da causalidade nas políticas públicas, e sobre o causalismo em particular, é a utilização da epistemologia, da filosofia da ciência e da história da ciência. Com a ajuda dessas disciplinas, podemos ver com clareza que certos padrões de explicação causal foram baseados em uma ampla rede conceitual abstrata e se desenvolveram ao longo de um processo histórico. Assim, a visão sobre a causalidade em políticas públicas se enriquece com novas questões, e mesmo o uso dos instrumentos analíticos pode ser visto sob novas perspectivas.

A fim de apreciarmos o mencionado processo histórico, voltemos ao século XVII, quando começa a se desenvolver a mecânica clássica. Para fins didáticos, pode-se situar a origem da mecânica nos famosos experimentos do plano inclinado, realizados por Galileu Galilei em 1604, em Pisa, na Itália.

Galileu montou seus experimentos de modo a poder controlar as variáveis relevantes, tais como o espaço e o tempo percorridos por esferas em um plano inclinado, o ângulo de inclinação, bem como o peso das esferas. Assim, o italiano pôde analisar vários cenários, alterando os valores de uma variável de cada vez e mantendo constantes os valores de outras variáveis. Esses procedimentos dão origem a um método geral de explicação científica, os quais combinam quatro elementos: dedução lógica, análise matemática, uma teoria de fundo e experimentação controlada. Esse método se desenvolve até atingir um apogeu na obra de Isaac Newton (Cohen, 1988, p. 130).

2.3 Causalidade, contrafactualidade e sobre-determinação

O que se considera hoje como um dos arquétipos do modelo causalista não foi criado para identificar nem medir relações de causalidade. De fato, os experimentos de Galileu não lhe permitiram fazer inferências causais sobre o movimento dos corpos e, conseqüentemente, não o levaram a uma explicação adequada da mecânica celeste (Cohen, 1988, p. 158).

Ocorre que, ao se darem conta dos frutos gerados pelo tipo de explicação baseada no experimento de Galileu e nos desenvolvimentos subsequentes de Newton, os cientistas tomaram a estrutura desse experimento e passaram a usá-la heurísticamente como um modelo para novas descobertas, dando-lhe uma interpretação de causalidade.

Portanto, mesmo que suas raízes históricas há muito se tenham ocultado, vários modelos causais usados atualmente em políticas públicas são, em grande parte, inspirados nos experimentos de Galileu. A homologia entre esses experimentos e a estrutura de certos modelos é evidente. Nestes, procura-se identificar a suposta causa de um fenômeno, ao se exercitar uma possível variação desta, numa função do tipo $y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$. Nesse esquema, as causas são representadas pelas variáveis independentes (x_1, x_2, \dots, x_n) e o efeito pela variável dependente y . Quer dizer, verifica-se o que acontece à variável dependente, se há alteração de valor de alguma variável independente, *cæteris paribus*.

Essa estrutura geral de raciocínio dá sentido às hipóteses causais e aos modelos ou sistemas de equações estruturais, que são usuais hoje em dia nas ciências empíricas, inclusive em ciências sociais e em análises de políticas públicas. Por exemplo, uma das interpretações mais comuns em relação às equações estruturais é em termos de um enunciado do tipo: “Se $X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_n = x_n$, então $Y = f(x_1, \dots, x_n)$ ” (Menzies e Beebe, 2020, p. 13, tradução nossa).⁹ Expresso dessa forma (condicional), o enunciado se diz contrafactual.

9. “If it were the case that $X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_n = x_n$ then it would be the case that $Y = f(x_1, \dots, x_n)$.”

Portanto, com o conceito matemático de função, concebem-se relações causais baseadas na chamada dependência contrafactual, que é um conceito-chave para as chamadas *teorias contrafatuais da causalidade*. Estas têm como base a simples ideia de que, se a causa não tivesse ocorrido, então o efeito tampouco teria ocorrido. Apesar de sua popularidade, tais teorias enfrentam vários problemas de análise conceitual, entre os quais a *sobredeterminação* (Scriven, 2008).

A sobredeterminação ocorre quando o efeito tem mais de uma causa ou quando ocorre de mais de uma maneira. Em princípio, nada impede que mais de uma causa esteja presente ao mesmo tempo para a produção do efeito. O problema é que, pelo simples critério da contrafactualidade, não há como se identificarem as causas que sobredeterminam certo efeito – ou, pelo menos, isso pode ser muito difícil na prática.

Seja o seguinte exemplo de sobredeterminação. Visando matar o presidente de uma nação, dois atiradores (A e B) disparam, e ambos os projéteis atingem o corpo do presidente, que morre no atentado. Suponhamos que A atire primeiro e isto cause a morte do presidente. Mas, suponhamos também que B atire – digamos, meio segundo depois de A – e acerte em algum órgão vital do corpo do presidente, já mortalmente ferido pelo tiro de A. Diz-se que o efeito – a morte do presidente – é sobredeterminado pelos eventos tiro de A e tiro de B.¹⁰ Neste exemplo, é falso que, se A não tivesse atirado, então o presidente não teria morrido, pois este teria sido atingido pelo tiro mortal de B. Ou seja, o teste de causalidade contrafactual parece falhar neste caso.¹¹

2.4 Mecanicismo não contextual

O causalismo parece abraçar um mecanicismo causal. Em um sentido clássico, o mecanicismo concerne em geral a processos de interação limitados à matéria em movimento. Uma definição contemporânea desse tipo de causalidade é a seguinte: dois eventos estão causalmente relacionados se e somente se estão conectados por um sistema complexo que produz um comportamento “pela interação de algumas partes e de acordo com leis causais diretas” (Glennan, 2009, p. 285, tradução nossa).¹²

As leis causais diretas conectam os *relata* causais¹³ sempre da mesma forma, independentemente do contexto em que se dá a relação causal. Nas políticas públicas, uma visão causal-mecanicista acarreta que os mecanismos de transmissão que conectam uma intervenção de política aos seus efeitos sociais independem do contexto da implementação da política. É como se a interação entre os agentes da política e os outros atores sociais fosse perfeitamente análoga à interação entre as partes de um artefato mecânico complexo ou de um organismo vivo.

10. Tecnicamente, temos aqui um caso de sobredeterminação indireta ou preempção.

11. Essa análise pode ser refinada. Por exemplo, se for possível aumentar o grau de precisão da definição do efeito – a causa da morte do presidente foi o ferimento na cabeça ocasionado pelo tiro de A, no segundo s –, então, em tese, a sobredeterminação pode ser contornada e, com isso, pode desaparecer a objeção ao conceito de causalidade contrafactual. Entretanto, talvez o grau de precisão em que um evento pode ser expresso varie dentro de certos limites pragmáticos de relevância, utilidade, se não de inteligibilidade. Este interessante problema poderá ser tratado em outro trabalho.

12. “A mechanism underlying a behavior is a complex system which produces that behavior by the interaction of a number of parts according to direct causal laws.”

13. A expressão *relata* é usada para referir-se aos eventos, fatos ou tipos de eventos a que por sua vez referem-se os termos dos enunciados causais. Sobre esse assunto, ver Ehrling (1987).

2.5 Mensurabilidade e manipulabilidade causal

O mecanicismo, pressuposto tanto à análise dos problemas sociais quanto às intervenções de políticas públicas, implica que os eventos correspondentes podem ter suas causas conhecidas, manipuláveis e mensuráveis.

Completa-se assim o quadro fundamental dos pressupostos do causalismo. Para usar de uma metáfora, é como se o agente público atuasse como um operador ou reparador de uma máquina social, de tal forma que, manipulando as causas dos processos sociais, corrigiria o problema previamente diagnosticado. As decisões desse agente público seriam orientadas por evidências científicas, sob a forma das explicações de caráter causal-contrafactual, que seguem os padrões do experimento ideal de Galileu e dos modelos derivados deste.

3 CAUSALIDADE, ESPECIFICIDADES DO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Pressupostos ontológicos

Um dos pressupostos ontológicos adotados neste artigo é que os objetos das ciências sociais são, em última análise, fenômenos que derivam da capacidade de agência do ser humano. Somente essas ciências têm o ser humano agente como o seu objeto de estudo em última instância. Isto acarreta, entre outras coisas, a intencionalidade, o propósito e o livre-arbítrio inerentes àqueles fenômenos. Por sua vez, tais propriedades se conectam à capacidade humana de atribuir significado e valor às coisas.

Pressupomos também que há uma margem de incerteza radical¹⁴ inerente à liberdade das ações humanas e que as torna imensuráveis e imprevisíveis, ao menos no nível de análise individual. Alguns fenômenos humanos ligados à intencionalidade têm uma quantidade muito grande de variáveis, não redutíveis a leis deterministas nem mesmo probabilísticas. Pense-se, por exemplo, na decisão de um corretor vender um lote de ações na bolsa de valores, em um contexto de expectativas incertas sobre o preço desses papéis.

Isso não quer dizer, contudo, que não possamos falar de causas das ações humanas. Por exemplo, Davidson (2001) defende que as racionalizações das ações humanas são legítimas causas daquelas ações. Ele chama de racionalizações as razões primárias explicativas do porquê das ditas ações. Para Davidson, ações humanas intencionais (baseadas em crenças, inclinações, desejos, planejamentos etc.) podem ser sujeitas a generalizações, mas não sob a forma de leis naturais.

Além disso, o modo como o ser humano atribui sentido, significado ou valor a certos estados de coisas – agindo consequente e intencionalmente em relação a estes – parece ser, em última análise, indeterminado e imprevisível. A qualidade da ação intencional dependerá da forma como o sujeito entende, interpreta, significa e valora o objeto de sua ação, e essa forma varia incomensuravelmente entre indivíduos e grupos de indivíduos. Logo, embora seja possível inferir-se, de maneira crível, o efeito de diversas políticas públicas, o agente decisório da política não pode ter certeza *a priori* sobre o modo como um determinado público reagirá a uma política que busque induzir determinado comportamento.

14. Neste estudo, valho-me da distinção feita pelo economista Frank Knight, a fim de caracterizar o componente de incerteza radical das ações intencionais humanas. Knight (1921, p. 19-20) distingue o risco calculado e a incerteza propriamente dita. Ao passo que o risco se baseia em quantidades mensuráveis em um espaço amostral determinado, a incerteza não é quantificável. Além disso, o conceito de incerteza articula-se logicamente com os de indeterminação e imprevisibilidade.

Alguns podem crer que convenções, costumes, hábitos e racionalidade humanos tornam o mundo social causalmente determinado, em um sentido análogo ao mundo natural. Neste ponto, adotamos um *parti pris* antropológico. Supomos que a liberdade da ação humana confere aos fenômenos especificamente humanos uma margem de indeterminação e incerteza, que não é totalmente anulada pela racionalidade nem pelas convenções e hábitos do comportamento humano. Mesmo as convenções mudam com o tempo e não permitem às variáveis sociais convencionadas – por exemplo, produto interno bruto (PIB), classe social etc. – terem o mesmo grau de estabilidade de variáveis dos modelos das ciências naturais.

3.2 Especificidades epistemológicas

Nas ciências humanas e sociais aplicadas – cujos assuntos coincidem, em grande medida, com os das políticas públicas –, há certas especificidades sobre a forma do conhecimento, que são dignas de nota em nossa avaliação do causalismo. Em primeiro lugar, destaca-se que, nessas ciências, há explicações, tanto causais como não causais, que são úteis e de valor científico.

Sobre isso, Gusmão (2007) mostra que as descrições, explicações, generalizações e teorizações apresentam certas peculiaridades em ciências sociais. Por exemplo, nem toda generalização precisa ser orientada por uma teoria, mesmo quando se procura estabelecer uma relação causal. Além disso, uma explicação dos valores, das crenças e dos propósitos de personagens históricos reais pode basear-se em uma descrição circunstanciada.¹⁵ Ou seja, certas explicações podem basear-se em descrições; ou, por outra, certas descrições podem ter valor explicativo.

Ademais, certos métodos qualitativos usados pelas ciências sociais, como o rastreamento de processo (*process tracing*), são usados para se obterem inferências causais e seguem uma lógica geral distinta dos métodos quantitativos. Isso adiciona um elemento na avaliação da diversidade das formas de explicação (causal e não causal), que parecem ser específicas às ciências sociais.

Ainda em relação às referidas especificidades epistemológicas, destacamos o modo especial como são interpretadas as variáveis descritivas dos fenômenos sociais.

Tome-se o seguinte exemplo. Certas abordagens antropológicas ou sociológicas interpretam a fé religiosa apenas como um instrumento de poder, de controle social ou de socialização – ver, por exemplo, Johnson *et al.* (2000) e Knepper (2003). Entretanto, o conceito de fé pode ser aplicado de forma bem diversa; por exemplo, como um dom divino ou uma virtude que conduz a Deus. Esse sentido é compartilhado por muitos praticantes do judaísmo, do cristianismo e do islamismo. Na verdade, a interpretação teológica da fé é a que mais faz sentido para os públicos religiosos. Quer dizer, o indivíduo vai ao templo não com a intenção de socializar-se, mas para ter certa comunhão com Deus.

Ora, duas interpretações tão distintas produzirão descrições e explicações bastante diversas acerca das relações que a fé estabelece com outras variáveis. Por exemplo, se se observar empiricamente uma relação causal negativa entre a fé e a criminalidade em certo local e período, isso pode significar coisas radicalmente diferentes. Na interpretação da fé enquanto socialização, os nexos

15. Certos estudos históricos podem explicar por meio de descrições apropriadas. Por exemplo, Burke (1994) procura explicar certos aspectos da construção da imagem pública do rei Luís XIV. Esse autor apoia suas explanações em uma “descrição erudita, circunstanciada, de cenários sociais particulares e de esclarecimentos acerca dos valores, crenças e propósitos dos indivíduos reais que ali [na corte de Luís XIV] viveram e atuaram” (Gusmão, 2007, p. 243).

causais que vão da fé para a baixa criminalidade podem ser o sentimento de pertença dos indivíduos a um grupo coeso ou a vigilância moral desse grupo em relação aos comportamentos individuais. Na interpretação da fé como virtude sobrenatural, tais nexos incorporarão aspectos como a conversão religiosa dos indivíduos, a obediência a um credo religioso e – ainda que apenas em um nível teórico-especulativo – uma ação divina sobre o comportamento individual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O causalismo tem certos pressupostos, prescrições e teses que acarretam uma visão por demais estreita e implausível da causalidade em políticas públicas. Ele acarreta *inter alia* a afirmação de que decisões de políticas públicas requerem conhecimento sobre relações causais, e que as evidências científicas devem explicar as causas dos problemas que as políticas públicas procuram resolver. Para se atingir esse objetivo, usam-se certos conceitos, modelos e técnicas, tais como os experimentos randomizados controlados e os modelos causais de equações estruturais. Além disso, pressupõe-se que as causas podem ser manipuladas pela política pública – tal como alguém que opera um mecanismo –, a fim de se produzirem os efeitos sociais desejados.

Que balanço podemos fazer do causalismo, dada a discussão das seções anteriores?

Em primeiro lugar, os problemas e os contraexemplos que fragilizam a infraestrutura conceitual do causalismo, longe de serem meras especulações filosóficas, são frequentes em nossa vida prática e na implementação das políticas públicas. Por exemplo, quando se elabora um “plano B” para determinado programa governamental, se está induzindo um caso de sobredeterminação causal. Da mesma forma, quando um comandante militar, em batalha, organiza uma segunda linha de defesa em seu exército, ele está buscando sobredeterminar o efeito desejado de sua política – conter o avanço do exército inimigo e derrotá-lo. Como vimos, a sobredeterminação é um dos principais problemas das teorias contrafatuais da causalidade, que sustentam o causalismo.

Em segundo lugar, para além do caráter probabilístico do comportamento das variáveis sociais – o que há muito é admitido pela corrente principal da macroeconomia, por exemplo –, o caráter incerto (no sentido de Knight, 1921) das ações humanas acarreta a violação sistemática dos pressupostos de certos modelos que procuram explicar causalmente aquelas variáveis. Se assim for, então os efeitos não se seguirão às suas causas, sequer probabilisticamente, como pressupõe grande parte daqueles modelos. Logo, outras abordagens filosóficas da causação, que sejam conceitualmente mais abrangentes do que as teorias contrafatuais e probabilísticas, poderiam orientar a construção de novos instrumentos analíticos para as políticas públicas.¹⁶

16. É claro que a abrangência de uma abordagem teórica da causalidade tem de ser conciliada sensatamente com o grau de precisão do conceito de causa adequado ao objeto de estudo sobre o qual se debruça o pesquisador. Em geral, neste assunto, abrangência e precisão vão em sentidos contrários. Quanto mais precisa for uma definição, mais restrito será o domínio de objetos, fenômenos e processos aos quais a definição se aplica, e vice-versa. Todavia, há contextos de pesquisa cujos objetos ou problemas demandam definições de causalidade bem precisas, idealmente formuladas em linguagem formal. Mas, há também aqueles contextos, mormente nas fases exploratórias e iniciais de novos objetos de estudo, em que o pesquisador avançará mais no conhecimento se partir de visões mais abrangentes sobre a causalidade, ainda que tais visões não permitam a elaboração de definições cartesianamente claras e distintas. De todo modo, a escolha de uma definição de causalidade pelo pesquisador não se deve pautar apenas por um critério “sintático”, quer dizer, não basta que a definição seja a mais clara e precisa possível. É preciso também que sejam levadas em consideração as propriedades “semânticas” da definição, as quais dizem respeito à correspondência à realidade específica sobre a qual a definição será aplicada. Agradeço ao colega Flavio Lyrio Carneiro pela motivação de fazer este esclarecimento.

Em terceiro lugar, para melhor apreciar a inadequação do causalismo às políticas públicas, temos de voltar os olhos para as especificidades do mundo social. Aqui, vemos que tanto a racionalidade humana quanto a incerteza envolvida nas ações livres e nas relações humanas são aspectos importantes do objeto das ciências sociais, por comparação às ciências naturais. Isso implica que existem diferenças significativas em relação à forma como as ciências explicam causalmente os fenômenos sob seu escopo. Ora, o causalismo tende a concentrar-se em certas características da causalidade presentes nas ciências naturais e, principalmente, na física newtoniana. Supõe-se uma analogia perfeita entre as relações causais no mundo natural e no mundo social. Pelo que vimos, tal analogia não é perfeita, nem entre os objetos das ciências naturais e sociais, tampouco entre os métodos desses campos científicos.

Em quarto lugar, outras especificidades do conhecimento social desautorizam o causalismo, porque este supõe que os *relata* causais nas análises de políticas públicas sejam sempre claros, mensuráveis e objetivos, preferencialmente passíveis de expressão em linguagem matemática. O causalismo não contempla a possibilidade de as variáveis componentes de uma explicação causal serem definidas com certo grau de imprecisão, tampouco serem sujeitas a diferentes nuances interpretativas. No entanto, nas ciências sociais e nas análises de políticas públicas, essa imprecisão parece ser mais a regra do que a exceção.

Portanto, no campo das políticas públicas, de suas análises e avaliações, precisamos de conceitos (no plural) de causalidade mais sintonizados às realidades humanas complexas, tal como caracterizamos antes. Tais realidades constituem o escopo das ciências sociais e não podem ser explicadas com base no estreito referencial analítico do causalismo.

Não temos condições de, nos limites deste artigo, oferecer uma alternativa ao paradigma causalista. Todavia, como sugestão para novas agendas de pesquisa, com prováveis consequências práticas importantes para a análise de políticas públicas, apresentam-se os seguintes tópicos.

- Ampliar o foco conceitual da causalidade, das teorias causais, das narrativas e das explicações causais em políticas públicas. Trata-se da adoção, pelo analista de políticas públicas, de uma atitude de abertura ao pluralismo causal, a fim de maximizar as possibilidades de ajuste da teoria causal com a complexidade da realidade social que se estuda.
- Buscar o ajuste da realidade estudada com uma boa abordagem teórica de fundo. Isto é, evitar uma postura ultraempirista, que se apoie apenas em modelos e técnicas estatísticas para a identificação e a mensuração de relações de causalidade.¹⁷
- Se preciso, voltar ao “senso comum científico”, em busca da construção de novas teorias e da identificação de relações causais. A expressão *senso comum científico* designa o plano onde operam a linguagem natural e a liberdade de imaginação e heurística do analista (cientista, pesquisador) (Phillips e Goodman, 2006). Ainda que esse senso comum não seja suficiente para prover inferências causais rigorosamente válidas, o cientista pode nele se apoiar para dar os primeiros passos na elaboração de novos conceitos, definições, modelos, teorias e explicações causais.

17. Desde longa data, vários autores – como Koopmans (1947) e, recentemente, Maziarz (2015) – têm alertado para o risco de interpretações meramente estatísticas das relações de causalidade do mundo real. Tais interpretações, advertem os autores, podem levar a sérios equívocos na ciência e nas políticas públicas.

- Manter, no estudo das relações causais, a atenção focada no domínio específico da realidade sob investigação e, particularmente, nos contextos de aplicação da política pública sob análise. Ou seja, ao mesmo tempo que o pesquisador abre o seu foco epistêmico para novas teorias da causalidade, ele contextualiza a aplicação dessas teorias ao seu objeto de estudo, aos seus problemas de pesquisa e às intervenções práticas das políticas.

REFERÊNCIAS

- BURKE, P. **A fabricação do rei**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- COHEN, B. I. **O nascimento de uma nova física**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1988.
- DAVIDSON, D. Actions, reasons and causes. *In*: DAVIDSON, D. **Essays on actions and events**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- EHRING, D. Causal relata. **Synthese**, v. 73, p. 319-328, 1987.
- GLENNAN, S. Mechanisms. *In*: BEEBEE, H.; HITCHCOCK, C.; MENZIES, P. (Ed.). **The Oxford handbook of causation**. cap. 15, p. 285-294. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GUSMÃO, L. Um elogio do conhecimento de senso comum na investigação social. **Escritos**: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 237-258, 2007.
- JOHNSON, B. *et al.* The “invisible institution” and black youth crime: the church as an agency of local social control. **Journal of Youth and Adolescence**, v. 29, p. 479-498, 2000.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KNEPPER, P. Faith, public policy, and the limits of social science. **Criminology and Public Policy**, v. 2, n. 2, p. 331-352, Mar. 2003.
- KNIGHT, F. **Risk, uncertainty and profit**. Boston; New York: Houghton Mifflin; Riverside Press, 1921.
- KOOPMANS, T. C. Measurement without theory. **The Review of Economics and Statistics**, v. 29, n. 3, p. 161-172, Aug. 1947.
- LEWIS, D. Causation. **Journal of Philosophy**, v. 70, n. 17, p. 556-567, 1973.
- _____. Postscripts to ‘Causation’. *In*: _____. **Philosophical papers**. Oxford: Oxford University Press, 1986. v. 2.
- _____. Causation as influence. **Journal of Philosophy**, v. 97, p. 182-197, 2000.
- MAZIARZ, M. A review of the Granger-causality fallacy. **The Journal of Philosophical Economics: reflections on economic and social issues**, v. 8, n. 2, p. 86-105, 2015.

- MENZIES, P.; BEEBEE, H. Counterfactual theories of causation. *In*: ZALTA, E. N. (Ed.). **The Stanford encyclopedia of philosophy**. Stanford: Metaphysics Research Lab/ Stanford University, Winter 2020. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/causation-counterfactual/>.
- PARKHURST, J. Improving evidence use in public policy. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 13-32.
- PHILLIPS, C.; GOODMAN, K. Causal criteria and counterfactuals; nothing more (or less) than scientific common sense. **Emerging Themes in Epidemiology**, v. 3, 2006.
- PLANCK, M. Causality in nature. *In*: _____. **The philosophy of physics**. New York: The Norton Library, 1963 [1936].
- PREWITT, K.; SCHWANDT, T.; STRAF, M. (Ed.). **Using science as evidence in public policy**. Washington: The National Academies Press, 2012.
- REZENDE, F. O pluralismo inferencial na ciência política pós-KKV (2005-2015): argumento e evidências. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 241-277, 2017.
- SCRIVEN, M. A summative evaluation of RCT methodology: & an alternative approach to causal research. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 5, n. 9, Mar. 2008.
- UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernising government white paper**. London: Centre for Management and Policy Studies, 1999. Disponível em: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>.
-

