

UMA ARQUEGENEALOGIA HISTÓRICA DA CIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ESTADOS UNIDOS (1906 -1960)

A HISTORICAL ARCHEGENEALOGY OF SCIENCE OF PUBLIC POLICIES IN THE UNITED STATES (1906-1960)

Emídio Capistrano de Oliveira¹, Paulo Rogério Melo de Oliveira²

RECEBIDO: 13/11/2018 | ACEITO: 15/10/2019

DOI: 10.5902/2317175835616

RESUMO

O artigo propõe uma abordagem arqueogenealógica, inspirada nos estudos de Michel Foucault, da emergência e consolidação das Políticas Públicas como uma área científica do campo empírico do saber político, nos Estados Unidos, entre 1906 e 1960. O objetivo é oferecer um contraponto crítico à visão tradicional, racionalista e pragmática, das Políticas Públicas. Explora-se, nestes 60 anos iniciais de formação do campo, os discursos fundantes, as tensões e os embates entre as diversas correntes teóricas e filosóficas, praticamente ignorados nos estudos históricos da área, e a afirmação de um saber, pragmático e racionalista, que passou a orientar e definir o que são as Políticas Públicas e como se deve estudá-las. A pesquisa, de base qualitativa, baseou-se no método arqueogenealógico, proposto por Michel Foucault, que nos permitiu interrogar o campo das Políticas Públicas na sua gênese, a fim de identificar os saberes e as tensões que presidiram a sua formação. O estudo evidenciou que o campo continua preso aos mesmos enunciados e regras fundantes, e dominado por conceitos e códigos de percepções científicas orientados pelo termo *policy* e que, por conta disso, ainda permanece fechado às novas abordagens, especialmente àquelas baseadas na epistemologia crítica.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Arqueologia; Genealogia; Racionalismo; Empirismo.

1 Mestre em políticas públicas pela UNIVALI.

2 Doutor em História pela UFRGS e professor do Mestrado em gestão de Políticas Públicas da UNIVALI.

ABSTRACT

The article proposes an archaeological approach, inspired by Michel Foucault's studies, of the emergence and consolidation of Public Policies as a scientific area of the empirical field of political knowledge in the United States between 1906 and 1960. The aim is to provide a critical counterpoint to the vision traditional, rationalistic and pragmatic approach to public policy. In these initial 60 years of exploration, of the field, the founding discourses, tensions and clashes between the various theoretical and philosophical currents, practically ignored in the historical studies of the area, and the affirmation of a pragmatic and rationalistic knowledge, which began to guide and define what are the Public Policies and how to study them. The qualitative research was based on the archeogenealogical method proposed by Michel Foucault, which allowed us to question the field of Public Policy in its genesis in order to identify the knowledge and tensions that presided over its formation. The study showed that the field remains bound by the same founding statements and rules, and dominated by scientific concepts and codes of perception guided by the term policy and, because of that, still remains closed to new approaches, especially those inspired by critical epistemology.

Keywords: Public Policies; Archeology; Genealogy; Rationalism; Empiricism.

1 Introdução

O artigo propõe um contraponto arqueogenealógico à perspectiva tradicional, pragmática e racionalista das Políticas Públicas, usualmente utilizada nas abordagens históricas sobre a formação do campo. Apoiamo-nos nos métodos arqueológico e genealógico, propostos por Michel Foucault, os quais nos permitem reconstruir as tensões e os embates discursivos, geralmente esquecidos, que presidiram a formação do que se convencionou chamar ciência das Políticas Públicas. De acordo com essa perspectiva, entendemos a análise política, inaugurada no início do século XX, não como um conjunto de conhecimentos que evolui naturalmente da racionalidade moderna, mas como um *continuum* histórico, em que as etapas se sucedem numa gradual evolução das ideias. Nosso interesse está voltado, num primeiro momento, para as formações discursivas que emergiram nas décadas iniciais do século XX, nos Estados Unidos, de forma a consolidar a ideia das Políticas Públicas. Num segundo momento, indicaremos os caminhos, políticos e institucionais, pelos quais essa ideia se tornou um saber divisor de águas na academia, nas instituições públicas, e entre os atores na arena política, definindo o que é e o que não é científico na área. Uma vez consolidado o saber científico, no campo das Políticas Públicas, através dos discursos fundantes dos seus teóricos originários, constituiu-se e difundiu-se uma forma de análise política *sui generis*, que se tornou dominante no século XX. É esse saber dominante que hoje precisa ser posto em debate, para alargarmos a nossa compreensão do campo e o alcance das Políticas Públicas.

A emergência dos discursos e enunciados que constituíram as Políticas Públicas estão espacialmente e temporalmente localizados nos Estados Uni-

dos, entre 1906 e 1960. Nesses primeiros sessenta anos do século XX, foram travados intensos debates entre as correntes político-histórico-filosóficas e as correntes político-pragmáticas e racional-positivistas. No entanto, esses debates são praticamente ignorados na maior parte das introduções históricas dedicadas às Políticas Públicas. Mesmo nos Estados Unidos são raros os estudos que exploram as tensões constitutivas da área (FRANK FISCHER, 2016; HORKHEIMER, 2002). Foi justamente a carência de informações históricas, referentes a esse período tão fértil, que despertou o nosso interesse sobre a formação, construção e consolidação das Políticas Públicas como ciência. Conforme Frank Fischer (2016), na maior parte das introduções, parte-se de explicações racionalistas, neo-positivistas, pragmatistas ou lógico-empiristas das Ciências Sociais. Logo, o quadro geralmente apresentado das Políticas Públicas é de um produto técnico que evoluiu da racionalidade moderna. Porém, no final do século XX e início do século XXI, essencialmente nos Estados Unidos, autores como Robert Dahl, John G. Gunnell e Frank Fischer manifestaram inquietação em relação às abordagens racionalistas e propuseram novas abordagens epistemológicas. Em larga medida, seguiremos as reflexões desses autores para reconstruir os debates em torno da formação do campo das Políticas Públicas.

No Brasil, apesar dos esforços da sociologia em produzir visões contra-hegemônicas, a produção de artigos de uma perspectiva não-tecnista é escassa. Raros são os estudos que fazem alguma referência a Robert Dahl, John G. Gunnell e Frank Fischer, autores que abordam criticamente esses primeiros sessenta anos de formação das Políticas Públicas nos Estados Unidos, apontando as ambiguidades e tensões intelectuais existentes na gênese histórica do campo. Se por um lado esses autores apontam que houve uma migração de conceitos filosóficos, psicológicos e econômicos para uma nova forma de análise política, que pretendia construir um sistema político objetivo e pragmático, por outro, observa-se a emergência, naquele contexto, de correntes anti-pragmáticas, crítico político-histórico-filosóficas, críticas a esta nova forma de análise política positivista, que identificamos como a gênese das correntes críticas argumentativas, também denominadas, conforme Howlett, Ramesh e Perl, como correntes "pós-positivistas" (2013, p. 24). Essas perspectivas ganharam destaque no cenário mundial no início do século XXI. Mas durante o século XX se difundiu e prevaleceu a abordagem racionalista positivista, e suas variações neo-positivistas de análise política, que permanecem hegemônicas na maior parte dos países da América do Sul, especialmente no Brasil.

Geralmente os resumos históricos disponíveis sobre as Políticas Públicas iniciam com Harold Lasswell (1951, p. 36) definindo a Política Pública como "uma ciência multidisciplinar, normativa e pragmática". Essa definição clássica apresenta a análise política como uma dinâmica de formulações e operacionalizações relativas a problemas concretos da sociedade, e do uso dos recursos públicos na arena política por meio de recomendações e orientações tecnicamente fragmentadas para cada ação de tomada de decisão. No entanto, que

acontecimentos discursivos acompanham essa ideia de ciência? Que conhecimentos serviram de fundo empírico para refletir os problemas da sociedade que deveriam estar em cada etapa dessa dinâmica de formulações e operacionalizações? Que “coisas” anteriores ao discurso das Políticas Públicas formaram os objetos de pesquisa, que só nos discursos de formação dessa ciência se delineiam? Abordar uma série de acontecimentos discursivos, como diria Foucault (2015, p. 33), é responder a seguinte questão: “como apareceu um determinado enunciado e não outro em seu lugar?” Nesse sentido, entendemos, por várias razões, que a abordagem arqueogenealógica de Michel Foucault é a que pode dar conta da análise histórica da complexidade discursiva presente na formação da Política Pública. Primeiramente por que a compreensão da gênese histórica das Políticas Públicas como um campo do conhecimento se relaciona com discursos. Não se pretende descrever a história desse tema, tampouco de encadear fenômenos, a partir de uma suposta origem, de forma cronológica para criar uma sucessão de fatos e ideias que no início do século XX, nos EUA, fariam um sentido.

As abordagens positivistas já se encarregaram dessa tarefa, que em si mesma é uma armadilha. Foucault (2015, p. 206) adverte que, ao falarmos de formações discursivas, não estamos a divagar de “um curso de consciência ou de linearidade” e que “não se pode remeter o discurso a longínqua presença de uma origem; é preciso trata-lo no jogo de sua instância” (2015, p. 31). O discurso, complementa Foucault (2015, p. 131), é “o conjunto de enunciados que se apoia em um mesmo sistema de formação, como por exemplo, do discurso clínico, do discurso econômico, da história natural ou do discurso psiquiátrico”. Portanto, ao se propor uma análise sobre uma formação discursiva, não se trata “do texto ideal, contínuo, sucessivo e sem asperezas, que corre sob a multiplicidade das contradições e as resolve na unidade calma de um pensamento coerente” (FOUCAULT, 2015, p. 191). Interrogar os discursos na sua formação é questioná-los no nível de sua existência, significa interrogar a própria ciência: “O que ela é?”, e o que “esta ciência põe em jogo, somente pelo fato de existir?” (FOUCAULT, 2015, p. 232). A abordagem arqueogenealógica permite, ao reencontrar os conceitos positivos de uma ciência, ao ler seus discursos e seus enunciados, não encontrar uma origem distante, ou uma mentalidade abscondida, ou mesmo um inconsciente coletivo, muito menos um acúmulo linear de verdades, ou sair procurando semelhanças e diferenças em um período mais longo da História para justificar que comportamentos são causas e efeitos históricos disso ou daquilo. Não se trata disso. A arqueologia se detém em algo que está diante de nós: o discurso. No caso desta pesquisa, o discurso dos teóricos fundantes da ciência das Políticas Públicas. A arqueologia e a genealogia não se preocupam em dispor em séries os discursos e enunciados para analisar suas implicações sucessivas e as diferentes racionalidades, ou pôr em ordem as descrições, os esquemas de generalização ou as especificações progressivas aos quais obedecem. O que a arqueologia e a genealogia pretendem são duas coisas: “o

que tornou possível na época em que apareceu tal disciplina, e o que determinou a difusão dos seus conceitos, das suas análises e das suas demonstrações” (FOUCAULT, 2015, p. 215). Todo discurso reivindica um domínio discursivo para o exercício de práticas discursivas (seja na recomendação técnica-política a instituições públicas, na jurisprudência do magistrado, no diagnóstico do médico ou na orientação epistolar do arcebispo) e de práticas não discursivas (nos sistemas de proteção ao comércio, na forma de circulação das mercadorias, na manipulação do comércio, etc.) (FOUCAULT, 2015, p. 212). Em outras palavras, a interrogação que, com base nessa perspectiva, podemos fazer à ciência das Políticas Públicas é: “o que ela põe em jogo, ao reivindicar o direito de ser ciência, em sua prática discursiva histórica?” (FOUCAULT, 2015, p. 232).

2 Centralização do conhecimento político: a criação da *Social Science Research Council (SSRC)*

Na gênese da formação das Políticas Públicas como ciência, visibilizou-se todo um *corpus* de palavras, de frases, de proposições e de coisas ditas por professores universitários, antropólogos, jornalistas, intelectuais e políticos, entre 1906 e 1960, nos Estados Unidos, no sentido de construir uma análise política mais empírica. Vamos denominar este *corpus*, tomando uma expressão emprestada de Foucault (2015, p. 158), de “arquivos”, isto é, um conjunto de coisas ditas e a dizer, com todo seu germe de leis e de regras, que regerão um sistema geral de enunciados. Esses “arquivos” circulavam nos Estados Unidos no início do século XX como uma febre de “investigações, questionários, levantamentos estatísticos, entrevistas, para determinar de que modo vivem, pensam e se comportam os homens” (ARON, 2002, p. xi). São esses conjuntos de “arquivos” que formam os enunciados, e “o conjunto de enunciados, que se apoia em um mesmo sistema de formação, vai chamar-se de discurso” (FOUCAULT, 2015, p. 131). “Arquivos”, enunciados e discursos não estão soltos em um mundo abstrato, eles circulam num mundo real, exterior e possuem uma visibilidade, às vezes muito palpável, produzindo, feito uma máquina, conceitos, temas e teorias, às vezes detectados na exterioridade (DELEUZE, 2013).

Os esforços nos primeiros sessenta anos do século XX, conforme escreve Lasswell (1936), mais exatamente a partir de 1906, foram no sentido de exteriorizar e centralizar todo este *corpus* de palavras, de frases, de proposições, e coisas ditas em “arquivos” sobre um novo sistema de formação política. Charles Merriam³ foi um desses atores estratégicos para a idealização da organização que desempenharia um papel central na gênese das Políticas Públicas: a *Social Science Research Council (SSRC)*⁴, oficialmente estruturada em 1923.

³ Conforme Lasswell (1936), foi Charles Merriam, professor da universidade de Chicago, entre 1900 a 1966, que lançou as idealizações da centralização do conhecimento em uma instituição que se dedicasse a elaboração da “abordagem comportamental” (*behavioral approach*) para a Ciência Política. Por volta de 1903, seus artigos e produções acadêmicas provocavam sobre a necessidade de uma ciência que tratasse de forma prática, comportamental e exclusivamente pragmática o ciclo das Políticas Públicas (LASSWELL, 1979).

⁴ Conforme a nota pública exposta em seu site, o objetivo da instituição desde sua criação é: “Convocar estudiosos, profissionais e *policy makers*, ao mesmo tempo em que se mantém ao lado da academia e dos

Este é o espaço visível que agrupará e fomentará a produção das Políticas Públicas nos Estados Unidos. Anterior a esse período, não havia um departamento organizado para os estudos políticos no país. As áreas acadêmicas disputavam o campo das análises políticas, havendo destaque proeminente aos discursos dos historiadores, filósofos e advogados.

De acordo com Lasswell (1936), o anseio por uma Instituição que organizasse a produção do conhecimento político se fazia sentir antes de 1906, mas foi somente em 1923 que o recrutamento dos membros começou a ocorrer. O objetivo desse movimento, que culminou na criação da SSRC, foi “ultrapassar os limites descritivos para concentrar de forma multidisciplinar a atenção na administração pública, nos partidos políticos e nas personalidades políticas” (LASSWELL, 1936, p. 25). É com esse enunciado que o campo das ciências das Políticas Públicas inicia sua formação. Outra questão importante são os objetos de pesquisa que deveriam ocupar esse espaço de produção do conhecimento. Conforme Lasswell (1936), a SSRC deveria ter uma mentalidade objetiva, que prevalecesse nas análises políticas para os governos e para os grupos de interesse envolvidos. Para o autor, a ênfase dos estudos e das pesquisas deveria se centralizar na busca “daquilo que o governo faz ou deixa de fazer” e “como e por que os governos optam por determinadas ações” (LASSWELL, 1951, p. 30). Para David Easton (1953), o campo da Ciência Política necessitava principiar um enfoque científico diferente do que já ocorria antes de 1906. Na opinião desses dois teóricos, o campo da política, como campo cientificamente organizado nos Estados Unidos, deveria ter como objeto de pesquisa, especificamente, comportamentos políticos (*political behavior*). Nas palavras de Easton:

A que tipo de pesquisa deve se referir o conceito de política? É claro que este termo indica que o pesquisador deseja olhar para os participantes do sistema político como indivíduos que têm as emoções, preconceitos e predisposições dos seres humanos como os conhecemos em nossas vidas diárias [...] para elevar o ser humano real ao centro da atenção. Sua premissa é que os tradicionalistas têm vindo a coisificar a realidade objetiva das instituições, virtualmente as encarando como entidades separadas dos seus componentes individuais. Os trabalhos de investigação usam os termos ‘processo’, observando a sua relação com as motivações, personalidades ou o sentido dos sentimentos. Tingsten, Lasswell, e estudantes de comportamento do voto são exemplos primordiais da abordagem comportamental política (EASTON, 1953, p. 104, tradução livre).

assuntos públicos. Aumentar a capacidade das instituições, gerar novas pesquisas e vincular pesquisadores com *policy makers* e cidadãos. O SSRC desempenha um papel vital nos esforços para construir um mundo mais justo e democrático. A instituição foi fundada e dirigida inicialmente em 1923 por Charles E. Merriam que realizou sua reunião inaugural [...]. A importância do SSRC se destaca em toda a história dos EUA com estudos Consultivos de Pesquisa Empresarial, cujos membros fundadores incluem o ex-governador do Estado de Nova York, Franklin D. Roosevelt, e ex-presidente americano. [...] O SSRC foi fundamental para a criação do sistema de segurança social dos EUA em 1935 e dos 13 memorandos de pesquisa para recomendar mudanças após as análises do impacto da Grande Depressão na sociedade americana. [...] O Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais (SSRC) está em operação nos EUA há mais de noventa anos, sendo um importante Instituto de pesquisa nacional e internacional” (Tradução livre do site <https://www.src.org/about/historical-timeline/>).

Soma-se a esta emergência histórica das Políticas Públicas os diversos professores universitários europeus, com orientações teóricas semelhantes, que migram para os Estados Unidos. Entre 1906 e 1936, diante da iminência da Primeira Guerra Mundial, vários homens e mulheres intelectuais fogem do fascismo e partem para os Estados Unidos. Os estudos de Ciência Política, sob o impacto dessa migração, entram em efervescência, ganham dinamismo, e o país, em franco desenvolvimento econômico, favorecia e estimulava esse ambiente intelectual (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Entre os migrantes havia cientistas sociais e políticos desenvolvendo positivamente⁵ empíricas e discursos sobre as análises do comportamento humano. Emergia nos Estados Unidos uma abordagem política e social mais pragmática, advinda dos estudos psicológicos comportamentais voltados para a arena política. Como afirma Gabriel Almond:

Antes da II Guerra Mundial, problemas surgidos das rápidas mudanças sociais e políticas ocorridas nos Estados Unidos determinaram uma ênfase no estudo da cena doméstica e atraíram vários pesquisadores de fora dos EUA aventureiros a experimentar métodos e estudos das relações entre estrutura social e processo, formação de personalidade, comportamento e processo político [...]. Essa fé otimista na inevitabilidade da democracia continuou durante o período entre as duas guerras mundiais, quando até mesmo o comunismo e o fascismo eram vistos como desordens temporárias ou doenças políticas (ALMOND, 1966, p. 10).

No entanto, os intelectuais migrantes, ao chegar aos Estados Unidos, dividiram-se em dois grupos com visões opostas. O primeiro grupo, composto de intelectuais que fugiam do fascismo e do nazismo, produziu uma literatura marcada pela crítica ao totalitarismo e ao liberalismo. Estão entre esses autores, expoentes destacados como Hannah Arendt, Herbert Marcuse, Max Horkheimer e Adorno. Esse primeiro grupo entendia que o liberalismo-nacionalista, abraçado na Europa, funcionou como um elemento catalisador para os totalitarismos. Suas obras lançavam dúvidas sobre o liberalismo, unido às análises comportamentais positivistas que se construíam como abordagem política nos Estados Unidos (GUNNEL, 1998). Já um segundo grupo, profundamente envolvido com a SSRC e com as “máquinas de produção do conhecimento”, para usar de empréstimo uma expressão de Deleuze (2013), desenvolvia nas Universidades a abordagem de um sistema político objetivo e pragmático, am-

⁵ Utilizaremos daqui para frente várias vezes a expressão “positividade”. Por positividade entende-se uma característica essencial que marca a ciência moderna: o desejo de objetividade. A referência histórica é o cientista social Augusto Comte. Comte postulou que a capacidade de deduzir, induzir e prever fenômenos estabelece a positividade de uma ciência. Estando ela destituída de qualquer determinação teológica ou metafísica, ela cruza esse limiar de positividade que garante a cientificidade, apesar de Comte considerar a teologia e a metafísica como fases do conhecimento humano anteriores ao positivismo (VILA NOVA, 2009). Assim, Comte estabelece que esta característica, a objetividade, deve se configurar no sentido de afastar-se de qualquer domínio afetivo ou subjetivo e das referências pessoais que um pesquisador elabora. A partir de Comte, a racionalidade moderna, através dos historiadores das ciências, diferencia os conhecimentos entre aqueles que conseguem cruzar o limiar da positividade e aqueles que o não fazem, definindo quem é científico e quem não é (FOUCAULT, 2015). Assim, para a racionalidade moderna, as positivities em ciência precisam da operatividade dos conceitos científicos, segundo a qual um conceito não tem direito de cidadania em ciências se não for definido mediante uma série de operações físicas, experienciais e medidas, ao menos idealmente possíveis (VILA NOVA, 2009; MARCONDES, 2013). Os estudos de como as positivities foram se legitimando foram os que mais tomaram o tempo de pesquisa de Foucault (MACHADO, 2012).

bicionando dar uma guinada em direção a uma nova Ciência Política.

Vale observar que, de acordo com Feres Júnior, o primeiro grupo de imigrantes, representados por Hannah Arendt, Herbert Marcuse, Max Horkheimer, Adorno e Leo Strauss, errou na crítica ao liberalismo estadunidense:

Os intelectuais imigrantes erraram gravemente em sua avaliação. Primeiro, por que sua experiência traumática com o totalitarismo na Europa os fez projetar essa ameaça no contexto dos EUA, onde não havia risco de degeneração totalitária. Segundo, porque seu modo de pensar estava impregnado de questões filosóficas, epistemológicas e universais que os impedia de compreender o pragmatismo na orientação da Ciência Política americana [...]. Contudo, apesar de equivocada, a crítica elaborada pelos intelectuais imigrantes europeus surtiu efeitos que, segundo Gunnell, foram nefastos para o futuro da Ciência Política nos EUA. Sentindo a autoridade de seu saber ameaçada, os cientistas políticos lançaram a *behavioral revolution*, num esforço de produção de uma Ciência Política objetiva aos moldes das Ciências Naturais (FERES JÚNIOR, 2000, p. 100).

Destacamos que Feres Júnior, afortunadamente, aborda o contexto histórico e a existência do embate intelectual ocorrido nas primeiras décadas de construção das Políticas Públicas. Todavia, não subscrevemos sua opinião de que o grupo de imigrantes se equivocou em sua crítica. Do ponto de vista de Arendt e Horkheimer, a questão era outra: o nazi-fascismo, na opinião desses autores, não foi um acidente de percurso, mas um discurso típico da racionalidade ocidental que, em sua essência, caminhava, apoiado no positivismo e no pragmatismo, para uma forma política semelhante aos totalitarismos que envolveram os nacionais-liberalismos. A *behavioral revolution*, por sua vez, descrita por Feres Júnior, foi um movimento de afirmação do discurso positivista pragmático, como entendimento necessário às novas análises políticas. Os dois grupos manifestavam intenções opostas, cada uma com uma discursividade própria para a abordagem política. O primeiro grupo exigia um estudo histórico das ideias, e do que se revestia o discurso moderno e ocidental (ARENDR, 2012), para enfim desvelar o que o segundo grupo (da *behavioral revolution*) não estava disposto a discutir, ou seja, as regras e jogos enunciativos das ideias políticas modernas ocidentais. A SSRC, por sua vez, que contava, desde a sua fundação, com a participação dos teóricos da *behavioral revolution*, ansiava e se concentrava em erigir um sistema político objetivo e pragmático, que eliminasse a discussão teórico-filosófica do debate político, propondo estudar essencialmente comportamentos sócio-políticos em ciclos de processos concretos.

Estamos chamando a atenção para a existência de uma gênese histórica das Políticas Públicas com duas tradições discursivas distintas: uma racionalista clássica, positivista, e com uma função enunciativa mais tecnicista para suas ideias, atores e instituições públicas, e outra representada por um grupo que não se alinhava com essas ideias de estudos lineares do processo político. Os

intelectuais migrantes, aliados aos intelectuais estadunidenses, propunham, por um lado, a construção de um conceito de espaço público, de política e de bens públicos que sobrepujasse tanto a burocracia quanto o tecnicismo da produção do conhecimento. Por outro lado, rejeitavam a ideia de que as ciências positivas conseguissem se desvencilhar da subjetividade dos discursos (HEIDEMANN; SALM, 2014; ADORNO; HORKHEIMER, 1985).

O que ocorreu, como sabemos, foi a afirmação e a eficiente difusão da corrente racional clássica, empírica e tecnicista, em detrimento da corrente crítica. A presença do racionalismo pragmático e empírico na ciência das Políticas Públicas se tornou uma regra do discurso, relegando a segundo plano tudo o que não fizesse parte de um discurso de *behavioral Revolution*, desde o plano acadêmico até a esfera institucional governamental (FISCHER, 2003). Conforme Dahl:

Ainda, possivelmente por causa do efeito das guerras, o Social Science Research Council (SSRC) através do seu concílio de pesquisa em ciências sociais de âmbito nacional, colocou como objetivo cumulativamente e de forma unívoca, e que se perpetuou preponderante nas próximas duas décadas a partir de 1940, o foco nas pesquisas sociais de grupos de influência, comportamentos individuais e de política e administração. [...] E, 1945, o Concílio estabeleceu um comitê de Política Comportamental, com E. Pendleton Herring como presidente [...]. Em 1949, o Concílio, junto com o Departamento de Ciência Política da Universidade de Michigan e o Instituto de pesquisa Social realizaram a semana de pesquisa em Política Comportamental na cidade de Ann Arbor. (DAHL, 1961, p. 9, tradução livre).

E como bem observou Frank Fischer:

[...] não é que o *mainstream* político e as pesquisas políticas negligenciaram as ideias e os discursos completamente. [...] Mas a abordagem padrão foi tratar os atores como possuidores e proprietários de todos os recursos disponíveis. Quando na verdade alguns atores possuem mais informações e recursos do que outros – os especialistas com certeza – e essa visão tomada isoladamente negligenciam outros aspectos mais fundamentais do discurso político. Não só por que não consegue capturar como as ideias e os discursos possuem uma força própria independentemente dos atores particulares, mas também perdeu-se as maneiras pelas quais os próprios atores podem ser propriedades das regras dos discursos (FISCHER, 2003, p. vi, tradução livre).

São essas questões que estão na gênese histórica de formação do regime do discurso que vai caracterizar as Políticas Públicas. O sujeito essencial responsável pelo discurso da área não é uma pessoa (Harold Lasswell, por exemplo), ou um grupo (dos teóricos da *behavioral political*), ou o próprio governo dos Estados Unidos, mas o próprio discurso que se estabelece como regra de percepção desde o início do século XX.

Nessa primeira geração de teóricos, que repensa o papel de uma análise política voltada para a administração pública e para os governos, haviam intelectuais importantes, como Harold Lasswell, considerado nas narrativas tradicionais o “pai das políticas públicas”. Lasswell fazia parte do movimento que levou a criação da SSRC e dos grupos de estudos em análise comportamental. Nesse contexto, o Governo dos Estados Unidos favoreceu os estudos de Políticas Públicas (*Public Policy*) por meio de doações (*grants*),⁶ além do apoio de grandes Corporações, como as Fundações Ford e Rockefeller. O efeito dos *grants* resultou na ascensão dos cursos de preparação para o serviço público, objetivando “uma melhor combinação de educação em ciências sociais e análise e gestão de problemas complexos” (ENGELBERT, 1977, p. 230). O período que vai de 1940 a 1960 foi marcado pela constituição de programas independentes de Administração Pública e pelo declínio dos cursos ligados a departamentos de Ciência Política (FARAH, 2011). Diversos autores e pesquisadores buscaram apoio financeiro junto ao governo estadunidense para pesquisas comportamentais que, inicialmente, foram direcionados para as questões militares, motivados pelas duas guerras mundiais e pelo envolvimento dos Estados Unidos. Posteriormente, os *grants* foram subsidiados pela iniciativa privada para pesquisas sobre comportamentos sociais diversos⁷.

O reforço financeiro conferiu à abordagem racional positivista das Políticas Públicas uma identidade, e terminou por consolidá-la como a Ciência Política por excelência. Mais tarde, conquistou autonomia e se afirmou como o ramo das Ciências Sociais das Políticas Públicas. Dessa maneira, abriram um campo de domínio pertinente, com um novo olhar sobre os estudos sociais e políticos. Escolas do Governo começaram a se constituir, ao final dos anos 1960 e início da década de 1970, em contraposição às escolas tradicionais de Admi-

⁶ A tradução apropriada para *Grant* seria “uma soma de dinheiro dada por uma organização com um propósito específico”. No português brasileiro estaria mais consonante com “concessão, subvenção, subsídio ou bolsa de estudos”, com o objetivo de um retorno em atividades profissionais ou acadêmicas futuras (CAMPOS, 2010). Mas soaria estranho e destoaria das intenções do texto explicar etimologias e semânticas da língua inglesa para o contexto proposto. Assim, optou-se pela tradução “doações”.

⁷ De acordo com Robert Dahl, “é preciso mencionar a influência de grandes instituições dos EUA, especialmente a Carnegie, a Rockefeller e, mais recentemente, as Empresas Ford, que, devido às suas enormes contribuições financeiras e a inevitável seleção entre as propostas concorrentes que estas implicam, exerceram um efeito considerável sobre a comunidade acadêmica. A relação entre as políticas destas fundações e a tendência atual nas pesquisas acadêmicas se tornou demasiado complexa para generalidades fáceis. Provavelmente a afirmação mais simples é que a relação é de um alto grau de reciprocidade: os funcionários destas fundações são altamente sensíveis aos pontos de vista de distintos mestres, sobre os quais eles dependem fortemente de aconselhamento, e, ao mesmo tempo, porque mesmo os recursos destas fundações são escassos, e as políticas corporativas e seus administradores devem inevitavelmente encorajar ou facilitar algumas linhas de pesquisa mais do que outras, por motivos óbvios. Se estas fundações foram em algum momento hostis à *behavioral approach*, não há dúvidas que seguiram apoiando estas pesquisas político-acadêmicas. Além do que custa muito mais caro a pesquisa comportamental fora da Universidade. Os estudos de votação de eleições presidenciais, ou seja, a pesquisa comportamental é menos custosa a quem já está integrado a pesquisas de laboratório acadêmico”. Ainda segundo Dahl: “No período após a segunda guerra mundial, contudo, as fundações – refletindo importantes tendências dentro das próprias ciências sociais, estimuladas por fatores já mencionados – inclinaram-se para o ponto de vista interdisciplinar dos estudos da *behavioral approach* com simpatia. A Fundação Rockefeller, por exemplo, tinha ajudado financeiramente o pioneiro de estudos sobre votações, de Lazerfeld, Berelson e de Gaudet, nas eleições presidenciais em 1940, no Condado de Erie, em Ohio, e custeou praticamente em absoluto os estudos de pesquisa do departamento da Universidade de Michigan. Já a mais nova e mais rica fundação dos EUA, a *Corporation'sFord*, custeou vários programas de *behavioral science* de curta duração e aumentou gradativamente seu investimento fazendo uso e aceitação da noção de *behavioral science* como algo mais científico do que outras produções das ciências sociais.” Para finalizar, o autor arremata: “Eu confesso que a distinção ainda permanece nebulosa para mim, apesar dos esforços sérios de um número de cientistas comportamentais para me direcionar nesta direção de compressão”. Dentre os *Offshoot* de maior durabilidade, mantido pelas Empresas Ford, está o programa de *behavioral sciences*, do Centro avançado de estudos de Palo Alto (DAHL, 1961, p. 785, tradução livre).

nistração Pública, de forma a olhar empiricamente e pragmaticamente o ciclo que envolve as Políticas Públicas.

À medida que a ciência das Políticas Públicas se expandia para as instituições governamentais, seus princípios foram compreendidos como um espaço discursivo de uma prática e de uma teoria política específica. Para Dahl (1961), a abordagem racional-positivista em Políticas Públicas se identificou, e foi identificada, mais do que com um campo de estudos dos comportamentos público-políticos. Ela passou a definir um saber e um comportamento de poder estratégicos para uma teoria da sociedade. Esse saber tanto opera quanto transforma práticas científicas, sociais e institucionais, sempre sobre o enunciado de “resolver conteúdos concretos da política com configurações técnicas e conteúdos comportamentais das decisões políticas” (DAHL, 1961).

3 A linguagem das Políticas Públicas

Além da gênese histórica, é preciso também definir a genealogia semântica da linguagem da *Public Policy*, ou, em outros termos, quando a ciência das Políticas Públicas começou a definir a positividade de sua linguagem. Começamos pela expressão Políticas Públicas (*Public Policy*). A criação da expressão, que distinguiria a disciplina das Políticas Públicas e ganharia destaque nacional, coube a Harold Lasswell, que amalgamou metodologicamente a abordagem empírica comportamental da política à ciência das Políticas Públicas. No entanto, Lasswell, nos estudos iniciais, denominava este novo campo de estudos de *policy analysis* (os estudos em análise das políticas públicas). *Policy analysis* é uma expressão linguística importante para analisar a designação das Políticas Públicas. Lasswell, ao lado de outros teóricos, lança um olhar empírico sobre a expressão “*policy*” (política). Conforme Souza:

Laswell introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006).

Situar as condições histórico-lexicais em que Lasswell percebe a possibilidade da inovação da linguagem política é importante. Rigorosamente falando, até 1936, o conceito de “política” era definido com a expressão *politics*, que significava, genericamente, política, ou teoria política. No entanto, o mundo acadêmico, intelectual e social estadunidense, nos primeiros sessenta anos do século XX, passa por rápidas transformações que impactam na produção intelectual. Nas suas primeiras obras, Lasswell insere o termo *policy analysis* como uma nova categoria de estudos políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Mas porque distinguir “*policy*” de “*politics*” acrescentando a expressão “*analysis*”? Em termos técnicos, de acordo com a literatura internacional em

Políticas Públicas, *policy analysis* é o campo que designa as “funções de prover informações para o processo de tomada de decisão no enfrentamento de problemas públicos” (SECCHI, 2016, p. 12). No entanto, a escolha de Lasswell espelha uma necessidade histórico-etimológica, por motivos semânticos da língua inglesa, referente às palavras *policy* e *politics*.

Apesar de distintas, as expressões *policy* e *politics* possuem, na língua inglesa, conotações abrigadas sob um mesmo signo linguístico: *policie*. *Policie* advém do velho francês, seguindo o latim arcaico *politia*, que na Roma do século IV a 44 a.C. significava “organização política ou administração civil, relativa a administração civil da cidade” (COLEBATCH, 2000; HARPER, 2017). Para os gregos, em regra geral, *politia* significava o exercício do poder para a unidade da cidade e a manutenção dos direitos civis dos seus cidadãos (FOUCAULT, 1990). O termo, na literatura da baixa idade média, começa a apresentar a necessidade de separação semântica das expressões *policy* e *politics*. Entre os séculos XIV ao XVI, “ao menos na Inglaterra e na França, começa-se a encontrar divergências na forma como são utilizadas na modernidade” (SKINNER, 1996, p. 10). Skinner nos informa que a ampliação do vocabulário político se deu pela emergência da complexidade social que a vida urbana ia ganhando, como um “projeto que desejava legitimar, e que professava princípios que melhor lhe servem para descrever, em termos moralmente aceitáveis, o que se haverá de fazer” (1996, p. 12). Nesse sentido, a palavra *policy* começa a tomar o sentido de um “caminho de gestão”, ou de “prática de governo, ou ainda, do bom governo” (COLEBATCH, 2000, p. 319; HARPER, 2003). Um bom exemplo a ser citado ocorre em 1549, na Inglaterra, quando o governo de Eduardo VI passa por uma forte crise econômica e pensadores ingleses começam a escrever panfletos sobre o motivo do problema da escassez. O panfleto anônimo mais famoso tem por título *Policies to convert this kingdom of England into a thriving republic* (Políticas para converter o Reino da Inglaterra numa República Próspera). O uso proposital da expressão *policies* (plural de *policy*) definia que o problema do Rei Eduardo VI era de “administração pública”. Nesse período, a diferenciação entre *policy* e *politics* vai se delineando. Outro bom exemplo é o tratado publicado em 1603, escrito por Johannes Althusius, que nos oferece uma apresentação sistemática do pensamento político calvinista, sob título *The politics methodically exposed* (A política exposta metodicamente). Althusius utiliza a expressão *politics* com a intenção de:

Libertar o estudo da “política” das restrições impostas pela teologia e jurisprudência canônica, e devolver os elementos jurídicos e filosóficos a seus lugares apropriados, a fim de concentrar-se exclusivamente no tema independente dos conceitos de uma filosofia política (SKINNER, 1996, p. 12)

Percebe-se, nesses panfletos e tratados, um gradual distanciamento entre *policy* e *politics*. Nos *Federalist's Papers*, a revolução estadunidense também di-

ferenciava as expressões. Alexander Hamilton, em 1788, na obra *O Federalista*, escrevia utilizando a expressão *politics* como a teoria política dos homens:

Não é o provado pela experiência que as paixões e os interesses do momento têm sempre tido maior império no procedimento dos homens do que as considerações gerais e remotas da política (*politics*), da utilidade e da justiça? Não se tem visto repúblicas tão apaixonadas pela guerra como as monarquias? Não são uma e outras governadas por homens? (HAMILTON, 1984, p. 38).

Mas quando queria tratar de *policy*, como gestão da administração pública, escrevia:

A ciência política (*policy science*) tem feito tão grandes progressos como muitas outras. Está hoje provada a eficácia de diferentes meios ignorados, ou perfeitamente conhecidos pelos antigos: a distribuição e divisão dos poderes – a introdução dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos tribunais compostos de juízes inamovíveis – a representação do povo na legislatura por meio de deputados a sua escolha, tudo isso são instituições novas ou aperfeiçoadas nos tempos modernos. (HAMILTON, 1984, p. 63)

Essas transformações semânticas não podem ser desconsideradas e deixadas apenas com os historiadores da linguagem. Elas estão na base do jogo de linguagem e da formulação do conceito de Políticas Públicas. Como vimos, *politics* se desenha, para as teorias filosóficas, como o exercício ideal do poder, enquanto *policy* será a designação que se aproximará da gestão e da administração pública. Mas a genealogia semântica das expressões não se resume a isso. Foucault (1990) retoma essa genealogia percebida em obras do século XVII e XVIII, e identifica que, após as expressões se diferenciarem significativamente, *policy* ganha à significação de um tipo ainda mais específico de administração pública, vinculando-se a expressão *police* (polícia). Foucault (1990) demonstrou também que nos séculos XVII e XVIII, enquanto o Estado se fortalecia como centralizador do exercício do poder, uma vasta literatura sobre a arte de governar se desenvolvia. Essa literatura, na verdade, teve início no século XVI, com Maquiavel, traçando uma racionalidade para um tempo em que o príncipe deveria reforçar seu poder contra inimigos internos e externos, para melhor governar seu reino. No século XVII, o objeto da “arte do governo” não estava mais voltado à permanência dos príncipes no exercício do poder, mas para o próprio Estado. Foucault desvela obras, como a de Turquet de Mayenne, dirigida aos Estados Gerais da Holanda (*Aristo-Democratic Monarchy*, 1611), que orientam sobre as “políticas concretas” que garantiriam “um conhecimento concreto, preciso e medido do poderio do Estado” (1990, p. 92). Turquet recomenda em seu manual “que o Estado seja dividido em quatro ministérios de governo: Justiça, Exército, Erário e Polícia” (FOUCAULT, 1990, p. 93). E que o ministério da Polícia desenvol-

va concretamente, em seu contato com a população, estudos estatísticos sobre o comportamento, a vida e as necessidades nas cidades (FOUCAULT, 1990). Com esse propósito, Turquet sugere ao Rei que toda a comunicação do Reino esteja nas mãos do Ministério da Polícia, afinal, como o autor justifica, “o verdadeiro objeto da polícia é o homem”. A obra de Turquet se destina à organização do Estado, ou “como um Estado pode ser organizado à perfeição” (FOUCAULT, 1990, p. 94). O manual é “um exemplo de uma imensa literatura que circulava em quase todos os países europeus da época” (FOUCAULT, 1990, p. 94).

Compendium de Dalamare foi outra obra que, a exemplo do manual de Turquet, fez muito sucesso entre os Estados europeus que procuravam robustecer sua “arte de governo”. A respeito desse Compendio, Foucault enfatizou que:

a concepção geral da polícia que uma tal quantidade de regras e regulamentações podia transmitir a um administrador como Delamare. Delamare diz que a polícia é responsável por onze coisas no interior do Estado: (1) a religião; (2) a moralidade; (3) a saúde; (4) o abastecimento; (5) estradas, ruas e edifícios públicos; (6) a segurança pública; (7) as artes liberais (de um modo geral, as artes e as ciências); (8) o comércio; (9) as fábricas; (10) os empregados e trabalhadores; (11) os pobres (FOUCAULT, 1990, p. 95).

Ao final do século XVIII, o termo *policy* estava profundamente ligado a “polícia”, que designava “todo o conjunto do novo campo em que o poder político e administrativo centralizado pode intervir” (FOUCAULT, 1990, p. 95). O Estado Alemão, nesse sentido, é o primeiro a instituir uma Escola de Ciências da Administração Pública no século XVIII, chamada de Escola de Ciências Policiais (*Polizeiwissenschaft*). A *Polizeiwissenschaft* se espalhou por diversas Universidades, sendo a mais reconhecida a localizada em Göttingen, que formou os *staffs* estatais prussianos, austríacos e russos, além dos franceses do círculo de Napoleão (FOUCAULT, 1990, p. 96). E o mais interessante, um dos livros de doutrinas essenciais da *Polizeiwissenschaft*, escrito por Huhental, que tinha por título *Liber de Politia*, apresentava a necessidade dos estudos policiais dominarem diferentes disciplinas (ser multidisciplinar), alcançarem o domínio das diferentes normas, inclusive as da moralidade (ser normativa), e ser extremamente objetiva em relação ao comportamento dos indivíduos vivos em sociedade (ser pragmática) (FOUCAULT, 1990, p. 96).

Genealogicamente, como procuramos demonstrar, é possível identificar o sentido de *policy*. Historicamente, significava a “arte de governar”, e, nas palavras de Foucault (1990, p. 97), encontrava-se imbricada na própria “racionalidade do Estado”. A instituição do Estado em sua gênese histórica desenvolve “os elementos constitutivos das vidas dos indivíduos de modo que seu desenvolvimento reforça, ao mesmo tempo, o desenvolvimento do poderio do Estado” (FOUCAULT, 1990, p. 97).

Voltemos a Lasswell, que almejava uma ruptura radical na linguagem

política, e, com esse propósito, insere a expressão “*analysis*” depois de “*policy*”, direcionando o entendimento para uma ciência que terá especificamente uma gestão pública e administrativa objetiva e pragmática. Lasswell consolida o deslocamento na linguagem política, introduzindo originalmente a “*policy analysis*” como um ingrediente que não se modificará ao longo da história do pensamento das Políticas Públicas, estando presentes até os dias atuais (BONETTI, 2011).

Após a consolidação da Política Pública como ciência, expressões como *public policy* (política pública) e *policy analysis* (análise de política pública) passaram a diferir diametralmente de *politics* (política), que passou a sugerir uma perspectiva mais histórico-filosófica e normalmente de debate especulativo quanto aos seus objetivos, definições e conceitos de poder (PALUDO, 2016). Em outras palavras, no período compreendido entre 1906 a 1960 ocorre uma “ruptura estrita entre o que são as políticas e o que deve ser a política, entre a situação de fato, do que se estuda, e a teoria política” (GUNNEL, 1981).

Atualmente a *public policy* define um domínio de estudos e distingue uma ciência autônoma e independente, com um sistema de axiomas próprios. Esse sistema próprio é composto de definições, regras, convenções de escrita e não pode ser compreendido inseparavelmente da proposição máxima das Políticas Públicas (do mesmo modo que as regras da gramática são necessárias para que se possa reconhecer uma frase, e uma frase de certo tipo). Nesse sentido, a ciência das Políticas Públicas erigiu uma tecnologia política que, enquanto ferramenta de análise política, é muito válida. Todavia, enquanto definidora de ciência, precisa ser interrogada em seu discurso mais íntimo. Interrogada não no sentido de desacreditar suas premissas e rejeitar as pesquisas empíricas, mas para deixar claro a que função prática essa tecnologia serve e a quem serve. Ou, como propôs Frank Fischer, questionar a qual custo o empirismo nas ciências sociais conseguiu produzir com o *corpus* teórico prometido de sua teoria causal (FISCHER, 2003).

A *Public Policy* é uma ciência social aplicada que detém atualmente o monopólio dos estudos políticos não apenas em seu país de origem. Ela exporta esse saber aos diversos setores e níveis da intervenção pública, para a maioria dos países do mundo, particularmente da América do Sul (SECCHI, 2016; GUNNEL, 1981; DAHL, 1961). Além disso, a expansão histórica das Políticas Públicas, como ciência, alavancou graduações e pós-graduações em todo os Estados Unidos. Após 1994, foi bebedouro de conhecimento para o Brasil, constituindo o viés para as Políticas Públicas nacionais, introduzida pelo Ministro Bresser Pereira no Governo Fernando Henrique Cardoso (FARAH, 2011). A nomenclatura *Public Policy*, atualmente, é um dos enunciados mais famosos em Ciência Política, consolidado pela categoria de estudos em *policy analysis*, conforme idealizado por Lasswell. Mas muito pouco se descortina sobre a gênese semântica dessa expressão, sobre os significados que carrega, quais discursos já estão formatados através da série de acontecimentos discursivos que

seus enunciados determinam. E, sobretudo, que regras de verdade já estão dadas, ao estabelecer suas instâncias enunciativas por meio dos limites de seu conhecimento tecnológico.

É possível sustentar que a diversificação do campo das Políticas Públicas, desde Lasswell, agregou novos enunciados. Um bem conhecido na literatura internacional a define como “uma ciência social dedicada ao estudo de política pública, problemas públicos, instrumentos, instituições e atores políticos de *policy sciences*”⁸ (SECCHI, 2016, p. 6). Essa *policy sciences*, de acordo com Secchi (2016), é a própria ciência da Política Pública, que agrega diversos objetivos de estudos e métodos⁹, divididos atualmente em diferentes áreas de estudos. A *Policy analysis*, hoje, estaria ligada às Políticas Públicas com a finalidade prática de oferecer estudos que provisionam e sistematizam informações para o processo de tomada de decisão; a *policy research* configuraria outra área, direcionada às construções teóricas que procuram entender o avanço desse conhecimento; a *public choice theory* se ocuparia do estudo das teorias da escolha pública com métodos eminentemente dedutivos; e a *policy evaluation* designaria a área que estuda a avaliação e o monitoramento das políticas públicas implementadas, suas qualidades e deficiências (SECCHI, 2016, p. 8 e 12). Destarte, como explica Secchi (2016), Políticas Públicas abrigaria sem exclusão todos os debates. No entanto, estabelece-se uma hierarquia com base na qual se definem as discussões consideradas pertinentes à arena política prática e os debates apontados como irrelevantes. Esta hierarquia de saberes distingue a atuação tradicional dos agentes de políticas públicas do discurso de fundo teórico, que fica restrito ao mundo acadêmico.

De qualquer maneira, uma análise dos estudos de *policy research* evidencia que as mesmas regras de formação dos enunciados reitores persistem. As pesquisas históricas e introdutórias às Políticas Públicas continuam¹ dominadas por conceitos, temas estratégicos, códigos de percepção científicos e formas de descrição tecnológicas ainda alinhadas com a raiz da árvore genealógica do termo *Policy*.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo propôs algumas interrogações sobre o que se convencionou chamar de “origem das Políticas Públicas”, com o objetivo de oferecer uma abordagem alternativa à visão pragmática e racionalista dominante do campo das Políticas Públicas. A expressão, comumente usada nas abordagens tradi-

⁸ Na literatura brasileira e na América do Sul em geral é comum se referir a esta ciência como *public policy*, ou simplesmente Políticas Públicas.

⁹ A palavra *policy* ganhou ao longo do tempo diversos acompanhamentos, como *policy actors*, *policy cycle*, *policy failures*, *policy learning*, *policy maker*, *policy outcomes*, *policy making*, *policy subsystem*, e outras mais. Atualmente é quase incatalogável o vocabulário da ciência da *Public Policy* e da *Policy Analysis*. Mas a tese de um politólogo em *policy analysis*, chamado Theodore Lowi, pode ser bem útil para entender que atualmente *Public Policy* terminou por definir a Ciência Política e a própria política em si. Em um artigo de 1972, Lowi desenvolvia o pressuposto de que “*policy determines politics*”. Ele queria dizer com isto que as Políticas Públicas (sejam elas regulatórias, constitutivas, distributivas ou redistributivas) é que, em última instância, determinam a política (LOWI, 1972). E quem determina o conceito de Políticas Públicas? Os que detêm os espaços da fala no âmbito da ciência das Políticas Públicas.

cionais positivistas, aponta para uma relação de causa e efeito e para uma sucessão de acontecimentos, cronológica e linearmente encadeados, que necessitam de uma justificativa. Identificar uma origem, e estabelecer os contornos reconhecíveis da formação do campo, significa eleger uma única sequência de acontecimentos e acompanhá-la, da suposta origem ao ponto de onde se partiu. Além da previsibilidade histórica, esta forma de entendimento tende a ignorar outras possibilidades que vicejavam no passado. Procuramos trilhar um caminho diferente e propor uma reflexão alternativa, que pudesse explorar a complexidade das forças e das orientações teóricas e filosóficas que atuaram na gênese do campo. A arqueogenealogia nos permitiu interrogar os discursos fundantes das Políticas Públicas e demonstrar como uma determinada visão, ou saber, entre outros, se afirmou e passou a organizar o campo, definindo o que são e como se devem estudar as Políticas Públicas.

As proposições de Lasswell refletiam uma nova perspectiva científica, sustentada por “uma filosofia empirista completa das ciências” baseada no “positivismo lógico, operacionismo e instrumentalismo” (Ano, p. xii-xiv). Essas pretensões talvez fossem, naquele contexto, realmente legítimas e justificáveis, tendo em vista a filosofia em que Lasswell e os intelectuais que o acompanhavam fundavam suas ambições. Hoje, no entanto, conforme Dahl (1961), se considerarmos os desafios filosóficos e sociais do pós-guerra, as posturas e as proposições do grupo de Lasswell mais parecem uma fé científica.

Em 1950, alguns dos principais cientistas políticos já estavam inquietos sobre as implicações da nova ciência política (DAHL, 1961). John Gunnel (1988) escrevia, no início da década de 1950, que algumas dessas questões já estavam submersas nas filosofias retóricas e legitimadoras do que é teoria “tradicional” e do que é “científico”. Gunnel (1988) observava que surgia todo tipo de discurso para reafirmar a imagem científica da Ciência Política nos anos de pós-guerra, mas, na mesma medida, multiplicavam-se vozes contrárias. E Dahl, numa linha argumentativa semelhante, afirmava que o que hoje se denomina como a ciência das Políticas Públicas era, na verdade, considerado um “estado de espírito” em torno de uma abordagem comportamental da política. Isso significava, naquele contexto, “a tentativa de melhorar nossa compreensão, buscando explicar os aspectos empíricos da vida política por meio de métodos, teorias e critérios de prova aceitáveis de acordo com a ciência empírica moderna” (DAHL, 1961, p. 761). No entanto, de acordo com Dahl, “essa abordagem comportamental falhou porque não conseguiu obter o seu fim em vista, tornando-se uma perspectiva separada, sectária, e ligeiramente faccional” (DAHL, 1961, p. 772). Uma vez que o debate sobre as Políticas Públicas procurava se impor em meio as críticas em 1960, é mais que legítimo analisar como esse “discurso” “tornou-se reconhecido como uma poderosa meta-categoria de política” (FISCHER, 2013, p. viii).

Portanto, este é o ponto de partida para uma abordagem arqueológica que se proponha desvelar as redes discursivas constituintes das Políticas

Públicas, pois se somente se reconhecer na ciência o acúmulo linear das verdades, só se poderá abordar uma única divisão histórica de modelos: o que é científico e o que definitivamente não é, ou o que é e o que não é verdadeiro. Ou, lembrando novamente Foucault, o que é e o que não é a realidade (FOUCAULT, 2015). São esses binarismos e dicotomias simplificadoras que precisam ser superados nas abordagens atuais de Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ALMOND, Gabriel. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966.
- ARENDETT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martin Fontes, 2002.
- BAUM, William M. **Compreender o Behaviorismo**. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2007.
- COLEBATCH, Hal K. What work makes policy? **Policy Sciences**, v. 39, n. 4, p. 309–321, december 2006. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-006-9025-4>. Acesso em: 27 set. 2017.
- CUNHA, Ana Clara M.; LUZIO, Cristina A.; PAIVA CRUZ, Soraia G. F. A arqueogenealogia como ferramenta de pesquisa no campo da Atenção Psicossocial. **Revista de Ciências Humanas**, Santa Catarina, v. 48, n. 2, p. 186-203, 2014.
- DAHL, Robert A. The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. **The American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 763-772, december 1961. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1952525>. Acesso em: 20 set. 2016.
- DELEUZE, Gilles. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- EASTON, David. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1953.
- ENGELBERT, Ernest A. University education for public policy analysis. **Public Administration Review**, v. 37, n. 3, p. 228-236, may/june 1977.
- FARAH, Marta F. S. Administração pública e políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jun. 2017.
- FERES JR., João. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 15, p. 97-110, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782000000200007>. Acesso em: 11 out. 2016.
- FISCHER, Frank. Para além do empirismo: *policy inquiry* na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180, mai./nov. 2016.
- FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford Press, 2003.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Gen e Forense universitária, 2015.
- FOUCAULT, Michel. Omnes et Singulatim: Por uma crítica da “Razão Política”. **Novos Estudos**, n. 26, mar. 1990. Disponível em: <https://joacamilloopenna.files.wordpress.com/2015/11/foucault-omnes-et-singulatim.pdf>. Acesso em: 13/01/2018.
- GUNNEL, John G. **Teoria Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- GUNNELL, John G. American Political Science, Liberalism, and the Invention of Political Theory. **The American Political Science Review**, v. 82, n. 1, p. 71-87, mar. 1988,
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. São Paulo: Centauro, 2002.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. **Poder e sociedade**. Brasília: UnB, 1979.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- LASSWELL, Harold. **Política**: Quem ganha o que, quando, como. Brasília: Universidade de Brasília, 1936.
- LASSWELL, Harold. The Immediate Future of Research Policy and Method in Political Science. **The American Political Science Review**, v. 45, n. 1, p. 133-142, 1951.
- MARCONDES, Danilo. **Iniciação a História da Filosofia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2013.
- PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. São Paulo: Ed. Método, 2016.
- POLICY. Online Etymology Dictionary. [s.l.]: Douglas Harper, 2003. Disponível em: <http://www.etymonline.com/>. Acesso em: 12/12/2016.
- SECCHI, Leonardo. **Análises de políticas Públicas**: diagnósticos de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: CENGAGE Learning, 2016.
- SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: CIA das Letras, 1996.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.
- TRUMAN, David B. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.