



HAL
open science

As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública

Halpern Charlotte, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès

► To cite this version:

Halpern Charlotte, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. Osmany Porto De Oliveira; Patrick Hassenteufel. Sociologia política da ação pública : teorias, abordagens e conceitos, Escola Nacional de Administração Pública (Brasil), pp.31 - 59, 2021, 9786587791173. <hal-03420513>

HAL Id: hal-03420513

<https://sciencespo.hal.science/hal-03420513v1>

Submitted on 9 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

AS ABORDAGENS A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès

Introdução

Partindo da constatação, antiga na análise das políticas públicas (*policy studies*), dos limites de uma análise centrada na decisão, as abordagens pelos instrumentos desenvolvidas na França, desde o início dos anos 2000,⁹ colocam a hipótese de que a política também pode ser analisada a partir das instituições e organizações, das atividades dos governos e, em particular, das políticas públicas e suas modalidades de implementação, dos instrumentos, orçamentos, formas de fazer, normas e padrões. Essas dimensões são por vezes técnicas e muitas vezes dissociadas do jogo político. No entanto, observações empíricas feitas em diferentes setores (saúde, risco, finanças, ambiente etc.) e em diferentes escalas de regulação política (cidades/metrópoles, regiões, União Europeia, internacional) sugerem que essa atividade de escolha e seleção de instrumentos, como qualquer outra de implementação ou avaliação, foi profundamente política, tanto no seu desenvolvimento, como nos seus efeitos. Longe de ser uma dimensão marginal, técnica da ação pública e das atividades governamentais em sentido amplo, os instrumentos e instrumentação¹⁰ da ação pública foram excelentes indicadores de mudança das políticas públicas e, de forma mais geral, uma variável explicativa para a recomposição da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

⁹ Várias publicações coletivas em inglês, ou traduzidas do francês, surgiram dessa agenda de pesquisa para a qual muitos colegas contribuíram (Aguilera, T.; Baudot, P. Y.; Bezès, P.; Borraz, O.; Dehousse, R.; Evrard, A.; Jacquot, S.; Lorrain, D.; Palier, B.; Pinson, G.; Ravinet, P.; Scott, A. etc.): sobre os instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS 2007; 2012; LASCOUMES; SIMARD, 2011), sobre a instrumentação (HALPERN *et al.*, 2014). Uma versão, atualizada e traduzida para o inglês, desse último livro encontra-se no prelo. De forma empírica, nosso enfoque tem sido o mapeamento (LASCOUMES, 2007), o governo e as políticas da União Europeia (KASSIM; LE GALÈS, 2010; GRAZIANO; HALPERN, 2015), os indicadores de desempenho (LE GALÈS, 2016), as políticas ambientais e de concertação pública (BOY *et al.*, 2012, com Pollard, J. e Evrard, A.).

¹⁰ Do original em francês *instrumentation*, N.D.T.

A agenda de pesquisa sobre “instrumentos de ação pública” e, ainda mais, a agenda de pesquisa sobre ação pública, considerada do ponto de vista de sua “instrumentação”, propõe fazer uma dupla mudança de perspectiva. Em primeiro lugar, em relação à “ação pública”, tal como se tinha desenvolvido na França como subparte da sociologia política (HALPERN *et al.*, 2018):¹¹ esta era então dominada pelas abordagens em termos de ideias, dos interesses dos atores ou das instituições. As abordagens por meio dos instrumentos, propondo analisar a ação pública a partir dessa dimensão, muitas vezes pouco visível, voltam a entrar em contato com os trabalhos da sociologia do Estado e da governança sobre as tecnologias de governo.¹² Essas também são enriquecidas por contribuições de outras disciplinas das Ciências Sociais (Economia, Direito, Ciências de Gestão etc.) (HALPERN *et al.*, 2014). Uma segunda mudança de enfoque ocorre em relação às abordagens tradicionais dos instrumentos nos *policy studies*, tal como foram desenvolvidas por autores anglo-americanos (HOOD, 1986; LINDER; PETERS, 1990; SALAMON; LUND, 1989; SALAMON, 2002). Quando essas são tomadas em conta, os instrumentos ou ferramentas das políticas públicas (*policy tools*)¹³ raramente são colocados no centro da análise e considerados como uma variável secundária e marginal do *policy process* (HALL, 1986; SABATIER, 2000). Além disso, a questão da escolha dos instrumentos de ação pública, do seu *modus operandi*, é geralmente apresentada de forma funcionalista, como uma questão de simples escolhas técnicas.

As abordagens a partir dos instrumentos propõem, pelo contrário, colocar os instrumentos e a questão da escolha e das modalidades de combinação dos instrumentos de ação pública no centro da análise. Entendidos, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista, como um tipo particular de instituições, os instrumentos contribuem para a análise das recomposições da política e do exercício do poder nas sociedades contemporâneas. Descrita como “sociológica” por Hood (2007), essa abordagem enriqueceu, e não substituiu, as análises da ação pública a partir de uma perspectiva de *policy process*. Mais especificamente, a ação pública é concebida como um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por objetivos ou conteúdos. As abordagens por instrumentos contribuem para pelo menos três grandes debates sobre “a ação pública”: a mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva. A intuição inicial, de que a questão dos instrumentos era mais proeminente por razões relacionadas com a transformação da regulação política e a recomposição do Estado, também permitiu

¹¹ Ver a contribuição de Muller, P. e a introdução deste livro.

¹² Ver também os trabalhos sobre as “ciências das câmaras” (LABORIER *et al.*, 2011), com uma análise dos tratados de 18º e 19º consagrados à arte do governo; e, mais recentemente, os trabalhos sobre os saberes de governo (ver Pollet e Payre neste livro).

¹³ Para uma síntese das abordagens por ferramentas ou instrumentos, e a contribuição de uma abordagem sociológica, ver Lascoumes e Simard (2011) e Margetts e Hood (2016, p. 135-138).

fazer a conexão com as análises do exercício do poder (HOOD, 2010). Do ponto de vista da análise das políticas públicas, a abordagem dos instrumentos revelou-se particularmente frutuosa para a análise da mudança e da inovação na ação pública, da emergência e da resolução de conflitos, fenômenos de inércia, de resistências e de recomposição da ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Da mesma forma, ao mobilizar essa abordagem de forma sistemática e comparativa para explorar a relação entre instrumentação e modos de governo e governança na Europa (KASSIM; LE GALÈS, 2010), a robustez – e as limitações – dessa categoria de análise foram testadas, permitindo assim pensar sobre as modalidades da sua operacionalização e mostrar como e em que contextos essa abordagem dos instrumentos se revelou bem sucedida ou não.

No entanto, como mostra a discussão neste capítulo, não há “escola para a análise das políticas públicas examinadas pelos instrumentos”. Nos últimos quinze anos, essa abordagem foi mobilizada, enriquecida e criticada por muitos colegas que, através do seu trabalho, confirmaram o valor de uma discussão sobre os aportes e limitações dessa entrada analítica. As controvérsias com outras abordagens dos instrumentos, no campo da “ação pública” e com outras disciplinas, permanecem vivas na França e em outros lugares, inclusive no âmbito do “campo de públicas” no Brasil.¹⁴ Este capítulo apresenta as abordagens pelos instrumentos em três fases: elementos de enquadramento e de definição, seus testes empíricos e, finalmente, os debates em curso a partir de uma perspectiva da ação pública.

1. Analisar a ação pública por meio de seus instrumentos e da sua instrumentação

Tendo as suas origens nos trabalhos de história das técnicas, de sociologia das ciências e de estudos críticos sobre a gestão (BERRY, 1983; MOISDON, 1997; AGGERI; LABATUT, 2010), bem como nos trabalhos de Weber (1968) e Foucault (2001), da sociologia do direito, da ação pública, do Estado e da governança,¹⁵ as abordagens a partir dos instrumentos possibilitam considerar a ação pública a partir da perspectiva dos instrumentos que estruturam as políticas públicas. Dessa

¹⁴ Este texto se beneficiou de comentários e sugestões de colegas brasileiros da Universidade de Brasília, por ocasião do IIº Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Políticas Públicas (ENEPCP) (dezembro 2017), e da Enap, por ocasião da 4ª *International Summer School on Public Policy* (dezembro, 2018).

¹⁵ Os trabalhos dos colegas anglo-americanos mencionados acima, o programa canadense da década de 1980 (HOWLETT, 1991; ELIADIS *et al.*, 2001) que continua hoje com os trabalhos de Howlett e Ramesh (1993; 2006), os trabalhos de colegas holandeses, suíços e alemães (HEIR, 1993; MAYNTZ, 1993, 2012; VARONE, 1998, 2000, 2001; QUITTKAT; KOHLER-KOCH, 2013) têm constituído o ponto de partida e/ou nutriu esta reflexão.

forma, propõem interações específicas entre as contribuições da Sociologia em sentido *lato* e as da Ciência Política, em especial os *policy studies*, a fim de considerar a dimensão política dos instrumentos.

Na seção seguinte, a agenda de pesquisa de instrumentos é introduzida com mais detalhes a partir de suas origens intelectuais e do enquadramento conceitual e definição.

1.1 Instrumentos de ação pública: elementos de enquadramento conceitual, definições e tipologias

A abordagem dos instrumentos baseia-se no trabalho da história das técnicas e da sociologia da ciência (HACKING, 1983; 2001; AKRICH *et al.* 1988), que removeu a naturalidade dos objetos técnicos ao mostrar que suas trajetórias se baseiam mais nas redes sociais que se formam em relação a eles mesmos, do que nas suas próprias características (SIMONDON, 1958). A dimensão técnica refere-se também à informação condensada nos instrumentos que permitem a gestão das sociedades contemporâneas (HOOD, 1986; 2007). Aplicado ao campo político e à ação pública, um instrumento de ação pública pode ser definido como um *dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários de acordo com as representações e os significados dos quais é portador* (LASCOURMES; LE GALÈS 2007). A hipótese subjacente a essa agenda de investigação é a de que a atenção dada aos instrumentos permite questionar as transformações na relação entre governantes e governados e a diversificação das formas de gestão das sociedades complexas.

Essa definição de instrumentos é parte de uma perspectiva sociológica. Mais precisamente, os instrumentos constituem um tipo particular de instituição,¹⁶ no sentido neoinstitucionalista, nas suas dimensões mais informais, simbólicas e cognitivas. As instituições proporcionam um quadro estável de expectativas que reduz a incerteza e estrutura a ação coletiva. Na versão sociológica mais dura, ou mais próxima do culturalismo, esses padrões de comportamento (por exemplo, comportamentos adequados) são obtidos por meio das matrizes cognitivas e normativas, conjuntos coordenados de valores, crenças e princípios de ação, ou mesmo princípios morais desigualmente assimilados pelos atores e que orientam suas práticas (MARCH; OLSEN, 1989). Numerosos trabalhos mostraram como as instituições estruturam as políticas públicas, e as abordagens por meio dos instrumentos pressupõem que esses produzem efeitos do mesmo tipo. Esses determinam em parte o comportamento dos atores, criam incerteza sobre os efeitos das relações de poder, conduzem à atribuição de preferência a determinados atores e interesses e à exclusão de outros, limitam e fornecem recursos

¹⁶ Definido como um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que regem as interações e comportamentos dos atores e organizações (NORTH, 1990).

aos atores e transmitem uma representação de problemas. Os atores sociais e políticos têm, por conseguinte, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. Uma vez instalados, esses últimos abrem novas perspectivas de utilização e de interpretação, imprevistas e difíceis de controlar, para os empreendedores de políticas. O instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização.

A título indicativo, pode-se elaborar um catálogo mínimo de instrumentos de ação pública:¹⁷ legislativo e de regulamentação, econômico e fiscal, convencional e incitativo, informativo e comunicativo (ver Quadro 1). É igualmente possível diferenciar os níveis de observação, distinguindo instrumentos, técnicas e ferramentas. O instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação, taxação etc.); a técnica é um dispositivo concreto que opera o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de figuração gráfica, o tipo de lei ou de decreto); finalmente, a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição do mapa, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação que calcula um índice).

Tipologia de instrumentos de ação pública

Tipo de instrumento	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Legislativo e de regulamentação	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convencional e de incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de <i>"boas práticas"</i>	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: LASCOURMES; LE GALÈS 2007:12

¹⁷ Para uma discussão crítica das tipologias de instrumentos, ver Perret (2010); Margetts, Hood (2016).

A partir desse primeiro trabalho de enquadramento conceitual, a abordagem por instrumentos propõe distanciar três premissas amplamente difundidas: a neutralidade técnica dos instrumentos, a sua indiferença pelas estratégias políticas e, finalmente, o fascínio pela inovação instrumental. Isso leva, na seção seguinte, a especificar a ancoragem das abordagens pelos instrumentos da ação pública e sua contribuição para a análise dos processos dessa natureza.

1.2 A instrumentação: sair do debate sobre a natureza dos instrumentos para considerar os seus efeitos

Ao propor a realização de um trabalho de desconstrução da ação pública a partir dos instrumentos, as abordagens por meio dos instrumentos de ação pública contribuem para as críticas às perspectivas clássicas dos *policy studies*, que centram a atenção na substância, nos objetivos das políticas públicas. A definição de trabalho anteriormente citada procura, com efeito, responder às interrogações, antigas nos trabalhos sobre a governança, o Estado e a ação pública,¹⁸ sobre as possibilidades de distinção entre os instrumentos e os fins perseguidos.

As abordagens funcionalistas ou técnicas dos instrumentos os apresentam, de fato, como desprovidos de interesses políticos e podem, até mesmo, às vezes, permitir a coordenação de atores sem intervenção política. Esses pressupostos podem ser superados se nos concentrarmos primeiro na especificidade dos instrumentos e rompermos com a ilusão da sua neutralidade, adotando uma abordagem da sociologia política, considerando-os como instituições (LASCOURMES; SIMARD, 2011). Os instrumentos da ação pública não são ferramentas com perfeita neutralidade axiológica e não estão disponíveis de forma igual. Não são puramente técnicos: produzem efeitos específicos independentes dos objetivos declarados (as metas que lhes são atribuídas) e estruturam a ação pública de acordo com a sua própria lógica. À medida que são usados, tendem a produzir efeitos inéditos e, por vezes, inesperados. Do mesmo modo, é porque um instrumento tem um alcance genérico, isto é, tem vocação para se aplicar a problemas setoriais diversos, que se encontra mobilizado em políticas muito diferentes pela sua forma e seu fundamento.¹⁹ Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida

¹⁸ Ver nota acima, Seção 1.

¹⁹ Este tipo de propriedade já foi demonstrado pelos trabalhos sobre o instrumento estatístico (DESROSIÈRES, 2002, 2008), por exemplo.

em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo. Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados.

Além de uma ruptura com a ilusão da suposta neutralidade dos instrumentos, o ponto de vista teórico retido na abordagem dos instrumentos de ação pública não é de entrar em um debate interminável sobre sua “natureza” (o que são), mas o fato de se colocar do ponto de vista dos efeitos que geram (o que fazem), ou seja, do ponto de vista da instrumentação. E isso sob dois ângulos complementares, considerando, por um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia; por outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam. Nessa perspectiva, a instrumentação da ação pública é definida como *o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operação, dispositivos) que possibilitam materializar e operacionalizar a ação do governo* (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Dessa forma, a abordagem pelos instrumentos leva em conta a clara evolução que ocorreu na literatura americana sobre Economia e na Ciência Política. Assim, o debate dos economistas na década de 1970 sobre as dificuldades de integrar novos instrumentos em contextos políticos e setoriais específicos (WEITZMAN, 1974; BAUMOL; OATES, 1995) é ampliado para incluir a dimensão política e social dessas escolhas.²⁰ Na Ciência Política, certas dimensões políticas dos instrumentos são progressivamente previstas pelas justificativas que os acompanham, dependendo do uso deste ou daquele dispositivo (LINDER; PETERS, 1989; SALAMON, 2002; ELIADIS *et al.*, 2005) ou como um indicador de ruptura na orientação quebrando na direção das políticas. A atenção dada à instrumentação da ação pública finalmente permite romper com uma abordagem funcionalista, apresentada como uma mera escolha técnica (HOWLETT, 1991; 2014) da escolha dos instrumentos de ação pública e seu *modus operandi*. A observação mostra, com efeito, que é excepcional que uma política, ou até mesmo um programa de ação dentro desta, seja monoinstrumental. Na maioria das vezes, há uma pluralidade de instrumentos mobilizados, o que levanta a questão de sua coordenação. Segundo Hood (1986), existem também os “instrumentos polivalentes”,²¹ que trazem ambiguidades. Na direção oposta, existem realmente instrumentos puros e unívocos? Todos os tipos de impostos têm o mesmo significado e âmbito de aplicação?

A atenção dada à instrumentação também permite compreender as formas concretas em que as relações entre o governo (via o executivo administrativo) e a sociedade civil (via seus sujeitos administrados) são orientadas, por meio de intermediários e de mecanismos que combinam componentes técnicos (medição, cálculo, estado de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). Essa

²⁰ Esse debate sobre os efeitos políticos dos instrumentos em relação à inserção em um determinado contexto político continua hoje entre os economistas. Sobre este ponto, ver Karsenty Blas (2014).

²¹ No original consta o termo inglês *multi-purpose instruments*, N.D.T.

instrumentação constitui um passo essencial para a ação pública. É expressa de uma forma mais ou menos padronizada, embora apresentando diferenças entre setores e sistemas políticos, e combina obrigações, relatórios financeiros (cotizações fiscais/ajudas econômicas) e meios de conhecimento da população (observações estatísticas). De forma semelhante à estatística (DESROSIÈRES, 1993, 2008), estrutura o espaço público impondo categorizações e criando debates pré-formatados.

Nessa perspectiva, a instrumentação é um grande desafio para a ação política, pois revela uma teorização mais ou menos explícita da relação entre governante/governado. Possibilita compreender as capacidades políticas para governar focando a atenção não nas formas em que os diferentes recursos governamentais (HOOD, 1986; HOWLETT, 2009) ou capacidades (WU *et al.*, 2015) são articulados, mas sim na escolha dos meios em relação aos efeitos observados. Isso confirma a ancoragem da abordagem instrumental na Sociologia do Estado.

1.3 Os instrumentos e a sociologia do Estado

A abordagem instrumental faz parte de uma longa tradição de estudo da ação pública, do governo e do Estado, desenvolvida e especialmente por Weber e Foucault (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Na sua análise das formas de exercício do poder, Max Weber (1968) fez da criação das burocracias um importante indicador do grau de racionalização das sociedades. Ao enfatizar a importância dos dispositivos que incorporam a racionalidade legal-racional no desenvolvimento das sociedades capitalistas, ele fortaleceu o lugar das tecnologias materiais de governo sobre as teorias tradicionais focadas principalmente na soberania e a legitimidade dos governantes. Propôs igualmente uma primeira problematização do papel dos instrumentos de ação pública, considerando-os como técnica de dominação.

Michel Foucault (2001) retomou à sua maneira esse objeto e sublinhou, nos seus trabalhos, a importância daquilo a que chama os “procedimentos técnicos” do poder, ou seja, a “instrumentação” como atividade central na “arte de governar”. Foucault contribuiu, assim, para renovar a reflexão sobre o Estado e as práticas governamentais, abandonando os debates clássicos de filosofia política sobre a natureza e a legitimidade dos governos para se apegar à sua materialidade, às suas ações e aos seus modos de agir. De acordo com o autor, a questão central não é tanto a natureza democrática ou autoritária do Estado. Também não diz respeito à essência do Estado ou à sua ideologia, fatores que lhe dariam, ou não, legitimidade. O autor inverte o olhar e considera que a questão central é a da estatização da sociedade, isto é, do desenvolvimento de um conjunto de dispositivos concretos, de práticas pelas quais se exerce materialmente o poder. Em outras palavras, o autor não pretende abordar as sociedades tal como se apresentam, nem se interrogar sobre as condições que determinam essas representações. Em contrapartida, o autor se preocupa com o que fazem e com a forma como o fazem. Isso o leva a propor um estudo das formas de racionalidade que organizam os

poderes. Por fim, na análise das práticas, coloca a tônica no exercício da disciplina, pelo menos tão importante como a imposição. Contrariamente à concepção tradicional de um poder descendente, autoritário e que funciona com a injunção e a sanção, o autor propõe uma concepção disciplinar que se baseia em técnicas concretas de enquadramento dos indivíduos que permitam conduzir a distância as suas condutas. É por isso que a instrumentação está no centro da governabilidade.

A partir dessa dupla tradição, as abordagens pelos instrumentos e, mais ainda, pela instrumentação da ação pública, contribuem para os debates sobre as recomposições do Estado contemporâneo e atividades de governo nas sociedades capitalistas (MANN, 1986; ORREN; SKROWONEK, 2014; MORGAN, 2017; KING; LE GALÈS, 2011; 2017). As dinâmicas de crescimento do Estado durante o século 20 deram lugar ao desenvolvimento e à diversificação dos instrumentos da ação pública, bem como à acumulação de programas e de políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado. Os processos de recomposição do Estado contemporâneo foram acompanhados por uma nova onda de inovações relativas a esses instrumentos em domínios antigos e recentes de expansão da ação pública: políticas de risco (ambientais, sanitárias etc.), regulação/regulamentação do mercado, reformas do Estado ou do Estado previdência. A orientação e a coordenação de grupos, subsectores ou redes relativamente autônomos em relação ao Estado justificaram a procura de “novos” instrumentos destinados a tornar possível a pilotagem da sociedade em ambientes fragmentados e hierarquias emaranhadas (SALAMON, 2002; PETERS, 2018). A hipótese central da abordagem pelos instrumentos é de que esses processos de reestruturação estatal também podem ser compreendidos por meio dos instrumentos, da forma como a sua seleção funciona e dos efeitos que produzem.

Assim, a escolha de uma ancoragem sociológica permite que as abordagens pelos instrumentos levem em conta o duplo papel dessas instituições, tanto cognitivo (divisão e categorização da realidade), como normativo (definição de modelos comportamentais legítimos). Eles participam tanto na produção de conhecimento (coletando e moldando informações) quanto orientam as condutas (padrões de comportamento, passagens obrigatórias, rotinas). Nas seções seguintes, as contribuições dessa abordagem pelos instrumentos serão discutidas com base em seus testes empíricos e nos debates que geram.

2. Instrumentos, políticas públicas e análise da mudança

O teste empírico e metodológico deste quadro de análise levou a precisar as condições de operacionalização desta categoria de análise e a testar os seus limites explicativos (HALPERN *et al.*, 2014). Onde começa e termina um instrumento? Que valor é acrescentado à distinção entre instrumento, técnica e ferramenta? Em que medida se trata de uma unidade de análise pertinente das políticas públicas? Como detectar, empiricamente, a evolução de formas estabilizadas de instrumentação? As

contribuições empíricas e metodológicas²² das pesquisas realizadas, para a análise das políticas públicas, da mudança e dos efeitos das escolhas de instrumentação, são especificadas nos parágrafos seguintes.

2.1 Instrumentos e políticas públicas

Uma primeira série de trabalhos analisa a ação pública à luz dos seus instrumentos. Demonstrando a importância dos vínculos entre conhecimentos, representações e ideias, por um lado, e poderes, práticas e técnicas, por outro, esses desmistificam a neutralidade aparente do recurso à racionalidade técnica, bem como a sua pretendida legitimidade apolítica. Em um plano empírico, esses trabalhos incidiram sobre a trajetória e as utilizações de um instrumento ou tipo de instrumento.

A trajetória de um instrumento e a sua análise sobre a média, longa duração permitem dar conta das contingências do seu percurso e, na sua história, da importância das negociações entre atores heterogêneos, bem como dos compromissos entre normas e valores múltiplos. O exemplo da investigação comparativa de Philippe Bezès (2007, 2017) sobre as políticas de reforma administrativa nos Estados europeus dá conta disso. Mostra como essas são estruturadas por conhecimentos teórico-práticos (Economia, Gestão Pública etc.), mas também por pequenos instrumentos técnicos para medir e controlar a realidade burocrática. Em um estudo de caso centrado na trajetória de um instrumento de gestão de pessoal na função pública na França, o autor mostra como as tensões, os conflitos e os ajustes progressivos a que o desenvolvimento do instrumento deu origem o moldaram por etapas, deram-lhe robustez e contribuíram para que se tornasse um instrumento estratégico de estruturação do pensamento interno do Estado francês sobre a administração do seu pessoal. A sua aceitação progressiva e a sua integração na condução política estão em grande parte na sua discrição e nos efeitos de dependência que soube criar.

A partir de uma perspectiva diferente, Borraz (2007) foca a atenção em um tipo particular de instrumento, as normas de origem privada, para analisar sua generalização nas atividades sociais, cada vez mais diversificadas, e relatar a tendência crescente das autoridades públicas de delegar seu poder regulatório ao setor privado.²³ Para além de várias características comuns,²⁴ as normas e os processos de

²² As abordagens por instrumentos como as desenvolvidas na França nos *policy studies* pouco se distinguem, no plano dos métodos e dos debates em torno dos métodos, do resto da disciplina (DUPUY; ZITTOUN, 2018).

²³ Esta pesquisa está diretamente ligada ao trabalho sobre o desenvolvimento do Estado regulador.

²⁴ Um procedimento que envolva diferentes partes interessadas, um trabalho baseado em dados científicos e técnicos, a emergência de um consenso ou referência comum e, por último, um regime de aplicação voluntário.

normalização também diferem significativamente em função do sistema político e do domínio de ação pública em que se desenvolvem. Aplicada à análise comparativa dos níveis europeu e nacional (França), Borraz mostra que esses desempenham papéis diferentes, em função da natureza dos regimes regulatórios, mas também das tensões específicas de cada um dos sistemas políticos nos quais se inserem.

Ao centrar a atenção na utilização dos instrumentos, uma segunda série de trabalhos questiona a respeito da forma como essas instituições de um tipo particular abrem, em curto e médio prazo, espaços de ação e estruturam os intercâmbios, as negociações e os acordos, deixando de lado as dimensões consideradas as mais conflitantes.

Em seu trabalho sobre a gestão da segregação nas políticas educacionais na França, Lorenzo Barrault-Stella (2014) analisa os efeitos relacionados aos usos sociais do mapeamento escolar. Esse instrumento foi introduzido na década de 1960 para supervisionar e planejar a escolarização dos alunos nas escolas públicas, de acordo com seu local de residência. Ao longo dos anos, a concessão de numerosas derrogações permitiu contorná-las em nome da liberdade de escolha e deu origem a efeitos perversos em termos de segregação socioespacial, justificando múltiplas derrogações e a sua flexibilização em 2010. O interesse de uma abordagem pelos instrumentos²⁵ é focar a atenção na gestão do mapeamento escolar e, por meio deste, nas dinâmicas institucionais e políticas da regulação do acesso às escolas públicas. A pesquisa, que tem um componente de etnografia nas instituições e nas famílias com características contrastantes, mostra que nem todos os atores (pais, professores, diretores de escolas, administração etc.) compreendem a margem de manobra oferecida pelo mapeamento escolar, e que nem todos têm a mesma compreensão da questão que o instrumento ajuda a abordar. Variações significativas emergem de acordo com o contexto, e alguns dos efeitos associados ao mapa são estruturados pela diversidade de apropriações dos usuários, bem como pelas mobilizações e estratégias individuais e coletivas de prevenção, evasão e planejamento permitidos por esse instrumento. O mapa é, portanto, bem concebido como uma tecnologia de governo induzindo relações de poder e capaz de produzir efeitos inesperados, mas os recursos e as limitações de que é portadora só podem ser analisados à luz dos usos (burocráticos, políticos e sociais) feitos pelos produtores da ação pública e seus destinatários.

No final, os trabalhos centrados nos usos do instrumento levantam a questão dos seus efeitos próprios,²⁶ e isso em diferentes setores, como o desenvolvimento da informática administrativa (BAUDOT, 2011), a gestão das prisões (LARMINAT, 2014), o planejamento urbano (LORRAIN, 2018) para a França, o ensino superior e a investigação na Europa (RAVINET, 2011). O interesse pelos usos dos instrumentos

²⁵ Em contraste com o trabalho da sociologia educacional e da sociologia urbana, que se concentra em estratégias familiares.

²⁶ Ver também seção 3, para os debates nos *policy studies*.

permite dar conta da amplitude dos possíveis registros de apropriação (resistências, bloqueios, ativismo etc.), tanto quanto de destacar os efeitos de transformação do instrumento que induzem. Assim, os espaços abertos por um mesmo instrumento de ação pública não são sistematicamente investidos pelos atores, nem da mesma forma. Enquanto algumas mobilizações contribuem para estimular uma dinâmica que escapa àqueles que os desenvolvem, múltiplas resistências contribuem para limitar a sua realização ou exacerbar certos efeitos.

2.2 Instrumentos, mudança e inovação nas políticas públicas

Uma segunda série de questões incidiu sobre a relação entre instrumentos, mudanças e inovações nas políticas públicas. A partir da distinção entre diferentes dimensões da mudança nas políticas públicas, Peter A. Hall (1993) tinha proposto diferenciar entre os objetivos das reformas, os instrumentos, a sua utilização ou a sua parametrização. Isso o levou a dar prioridade a três ordens de alteração. A ideia de colocar os instrumentos no centro da análise foi retomada por Bruno Jobert (1994), para quem a mudança das políticas públicas tem mais a sua origem nas receitas do que nas grandes finalidades.

As análises comparativas do desenvolvimento das energias renováveis para enfrentar os desafios energéticos e climáticos confirmam que os instrumentos são excelentes marcadores de mudança (EVRARD, 2012). Embora haja um consenso relativamente amplo sobre os objetivos das políticas públicas na Europa, Evrard mostra que o conflito está mudando para a questão da escolha dos instrumentos de apoio à produção de energia renovável (tarifas de aquisição obrigatórias, concursos públicos, certificados negociáveis). Para além da natureza recorrente desses debates políticos e sociais nas políticas de ambiente, essas questões atestam a importância atribuída, respectivamente, aos objetivos econômicos e ambientais das políticas energéticas, bem como da evolução das relações de força entre os atores do setor da energia, tanto em nível europeu, como em diferentes contextos nacionais (Alemanha, França, Dinamarca).

No setor da previdência, Palier (2007) utiliza a abordagem por instrumentos como um indicador das transformações estruturais na ação pública. Destaca o contraste entre as abordagens tradicionais de mudança nesse tipo de política – as restrições devidas a fatores demográficos, financeiros e econômicos; as especificidades das instituições políticas; a análise das coalizões de interesse e a sua mobilização – e as que seguem o conteúdo cognitivo de cada instrumento. Centrar a atenção num instrumento, como os fundos de pensões, permite manter uma distância crítica dessa dimensão das políticas públicas, mostrando como uma mudança de instrumento pode ser também um fator de ilusão ou “mudar tudo para que nada mude”. Isso também se alinha ao trabalho de toda uma literatura neoinstitucionalista que,

seguindo Lindblom, Hall (1986) e Skowronek (1982), tem focado gradualmente nos instrumentos governamentais (HACKER; PIERSON, 2010; CARPENTER, 2010).

A atenção dada à mudança também inclui questões sobre o instrumento enquanto veículo de inovação, distinguindo as inovações instrumentais das inovações nas políticas públicas e na governança.²⁷ Em seu trabalho sobre habitação informal, Aguilera (2017) mostra como a renovação dos usos ligados aos instrumentos de regulação de ocupações em Paris, tanto por autoridades públicas quanto por ocupantes, contribui para (des)politizar os desafios colocados pela ocupação de moradias vagas. A inovação exige menos a introdução de novos instrumentos, do que a renovação das utilizações ligadas aos instrumentos pré-existentes pelos atores e a permanente diluição das fronteiras entre *policy insiders* e *outsiders*, entre visível e invisível, entre a norma e o desvio. Nesse contexto, os próprios instrumentos constituem instrumentos de governo flexíveis que permitem oscilar, no momento da aplicação, entre a tolerância e a repressão.

A atenção dada aos instrumentos permite, por outro lado, afastar o fascínio pela inovação instrumental e compreender os seus efeitos nas políticas públicas em termos de emergência, de institucionalização, de autonomização, mas também de desmantelamento, ou mesmo de desaparecimento (BAUER *et al.*, 2012). Os trabalhos sobre os instrumentos de coordenação, que são inovadores na sua capacidade de levar em conta as questões transversais e intersetoriais (ambiente, igualdade de gênero, proteção dos consumidores etc.) e os seus efeitos nas políticas públicas em termos de reestruturar, desetorizar e desmantelar, fornecem lições adicionais sobre a relação entre instrumentos e mudança (JACQUOT, 2010; HALPERN *et al.*, 2011; BOY *et al.*, 2012). A partir da análise da trajetória do *mainstreaming*, um metainstrumento que tem por objetivo coordenar instrumentos existentes em nome da procura de coerência e legitimidade (HOOD, 1983), Jacquot (2010; 2017) mostra como se desenvolve, em nível europeu, uma solução para resolver a persistência de certos problemas públicos, que um tratamento setorial “clássico” não foi capaz de resolver. De acordo com a comissão, o *mainstreaming* contribui, em longo prazo, para a marginalização da política de igualdade de gênero. É claro que não é a única causa, mas também não é nem uma simples consequência, nem uma causa entre outras: o *mainstreaming* desempenha antes um papel de alavanca de mudança (JACQUOT, 2017). A indução ao movimento dos atores, gerada pela sua introdução no processo político europeu, e o trabalho político que desenvolvem para aproveitar as oportunidades oferecidas pelo novo instrumento são uma das dinâmicas da mudança. Existe também um papel específico, que é o de dar coerência a uma acumulação de fatores administrativos, orçamentais e políticos. Essa análise, estendida a duas outras políticas europeias como parte de um estudo comparativo dos efeitos do *mainstreaming*, permite testar

²⁷ Isso se enquadra nas questões conceituadas na Sociologia da Ciência e Tecnologia (VOSS, 2007; VOSS; FREEMAN, 2016).

a robustez dos próprios efeitos do instrumento nas políticas públicas (HALPERN *et al.*, 2011). Efeitos semelhantes em termos de dessertorização ou desmantelamento são assim observados em médio e longo prazo – desmantelamento da política urbana, marginalização da política de igualdade de gênero e resistência aos efeitos transeiros no caso da política ambiental – enquanto o setor atua como uma variável intermediária e explica as diferenças entre as políticas públicas.

Para além desses exemplos, este trabalho confirma que as abordagens por instrumentos servem de orientação para analisar a mudança, com todas as combinações possíveis: mudança de instrumentos sem alteração dos objetivos, mudança da utilização ou do grau de utilização dos instrumentos existentes, mudança dos objetivos por meio da alteração dos instrumentos ou mudança dos instrumentos que alteram os resultados, levando gradualmente à mudança dos objetivos.

2.3 Instrumentação, ação pública e governança

Enfim, uma última série de estudos centrados na instrumentação considera-a como uma variável explicativa do grau e das formas de institucionalização de uma política pública e, para além disso, de um determinado sistema político. Pode tratar-se de legitimar a intervenção de uma escala de governo, redefinir as relações público-privadas em áreas previamente autorreguladas, obter um apoio mais amplo por meio do uso de instrumentos de consulta pública ou de informação para os cidadãos-utilizadores-consumidores. A existência (e coexistência) dessas múltiplas racionalidades explica, ao longo do tempo, os fenômenos de acumulação, sedimentação, de diferentes camadas de instituições e a constituição de questões de coordenação não resolvidas.

A UE e suas políticas constituíram um campo de aprendizagem devido ao ativismo das instituições europeias, à sua vontade de inovar para reforçar a sua legitimidade política diante da falta de consenso e clareza política e, finalmente, ao seu papel de filtro ou acelerador na importação de instrumentos e normas desenvolvidos no nível internacional (KASSIM; LE GALÈS, 2010). Os trabalhos empíricos realizados sobre a instrumentação da ação pública a nível europeu mostram que, longe de ser um Graal na busca de uma “nova” governança,²⁸ a escolha e a seleção de instrumentos “brandos”²⁹ (*soft regulation*) estão sujeitas a múltiplas racionalidades, que vão além das questões de eficiência e democratização, tanto no seu desenvolvimento, como nos seus efeitos. Uma parte importante desses dítos

²⁸ Desenvolvida na sequência do trabalho de Salamão (2002), essa abordagem estabelece uma ligação direta entre a multiplicação de “novos” instrumentos de ação pública e a transformação dos modos de governação no seio da OCDE e da UE (JORDAN *et al.*, 2005).

²⁹ Menos restritivos do que os instrumentos jurídicos regulamentares e financeiros (tributação).

“novos” instrumentos são, de fato, os produtos da reciclagem de experiências, de reorientação de objetivos e de meios de ação. Alguns provêm da importação de normas e técnicas reguladoras, provenientes de Estados-membros ou de organizações internacionais. O papel e os efeitos desses instrumentos na governança e nas políticas da UE são amplamente sobrestimados. Esses se caracterizam mais pelo entrelaçamento de instrumentos antigos e novos, com a inovação que resulta mais da emergência de combinações originais entre diferentes tipos de instrumentos ou dos usos ligados a instrumentos pré-existentes, do que pela inovação instrumental enquanto tal.

Para além do caso europeu, esses resultados sugerem que a escolha dos instrumentos e os seus efeitos em médio e longo prazo explicam as mudanças observadas na ação pública e a capacidade de uma determinada autoridade política para orientar a ação pública. Isso demonstra a importância de nunca se estabelecer uma ligação *a priori* entre a introdução de novos instrumentos e as transformações da ação pública, tanto em termos de conteúdo, como de procedimentos. Além disso, a evolução comparada e ao longo do tempo de escolha e de combinações de instrumentos permite atualizar as especificidades setoriais, bem como em função do sistema político. Essas combinações diferenciadas de instrumentos articulam de forma original elementos herdados do passado, importados de outros setores e sistemas políticos com algumas inovações. A atenção dada à instrumentação permite ao mesmo tempo explicar a estabilidade, a inércia e a reprodução no tempo de quadros cognitivos e de normas, explicando de forma precisa a mudança por reorganização dos repertórios de instrumentos preexistentes.³⁰

O teste empírico de abordagens por instrumentos e instrumentação permite especificar as suas contribuições e limitações para a análise da ação pública e sua recomposição. A diversidade desses trabalhos mostra, assim, o interesse que pode ter uma análise centrada em um dispositivo específico, ao qual nos atemos a rastrear a trajetória e as mudanças, ou num determinado setor de ação pública ou tipo de instrumentos, para apresentar de forma detalhada seus usos pelos atores e suas estratégias. O interesse de uma abordagem sociológica permite, por outro lado, observar os fenômenos de resistência e de oposição (mais ou menos ativa) às normas e às regras num sistema político ou num setor de intervenção. Esses podem ser explicados tanto pela mobilização de atores ou pelo peso das representações, como pela robustez das restrições induzidas pela acumulação de instrumentos que caracterizam uma política pública em longo prazo. Embora essa problematização implique que a interação dos atores e o impacto das representações devam ser minimizados (BENAMOUZIG, 2014), a compreensão da noção de instrumento como categoria operativa na análise da ação pública permite defender a ideia segundo a qual essa gera ganhos de conhecimento e elementos de interpretação das transformações da ação pública e dos sistemas políticos.

³⁰ Retomamos aqui o vocábulo de Tilly (1986). Ver também Howlett (2009).

Uma vez registradas e reconhecidas as conquistas empíricas das abordagens pelos instrumentos, a questão colocada na seção seguinte é a do seu grau de utilidade analítica e conceptual.

3. Qual a contribuição das análises por meio dos instrumentos? Controvérsias e debates.

Até que ponto, para que tipos de objeto e a serviço de que objetivos teóricos a abordagem a partir dos instrumentos e da instrumentação pode ainda ser produtiva para a análise das políticas públicas? Os efeitos e as modalidades da instrumentação são assim tão diferentes em um contexto de ação pública e no seio de uma organização industrial?³¹ Enfim, essa obstinação sobre o “como” da ação pública não é um pouco residual em relação a outras evoluções mais globais nas crenças compartilhadas e nas práticas dos atores? Pelo contrário, a reflexão por meio das relações de conformação/resistência aos instrumentos não permite reatualizar as questões de dominação e de reprodução? Não são esses instrumentos reveladores de uma “nova revolução burocrática” nas organizações públicas e privadas que transforma os modos de exercício do poder (LE GALÈS; SCOTT, 2008)

Esses debates tornaram possível esclarecer as contribuições de uma abordagem sociológica em comparação com as abordagens clássicas, mais funcionalistas, dos instrumentos.

3.1 Os instrumentos são importantes? Debates no âmbito dos *policy studies*.

O posicionamento conceitual, analítico e metodológico induzido pelas abordagens instrumentais tem suscitado, até agora, vários pontos de debate nos *policy studies* e na literatura neoinstitucionalista.³² Esses dizem respeito, em primeiro lugar, à contribuição da abordagem sociológica para a análise das políticas públicas. O trabalho sobre o *policy design* e a capacidade política (HOWLETT, 2014; WU *et al.*, 2015) destacam a natureza excepcional das políticas de instrumento único. Segundo esses autores, isso justifica assumir uma perspectiva “necessariamente funcionalista” na escolha e seleção dos instrumentos. Para John (2011), isso torna difícil, se não ilusório, distinguir o efeito específico de cada tipo de instrumento, dada a

³¹ No âmbito deste capítulo, deixamos de lado os debates iniciados numa perspectiva interdisciplinar com as Ciências de Gestão, as Ciências Técnicas, a História e a Economia (HALPERN *et al.*, 2014).

³² Isso se sobrepõe a interrogações semelhantes sobre a análise do governo e das suas atividades na literatura sobre regulação/regulamentação.

sobreposição de técnicas regulatórias e os contextos diferentes de seus usos. No entanto, esses autores consideram que isso não impede que se tenha em conta a natureza profundamente política das atividades governamentais. As microescolhas envolvidas na implementação são decisões como qualquer outra num contexto de racionalidade limitada.

Outros autores, de forma mais radical, colocam em questão o interesse de uma abordagem por meio dos instrumentos: esta não traria nada de novo à compreensão da ação pública. Assim, os instrumentos seriam apenas “instituições de segunda linha”, cujo desenvolvimento, seleção e implementação são limitados ou mesmo determinados por regimes de recursos institucionais ou regras e normas, tais como direitos de propriedade, cuja solidificação ao longo dos séculos permitiu a resolução de conflitos e a gestão sustentável das propriedades (VARONE; NAHRATH, 2014). Uma vez que a estabilização dos modos de regulação ocorre a uma escala mais macro, a atenção prestada aos instrumentos não permite explicar os fenômenos empíricos observados. Page (2012) afirma ainda mais claramente o seu ceticismo a partir da análise das opções de instrumentos legislativos e regulamentares em seis contextos políticos diferentes.³³ Essas operações de escolha refletem a força determinante das rotinas, das hipóteses e práticas do exercício do poder que limitam as possibilidades de arbitragem. Nessa perspectiva, a escolha dos instrumentos é muitas vezes impensada e a sua dimensão política é marginal ou mesmo inexistente.

Para responder a essas questões e testar a robustez de um quadro analítico enraizado nas Ciências Sociais e na Sociologia Política, a atenção deslocou-se para combinações de instrumentos ou formas de instrumentação. Recordemos que o raciocínio aqui é probabilístico: os instrumentos, ou alguns deles, são suscetíveis de ter efeitos, mas os usos e a resistência podem mudar completamente a situação e transformá-los. A atenção dada à instrumentação permite, numa perspectiva sociológica,³⁴ evitar tanto a reificação funcionalista dos instrumentos, como os limites do construtivismo. Assim, a escolha e a seleção dos instrumentos não se resolvem com a solução de problemas e, além disso, os instrumentos determinam em parte os comportamentos dos atores e as representações dos problemas públicos. Dito de outro modo, os atores não reinventam tudo, o tempo todo, e em alguns casos a análise da sua trajetória tem um alcance explicativo limitado.

Empiricamente, trata-se de associar a reflexão sobre o desenvolvimento e a escolha dos instrumentos à sua implementação, para identificar os seus usos e compreender os seus efeitos. Foram identificados dois tipos principais de efeitos de instrumentação (ver seção 2): por um lado, os resultados da instrumentação, em termos de escolha e seleção de modalidades concretas (orçamentos, regras, normas, padrões etc.) para implementação; por outro lado, os efeitos em médio e longo prazo em termos da (in)capacidade dos políticos de organizar um campo

³³ Grã-Bretanha, França, Alemanha, Suécia, EUA, União Europeia.

³⁴ Ver pontos 1.1 e 1.2 do presente capítulo.

de atividades, influenciar o comportamento social através da alocação de recursos, imposição de sanções e resolução de conflitos. A instrumentação intervém então a título de variável explicativa da reformulação das escalas da regulação política e das dinâmicas de racionalização e de politização. Esses dois pontos serão discutidos sucessivamente.

3.2 Instrumentação e escalas de regulação política

A análise da ação pública fundamentada na sua instrumentação permite apresentar a evolução das práticas do exercício do poder e das reconfigurações dos modos e escalas da regulação política. Assim, os problemas de coordenação, que são observados, não provêm dos instrumentos e nem as limitações associadas à sua integração em sistemas políticos e sociais complexos, mais ou menos institucionalizados.

Uma primeira série de estudos centra-se nos processos de cooperação e regulação política fora do quadro estatal. Em nível internacional,³⁵ essas regulamentações, estruturadas por instrumentos e técnicas cada vez mais diversificados e já não necessariamente abrangidas pelo direito internacional – cartas, códigos de conduta e outros procedimentos de autorregulação (VAUGHAN-WHITEHEAD, 2012), patentes, modelos, normas e boas práticas (DUDOUET *et al.*, 2006; BORRAZ, 2007), princípios de ação e referências compartilhadas (FOUILLEUX, 2013) – contribuem para a emergência de um espaço de significado e ação coletiva.³⁶ O trabalho de Laurent (2014) sobre cooperação internacional no campo das nanotecnologias ilustra como o uso de padrões contribui para a tecnicização e, ao fazê-lo, para a estabilização de uma questão mal categorizada. Ainda que não sejam sistematicamente obrigatórios, esses instrumentos constituem outras tantas passagens obrigatórias para a ação coletiva. Ao considerar os instrumentos como uma forma de materialização da relação entre governantes e governados, essa abordagem analítica fornece, assim, esclarecimentos adicionais sobre a evolução dos regimes políticos. Também fornece chaves para entender a capacidade (ou não) do político de organizar atividades e grupos em diferentes escalas, inclusive fora da estrutura do Estado.

Para além dos próprios instrumentos, coloca-se a questão de saber em que medida e de que forma a instrumentação estrutura (ou não) as capacidades políticas para governar uma sociedade (MAYNTZ, 2002; HOOD, 2007) e, para além disso, as formas de representação e mobilização de interesses políticos e sociais. Grande parte da literatura estabelece uma associação quase automática entre instrumentos

³⁵ Esta análise faz a ligação com um corpo literário que se desenvolve na intersecção das Relações Internacionais, da Economia Política internacional e da Sociologia da Ação Pública.

³⁶ Ver as análises do processo de Bolonha e os seus efeitos comparativos sobre a estruturação do ensino superior e da investigação (RAVINET, 2011).

e democratização ou eficiência.³⁷ Também nesse caso, a UE proporcionou um campo privilegiado para testar empiricamente a abordagem por instrumentos, permitindo que fosse possível considerar as operações de escolha e de seleção em relação aos seus efeitos em longo prazo sobre as capacidades de governar no sistema político europeu.³⁸ A atenção dada à instrumentação contribui para aumentar o papel dos recursos especializados e de informação, tanto por parte dos governados, para estruturar o acesso ao processo decisório europeu, como por parte dos governantes, conforme demonstrado pela evolução das capacidades políticas de governar no âmbito do sistema político europeu. A ação pública europeia, analisada a partir da sua instrumentação, mostra que as instituições europeias, e em particular a comissão, não veem necessariamente reforçada a sua centralidade (RAVINET, *op. cit.*). A abordagem pelos instrumentos e instrumentação contribui para um movimento mais amplo de distanciamento dos quadros analíticos baseados na especificidade do processo de integração europeia e da natureza do sistema político europeu a favor dos modelos e instrumentos de análise da sociologia da ação pública (HASSENTEUFEL; SUREL, 2000).

Além disso, alguns trabalhos põem em evidência a dimensão política das escolhas de instrumentos, tanto na sua seleção, como nos seus efeitos. Em alguns casos, essas atividades contribuem para restringir o debate público, evitar a culpa e ocultar certas questões (JOHN, 2011). Através da estabilização dos problemas públicos, da legitimação de certos grupos sociais, da distribuição de recursos para a ação coletiva, a evolução das formas de instrumentação não conduz necessariamente ao questionamento das relações de poder e oligarquias pré-existentes. Pelo contrário, embora envolvam, em graus diversos, os regulados nas escolhas, esses dispositivos de orientação política conduzem antes a reafirmar a preeminência desses grupos, com base em modos de legitimação renovados. Assim, as abordagens a partir da instrumentação são particularmente bem-sucedidas em distanciar o fascínio pelos “novos” instrumentos, analisando os usos diferenciados que deles se fazem, muitas vezes em combinação com instrumentos pré-existentes e mais clássicos (leis, impostos etc.) e, ao fazê-lo, refletem combinações originais de antigas e novas formas de mobilização, representação e regulação política.³⁹

A atenção dada aos instrumentos e à instrumentação permite, assim, articular uma reflexão sobre a dinâmica da ação pública com a da evolução dos sistemas

³⁷ Ver nota anterior, seção 2.3, sobre os trabalhos em torno dos novos modos de governação na UE (HERITIER; LEHMKUHL, 2008; BELLAMY, 2011) e suas críticas (TREIB *et al.*, 2007; HALPERN; LE GALÈS, 2011).

³⁸ Ver as contribuições para os números especiais coordenados por Kassim, Le Galès (2010) e Graziano, Halpern (2015).

³⁹ Ver, neste ponto, o trabalho sobre os instrumentos da democracia pública, tal como introduzidos em nível europeu (SAURUGGER, 2010; QUITTKAT; KOHLER-KOCH, 2013; BELOT *et al.*, 2016).

políticos (HOOD, 1986), ou seja, responder à pergunta **“Como se constrói a cena política em que se joga este jogo?”** (LECA, 2012, p. 73). Além disso, essas análises levantam igualmente a questão dos objetivos da reestruturação em curso.

3.3 A instrumentação e seus efeitos: racionalização, (des)politização.

As abordagens pelos instrumentos e a instrumentação contribuem, por fim, para esclarecer com precisão os debates sobre a evolução das técnicas de governo e os seus efeitos, por vezes analisados em termos de “Nova Regulação Burocrática”. As dinâmicas de racionalização da ação pública nas sociedades capitalistas, muitas vezes associadas ao papel das ideias e dos atores, também podem ser analisadas por meio do recurso a estatísticas, indicadores e outras ferramentas de classificação (ESPELAND; SAUDER, 2007; LE GALÈS; SCOTT, 2008), *benchmarking* (BRUNO; DIDIER, 2013), auditoria (POWER, 1997), quantificação, normalização e comensuração (OGIEN, 1995, 2013; LAND; STEVENS, 1998; 2008). Entender esses instrumentos como tecnologias de governo associando saber e poder não é novo e tem a sua origem na sociologia dos números.⁴⁰ A medida, a quantificação não são evidentemente neutras, são o resultado de conflitos e de lutas de definição, produzem efeitos, incluindo novas métricas das desigualdades (NORMANDO, 2011). Essa dinâmica pode ser interpretada em termos de longa duração do processo de racionalização.

No entanto, a partir de uma leitura muito construtivista do trabalho de Foucault (e deixando de lado o aspecto restrito), uma corrente de pesquisa sobre governamentalidade tem se concentrado em analisar novas formas de dominação, tentando atualizar formas de governamentalidade neoliberal, particularmente a partir de dispositivos e instrumentos (ROSE; MILLER, 2007; DEAN, 2010). Segundo os autores, essa forma de governamentalidade produz uma orientação sustentável do comportamento dos indivíduos em benefício da sociedade de mercado (DARDOT; LAVAL, 2009; HIBOU, 2012). Será que todos esses novos instrumentos permitem definir uma governamentalidade neoliberal, caracterizada por uma combinação das regras do jogo do capitalismo contemporâneo com as do exercício do poder do Estado? No plano empírico, as abordagens por instrumentos e instrumentação só confirmam parcialmente essa interpretação, baseada na análise do caso britânico em particular (LE GALÈS; SCOTT, 2008; LE GALÈS, 2016). É certo que a neoliberalização do Estado, pelo menos nos últimos trinta anos, tem sido uma tendência fundamental no desenvolvimento de muitos países. Isso levou à adoção de instrumentos específicos, baseados, principalmente, na medição, na concorrência, no desempenho e na sanção. No entanto, isso não confirma o determinismo dessas análises. Os reforços das competências de gestão e quantificação (OGIEN,

⁴⁰ A partir dos principais trabalhos de Hacking (1989), Porter (1986; 1995) e Desrosières (2002; 2008).

1995) não são dinâmicas exclusivamente neoliberais e fazem parte de uma história de longa duração. As mudanças observadas estão às vezes mais relacionadas ao desenvolvimento de novas tecnologias (tecnologia da informação, comunicação, grandes números) e, como sugerem os sociólogos weberianos, à busca pelas elites administrativas de renovadas capacidades de ação (BEZES, 2007; BELORGEY, 2012).

Os trabalhos contemporâneos sobre a ação pública também mostram que as políticas públicas muitas vezes fracassam, com a introdução dessas ferramentas de quantificação sendo justificada por impasses na regulação pública. A instrumentação em termos de convenções e de instrumentos de cooperação é, pelo menos, tão importante quanto a de normas, padrões ou indicadores, para a reorientação de ações coletivas e individuais. Além disso, as dinâmicas de quantificação e classificação também funcionam independentemente do Estado ou à margem dos Estados. Alguns movimentos sociais, consumidores e usuários de serviços, assistidos pelas redes sociais e pela liberalização do acesso a grandes conjuntos de dados, estão se desenvolvendo e engajando em práticas e instrumentos de avaliação para derrubar o véu da ignorância, desafiar a opacidade das práticas profissionais, exigir responsabilidades das pessoas e talvez criar confiança.⁴¹ Este conjunto de trabalhos sugere que o reforço da burocracia e da racionalização não está forçosamente ligado ao neoliberalismo, o que não exclui um tipo particular de instrumentação neoliberal.

Além desses debates sobre instrumentação e “nova revolução burocrática”, a análise dos efeitos em termos de politização/despolitização possibilitou esclarecer algumas questões metodológicas levantadas pela abordagem dos instrumentos. Vários estudos têm explorado empiricamente a lógica da despolitização estruturada pelas normas e limiares introduzidos durante a reforma dos serviços públicos na Grã-Bretanha (BURNHAM, 2001; HOOD, 2010; FAUCHER-KING; LE GALÈS, 2010), o recurso a instrumentos fiscais (BEZÈS; SINÉ, 2011) e normas técnicas baseadas nas análises especializadas para atuar em uma situação de crise sanitária e ambiental (BORRAZ, 2008). Por outro lado, algumas formas de instrumentação contribuem para a (re)politização dos problemas públicos, por meio da (re)ativação de clivagens e conflitos (BAUDOT, 2011) e da mobilização de públicos diferenciados (BOY *et al.*, 2012). Na linha dos trabalhos de McAdam e outros (2001) e Gambetta (1998), que mostram que as lógicas de politização/despolitização da ação coletiva são estruturadas por uma sucessão de mecanismos sociais, entendidos como a distribuição do poder, a criação de oportunidades, o enquadramento dos conflitos, as formas de ação coletiva, as abordagens pelos instrumentos colocam a hipótese de que a instrumentação constitui um desses mecanismos de politização/despolitização. Assim, a proliferação de instrumentos também não é uma forma de evacuar questões políticas?

Essa suspeita é baseada na crítica dos livros de receitas da nova governança, elaborados na versão mais neoliberal da “Nova Gestão Pública” e na mais encantada

⁴¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Dubuisson-Quellier sobre o consumo comprometido (2013).

da “democracia do público”. Em conformidade com as análises acima mencionadas sobre a governança europeia, este trabalho explora empiricamente os efeitos específicos de uma maior concorrência entre diferentes tipos de instrumentos (avaliados em termos de custo-eficácia) e a preferência dada aos instrumentos que proporcionam mais incentivos do que as normas tradicionais. As abordagens baseadas em instrumentação são particularmente úteis na compreensão de uma das racionalidades no trabalho, nas atividades de escolha e seleção de instrumentos da ação pública, e explicam por que alguns, como a regulamentação, caem em desuso em nome da modernidade e da eficiência, enquanto outros, como a *mainstreaming*, espalham-se rapidamente de um setor para outro. Do mesmo modo, a consideração dos efeitos em médio e longo prazo reflete a desconexão entre a introdução desses “novos” instrumentos, justificados no discurso político em nome da democracia pública ou da eficiência econômica, e a lógica observada no momento da implementação em termos de racionalização,⁴² financeirização,⁴³ renovação das práticas profissionais e segmentação do público.⁴⁴ Para as elites governamentais, o debate sobre instrumentos pode ser uma cortina de fumaça útil para esconder objetivos menos aceitáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma baseado na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos próprios efeitos são sentidos ao longo do tempo.

A atenção dada à lógica da politização/despolitização ligada à escolha e combinação de instrumentos conduz finalmente à reintegração da dimensão simbólica dos instrumentos. Assim, a abordagem pelos instrumentos teria hipostasiado a dimensão material, concreta dos instrumentos, bem como os diversos efeitos sociais que gerariam. Isso teria levado a negligenciar a dimensão simbólica, ou seja, a produção de significados e símbolos relacionados com o exercício do poder. Governar é mostrar que medimos o social, fazer as pessoas acreditarem que estamos ordenando, enviar uma mensagem constante de vontade e controle. Nessa perspectiva, a dimensão performativa dos instrumentos seria tão importante quanto a de sua materialidade objetiva e suas produções (AGUILERA, *op. cit.*).

Assim, este corpo de trabalho sugere que a identificação dos efeitos específicos dos instrumentos – tomados individualmente ou como parte de um todo, a instrumentação – levanta questões principalmente para a definição de uma estratégia de pesquisa. Isso não questiona um dos fundamentos da abordagem instrumental: isto é, que os problemas relacionados com a escolha e seleção dos instrumentos de política não se limitam a uma intenção político-técnica de resolver problemas sociais.

⁴² Ver, por exemplo, os efeitos do Grenelle de *l'environnement* (BOY *et al.*, 2012) sobre as políticas públicas de gestão de resíduos, eficiência energética na construção de novas habitações e produção de energia renovável.

⁴³ Ver os trabalhos de Godard (2000, 2014) sobre o mercado de direitos de emissão de CO₂.

⁴⁴ Ver os trabalhos sobre os instrumentos de participação pública (BELOT *et al.*, 2016).

4. Conclusão

O teste empírico das abordagens pelos instrumentos, tal como se desenvolveram na França desde o início dos anos 2000, mostrou a fecundidade dessa perspectiva para compreender a dinâmica da ação pública e mais além. A riqueza dos debates conceituais gerados por essas abordagens também mostra a natureza aberta e controversa dessa agenda de pesquisa. O interesse desta abordagem consiste em complementar as visões clássicas em termos de organização, atores e representações que hoje em dia dominam amplamente a análise da ação pública. Em vez de pretender defender uma nova concepção da ação pública, a agenda de pesquisa sobre instrumentos e instrumentação da ação pública propõe modificar o ângulo de análise dessas atividades, a fim de tornar visíveis algumas das lógicas no trabalho dos processos da ação pública e na recomposição do papel do Estado e da regulação política. Esta permite colocar outras questões e integrar de forma renovada as questões tradicionais. Em especial, conduz a um aprofundamento da noção de política processual centrada na criação de instrumentos de ação, a partir dos quais os atores envolvidos recebem a responsabilidade de definir os objetivos das políticas. E, em um contexto político em que prevalecem grandes incertezas ideológicas e onde a diferenciação de discursos e programas é cada vez mais difícil, a hipótese de que os instrumentos de política pública contribuem para estabilizar as representações comuns sobre questões sociais oferece novas perspectivas de pesquisa para ajudar na análise de mercados, do capitalismo, das empresas e das diferentes formas de ação coletiva ligadas à autoridade pública.

Referências para aprofundar mais

- HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po., 2014.
- HOOD, C. *Tools of government*. Chatham N. J., Chatham House, 1986.
- HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73-89, 2009.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (ed.). Special issue: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012. <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: mar. 2021.
- SALAMON, L. A. (ed.). *The tools of government*. New York: Oxford University Press, 2002.

Referências

- AGGERI, F.; LABATUT, J. La gestion au prisme de ses instruments. *Finance, Contrôle, Stratégies*, v. 13, n. 3, p. 5-37, 2010.
- AGUILERA, T. Racialization of informal settlements, de-politicization of squatting and everyday resistances in French slums. In: CHATTOPADHYAY, S.; MUDU, P. (dir.). *Migrations, squatting and radical autonomy*. London: Routledge, 2017. p. 130-14.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. A quoi tient le succès des innovations? *Annales des Mines*, v. 11, p. 4-29, 2006.
- BARRAULT-STELLA, L. Jouer avec l'instrument. In: HALPERN, C. et al. *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 397-416.
- BAUDOT, P. Y. Uncertain instruments: the computerization of public administration and changes in public policy (1966-1975). *Revue française de science politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 79-103, 2011.
- BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HERITIER, A. (ed.). *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. *The theory of environmental policy*. 2nd ed. Cambridge / NY: Cambridge University Press, 1995.
- BELLAMY, R. (ed.). Symposium on democracy and New modes of governance, *Governance and Opposition*, v. 46, n. 1, p. 56-144, 2011.
- BELORGEY, N. *L'hôpital sous pression*. Paris: La Découverte, 2011.
- BELOT, C.; BOUSSAGUET, L.; HALPERN, C. La fabrique d'une opinion publique européenne: sélection, usages et effets des instruments. *Politique européenne*, v. 4, n. 54, p. 84-125, 2016.
- BENAMOUZIG, D. Des idées pour l'action publique. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 95-118.
- BERRY, M. *Une technologie invisible?: L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Paris: CRG Ecole Polytechnique, 1983.
- BEZÈS, P. The hidden politics of administrative reform. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 23-56, 2007.
- BEZÈS, P. The neo-managerial turn of bureaucratic states. In: KING, D.; LE GALÈS, P. (ed.). *Reconfiguring European states in crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 251-278.
- BEZÈS, P.; SINÉ, A. (dir.). *Gouverner par les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po., 2011.
- BORRAZ, O. Governing standards: the rise of standardization processes in France and in the EU. *Governance*. v. 20, n. 1, p. 57-84, 2007.

- BOY, D.; BRUGIDOU, M.; HALPERN, C.; LASCOUMES, P. (dir.). *Grenelle de l'environnement: acteurs, discours, effets*. Paris: Armand Colin, 2012.
- BRUNO, I.; DIDIER, E. *Benchmarking, L'Etat sous pression statistique*. Paris: La Découverte, 2013.
- BURNHAM, P. New Labour and the politics of depoliticization. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 3, n. 2, p. 127-149, 2001.
- CARPENTER, D. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *The new way of the world: on neoliberal society*. London: Verso, 2017.
- DEAN, M. *Governmentality. Power and rule in modern society*. 2nd ed. London: Sage, 2010.
- DESROSIÈRES, A. *The politics of large numbers, a history of statistical reasoning*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.
- DESROSIÈRES, A. *L'argument par les nombres* (tomes 1, Sociologie historique de la quantification & 2 Gouvernement par les nombres). Paris: Presses de l'École des Mines, 2008.
- DUDOUET, F. X.; MERCIER, D.; VION, A. Les politiques internationales de normalisation. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, p. 367-392, 2006.
- DUPUY, C.; ZITTOUN, P. Methods of French policy studies. In: HALPERN, C. et al. *Policy analysis in France*. Bristol: Policy press, 2018.
- ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. (ed.). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- ESPELAND, W. N.; SAUDER, M. Rankings and reactivity: how public measure recreates social worlds. *American Journal of Sociology*, v. 113, n. 1, p. 1-40, 2007.
- ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. Commensuration as a Social Process. *Annual Reviews of Sociology*, v. 24, p. 313-343, 1998.
- ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. A sociology of quantification. *European Journal of sociology*, v. 49, p. 401-436, 2008.
- EVARD, A. Political parties and policy change: explaining the impact of French and German greens on energy policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 14, n. 4, p. 275-291, 2012.
- FAUCHER-KING, F.; LE GALÈS, P. *L'expérience New Labour (1997-2009)*. 2nde ed. Paris: Presses de Sciences Po., 2011.
- FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. Quarto Gallimard: Paris, 2001[1978]. t. 1 e 2.
- FOUILLEUX, E. Normes transnationales de développement durable. *Gouvernement et Action publique*, v. 1, p. 93-118, 2013.
- GAMBETTA, D. Concatenations of mechanisms. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. (dir.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- GODARD, O. Instruments économiques, justifications et normes de justice. In: HALPERN, C. et al. (dir.). *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 143-160.
- GRAZIANO, P.; HALPERN, C. Special issue: EU governance in time of crisis. *Comparative European Politics*, v. 14, n. 1, 2015.
- HACKER, J.; PIERSON, P. *Winner-Take-all politics: how Washington made the rich richer and turned its back on the middle class*. New York: Simon and Schuster, 2010.
- HACKING, I. The life of instruments. *Studies in the History and Philosophy of Sciences* 20, 1989.
- HALL, P. A. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HALL, P. A. Policy paradigm, social learning and the State. *Comparative politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.
- HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. (ed.). *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Press, 2018.
- HALPERN, C.; JACQUOT, S.; LE GALÈS, P. Mainstreaming, a hero of lost cause? Paper presented at the 6TH ECPR GENERAL CONFERENCE, Reykjavik (unpublished), 2011.
- HALPERN, C.; LE GALÈS, P. No autonomous public policy without *ad hoc* instruments. *Revue Française de Science Politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 51-78, 2011.
- HASSENTEUFEL, P.; SUREL, Y. Des politiques publiques comme les autres? *Politique européenne*, v. 1, n. 1, p. 8-24, 2000.
- HERITIER, A.; LEHMKUHL, D. Special issue: the shadow of hierarchy and new modes of governance: sectoral governance and democratic government. *Journal of Public Policy*, v. 28, n. 1, p. 1-180, 2008.
- HIBOU, B. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale* Paris: La Découverte, 2012.
- HOOD, C. Using bureaucracy sparingly. *Public administration*, v. 61, p. 197-208, 1983.
- HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 127-44, 2007.
- HOOD, C. *The blame game: spin, bureaucracy and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- HOOD, C.; MARGETTS, H. Tools approaches. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (ed.). *Contemporary approaches to public policy*. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 133-154.
- HOWLETT, M. Policy design. What, who, how and why?, In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 281-316.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience. *Review of Policy Research*, v. 12, n. 3, p. 3-24, 1993.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Globalization and the choice of governing instruments: the direct, indirect and opportunity effects of internationalization. *International Public Management Journal*, v. 8, n. 3, p. 175-194, 2006.

- JOBERT, B. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- JOHN, P. *Making policy work*. London: Routledge, 2011.
- JORDAN, A.; WURZEL, R. K. W.; ZITO, A. The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective. *Political studies*, v. 53, p. 477-49, 2005.
- KARZENTY, A.; EZZINE DE BLAS, D. Du mésusage des métaphores. *In: HALPERN, C. et al. (dir.). Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 161-192.
- KASSIM, H.; LE GALÈS, P. (ed.). *Governing the EU: A policy instruments approach*. *West European Politics*, v. 33, n. 1, p. 1-170, 2010.
- KING, D.; LE GALÈS, P. Dossier: Sociologie de l'Etat en recomposition. *Revue Française de Sociologie*, v. 52, n. 3, p. 453-602, 2011.
- KING, D.; LE GALÈS, P. (ed.). *Reconfiguring European States in crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- KOHLER-KOCH, B.; QUITTKAT, C. *De-mystification of participatory democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LABORIER, P.; AUDREN, F.; NAPOLI, P.; VOGEL, J. (dir.). *Les Sciences camérales, activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris: PUF & CURAPP, 2011.
- LARMINAT, X. de. L'informatisation des services de probation. *In: HALPERN, C. et al. Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 445-464.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po., 2004.
- LASCOUMES, P.; SIMARD, L. Dossier: Public policy seen through the prism of its instruments. *Revue française de science politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 5-103, 2011.
- LAURENT, B. Coopérer pour construire un marché international. *In: HALPERN, C. et al. (dir.). Instrumentation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 465-492.
- LECA, J. L'Etat entre *politics*, *policies* et *polity*, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? *Gouvernement et Action publique*, v. 1, p. 59-82, 2012.
- LE GALÈS, P. Performance measurement as policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.
- LE GALÈS, P.; SCOTT, A. Une révolution bureaucratique britannique. *Revue Française de Sociologie*, v. 49, n. 2, p. 301-330, 2008.
- LINDER, S.; PETERS, B. G. Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*. v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.
- LINDER, S.; PETERS, B. The design of instruments for public policy. *In: NAGEL, S. (ed.). Policy theory and policy evaluation*. New York: Greenwood Press, 1990. p. 103-119.
- LORRAIN, D. *Urbanisme 1.0*. Paris: Raisons d'Agir, 2018.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Comparisons, mechanisms and episodes. *In: Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 72-89.

- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. In: HALL, J. A. (ed.). *States in History*. Oxford: Blackwell, 1986.
- MARCH, J.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MAYNTZ, R. Governing failures and the problem of governability. In: KOOIMAN, J. (ed.). *Modern governance*. London: Sage, 1993.
- MAYNTZ, R. (ed.). *Crisis and Control*. Institutional Change in Financial Market Regulation. Frankfurt/M.: Campus, 2012.
- MOISDON, J. C. *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*. Paris: Seli Arslan, 1997.
- MORGAN, K. J.; ORLOFF, A. S. (ed.). *The many hands of the State*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 2017.
- NORMAND, R. *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*. Berne, Peter Lang & Presses de l'École Normale Supérieure, 2011.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 1990.
- OGIEN, A. *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Paris: Quae (Sciences en questions), 2013.
- OGIEN, A. *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.
- ORREN, K.; SKROWONEK, S. *The policy state, an American predicament*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2017.
- PAGE, E. C. *Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.
- PERRET, S. *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement*. Thèse de sciences politique – Université de Genève, Genève, 2010.
- PETERS, G. B. Comparative politics and comparative policy studies: making the linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 20, n. 1, p. 88-100, 2018.
- PORTER, T. *The rise of statistical thinking: 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- PORTER, T. *Trust in numbers*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- POWER, M. *La Société de l'audit. L'obsession du contrôle*. Paris: La Découverte, 2005.
- RAVINET, P. European coordination alla bolognese. *Revue Française de Science Politique (English)*, v. 61, n. 1, p. 23-49, 2011.
- ROSE, N.; MILLER, P. *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press, 2007.