



As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa

Carla Guerra Tomazini

► To cite this version:

Carla Guerra Tomazini. As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa. Revista Política Hoje, 2018. <halshs-01956896>

HAL Id: halshs-01956896

<https://shs.hal.science/halshs-01956896v1>

Submitted on 16 Dec 2018

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

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar um quadro geral das análises cognitivas e normativas especialmente de trabalhos europeus e francófonos. O argumento principal desses trabalhos, é que políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais. Desse modo, nos concentramos nas teorias e noções mais “otimistas” quanto às ideias, considerando que essas possuem efeitos independentes e impactos significativos no desenvolvimento de políticas públicas. Este artigo se organiza em cinco seções. Na primeira delas, busco sistematizar algumas clarificações sobre as variáveis “ideias”. Na segunda, indico alguns dos motivos pelos quais as análises cognitivas são abundantes nos contextos europeus e especialmente nas análises de políticas públicas na França. A terceira se dedica à retratar em linhas gerais uma das mais influentes noções analíticas que estruturou o campo francês de pesquisa de políticas públicas e segue influenciando o debate atual: a noção de referencial. Na quarta seção, tratamos de retratar as propostas de aproximações de entre três abordagens que lidam com categorias de análises próximas: referencial de Jobert e Muller (1987), coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993). Por fim, apresento de maneira reduzida um outro tipo de abordagem - os instrumentos de políticas públicas - que também tem se mostrado bastante profícua, indicando algumas pistas para agendas de pesquisas.

Palavras-Chave: políticas públicas, análises cognitivas, instrumentos, referencial, modelos teóricos.

Abstract

The aim of this article is to present a general framework of cognitive and normative analyses, especially European and French ones. The main point of these works is that public policies do not boil down to the interests of actors or the contexts and institutional arrangements. Thus, we focus on the theories and concepts that are more “optimistic” about ideas, considering they have independent effects and significant impact on the development of public policies. The article is organized in five sections. First, we attempt to clarify the variable “ideas”. In the second section, we point out some of the reasons why cognitive analyses are abundant in European contexts and particularly in France. The third section retraces one of the most influential notions that has structured the field of public policy research in France/French-speaking countries: the notion of the *référentiel*. In the fourth section, we consider one proposition to bring together three approaches that deal with analogous categories of analysis: the *référentiel* (Jobert and Muller 1987), the advocacy coalition framework (Sabatier and Jenkins-Smith 1993, 1999) and the paradigm (Hall 1993). Finally, we present the instruments of public policy - which also has proven to be a fruitful approach - and we indicate some possible paths for future research.

As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa*

Carla Tomazini - Université de Versailles Saint Quentin

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o papel das ideias na elaboração de políticas públicas tem sido ressaltado por diferentes literaturas. Fala-se de mudança ideacional especialmente no campo da economia política comparativa (Blyth, 1997). Se a variável “ideias” e o processo de aprendizagem foram tratados de forma secundária nas diferentes correntes de análises de políticas públicas, pesquisas que buscam compreender a importância desses elementos vem ganhando força especialmente a partir dos anos 1980 (Schlager e Sabatier, 2000 : 209). Trata-se de uma série de trabalhos que enfatizam a importância dos elementos de conhecimento, representações, ideias e crenças sociais na formulação e implementação de políticas públicas (Surel, 2010). Esses se destacam dos trabalhos anteriores porque não se inscrevem em uma lógica de resolução de problemas (*problem-solving*), mas tentam, a partir de análises mais próximas da sociologia de atores, entender como se estabelece “a relação entre a política e a construção da ordem social” (Muller, 2010). O argumento avançado é que as políticas públicas servem de “espelho da sociedade”: busca-se assim compreender os processos de interpretação, a maneira como a ação do Estado age frente às questões controversas e contraditórias, e de que forma os governos enfrentam dilemas e as razões pelas quais determinadas visões de mundo se transformam em entendimentos predominantes.

O ponto em comum desses trabalhos é que eles partem da premissa que “dinâmicas de construção social da realidade” determinam elementos e práticas legítimas em um dado momento e contexto (Berger e Luckmann, 1986 ; Muller e Surel, 1998). Entretanto, longe de constituir um campo de pesquisa homogêneo e unificado, as abordagens cognitivas se referem às perspectivas teóricas e metodológicas plurais. Sabatier e Schlager (2000) categorizaram três grupos de autores que “levam a sério as ideias”: minimalistas cognitivos, maximalistas cognitivos e as teorias equilibradas. Os minimalistas cognitivos são autores que incluem em suas análises a variável “ideias”, mas examinam primeiramente as explicações alternativas. São trabalhos que ao fim reduzem a importância das ideias. Ainda que considerem que a implementação de uma política pública possa suscitar apoios intelectuais, as ideias não explicam a ação pública. No extremo oposto, os maximalistas cognitivos examinam o papel das ideias, buscando sobretudo excluir explicações providas de fatores não-cognitivos. É uma atitude maximalista na medida em que consideram as ideias como capazes

* Esse artigo é uma versão expandida da apresentação na mesa redonda intitulada “Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas” do III Encontro Nacional de Políticas Públicas (EACH-USP) realizado no dia 19 de abril 2018. Gostaria de agradecer aos organizadores e participantes do encontro e aos organizadores desse dossiê especial pelo trabalho realizado.

de possuir impacto causal na ação pública. Finalmente, as teorias equilibradas são aquelas capazes de manter um certo equilíbrio entre as explicações que utilizam fatores cognitivos e não-cognitivos.

Seja como for, como nos veremos ao longo desse artigo, o argumento principal desses trabalhos, é que políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais. Nos encontramos assim, nas teorias e noções mais “otimistas” quanto às ideias, considerando que essas possuem efeitos independentes e impactos significativos no desenvolvimento de políticas públicas. Este artigo se organiza em cinco seções. Na primeira delas, busco sistematizar algumas clarificações sobre as variáveis “ideias”. Na segunda, indico alguns dos motivos pelos quais as análises cognitivas são abundantes nos contextos europeus e especialmente nas análises de políticas públicas na França. A terceira se dedica à retrair em linhas gerais uma das mais influentes noções analíticas que estruturou o campo francês de pesquisa de políticas públicas e segue influenciando o debate atual: a noção de referencial (*référentiel*). Na quarta seção, tratamos de retrair as propostas de aproximações de entre três abordagens que lidam com categorias de análises próximas: referencial de Jobert e Muller (1987), coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993). Por fim, apresento de maneira reduzida um outro tipo de abordagem - os instrumentos de políticas públicas - que também tem se mostrado bastante profícua, indicando algumas pistas para agendas de pesquisas.

CLARIFICAÇÕES SOBRE A VARIÁVEL “IDEIA”

A variável “ideia” pode ser conceitualizada de diferentes maneiras. Cabe observar em primeiro lugar a distinção entre ideias e ideologia, na medida em que uma dada ideologia pode se referir em graus variados e segundo os contextos às diferentes ideias (como liberdade, igualdade, justiça, etc.) (Freeden, 1998 citado por Dodds, 2012 : 213).

É importante mencionar que a variável explicativa “ideia” pode expressar diferentes dimensões: normativas, teóricas e cognitivas. A primeira qualidade distintiva, a normatividade, diz respeito à veiculação das políticas públicas de normas, regras e preceitos. Um exemplo comumente usado é o caso da ideia de “ativação” das políticas sociais representada pelas expressões “workfare”, “welfare-to-work”, “politiques actives”. Assim, cada país a sua maneira e em direções muitas vezes diferentes, como Estados Unidos e França, compartilham a ideia-projeto de fomentar a atividade profissional dos beneficiários de certas políticas sociais (Barbier, 2011). Em segundo lugar, o caráter teórico diz respeito às relações causais subjacentes a certas políticas. O exemplo clássico seria as ideias keynesianistas em que o mercado é entendido como fundamentalmente instável e que cabe ao Estado intervir na atividade econômica. Essas se diferem das ideias ligadas ao monetarismo, cuja prioridade é dada à política monetária na regulação da vida econômica. Hall (1993) analisou assim difusão de ideias keynesianas após a Segunda Guerra Mundial, buscando explicar a mudança de orientação keynesiana para os princípios monetaristas de gestão econômica no Reino Unido. Finalmente, os aspectos especificamente cognitivos se referem as formas de apreender e adquirir conhecimentos no processo de aprendizagem. Ideias podem assim fazer referência, por exemplo, à aprendizagem social (*social learning*) por meio do qual a avaliação de políticas por especialistas pode modificar as decisões tomadas por atores políticos (Hecklo, 1974).

Ao considerar o papel das ideias nas análises de políticas públicas podemos também distinguir os diferentes tipos de atores que as defendem: de que forma elas são mobilizadas por atores individuais ou coletivos? Essa entrada teórica é comumente utilizada nos trabalhos comparativos. Um exemplo clássico é a emergência do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina a partir de meados dos anos 50 e começo dos anos 60. De

acordo com Sikkink (1991), a estratégia das elites brasileiras teria sido mais bem sucedida pois teriam sido socializadas em torno de uma ideologia comum do desenvolvimento, enquanto que as elites argentinas foram divididas entre si. De maneira semelhante, por meio do modelo advocacy coalition framework desenvolvido por Paul Sabatier, identificamos três coalizões principais de atores no Brasil e no México - “renda incondicionada”, “capital humano” e “segurança alimentar” - que teriam influenciado na formulação das políticas de transferência de renda nesses países (Tomazini, 2010a, 2017). As ideias também podem servir como marcadores de identidade de grupos distintos, definindo quais questões são relevantes e por quais demandas valem a pena manifestar. Esse é o caso por exemplo das identidades sindicais que de acordo com cada contexto nacional acabam tendo maior ou menor influência nas políticas de trabalho (Locke e Thelen, 1995).

IDEIAS EM AÇÃO: AS ABORDAGENS COGNITIVAS E NORMATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRANCESAS

Ainda que seja incongruente estabelecer uma divisão teórico-metodológica das agendas de pesquisas partindo de premissas geográficas, fato é que as teorias construtivistas e culturalistas são mais influentes nos contextos europeus. Ao se examinar a literatura sobre as análises de políticas públicas na Europa e na França particularmente podemos entrever algumas especificidades.

Diferentemente dos Estados Unidos, a ciência política francesa, mantém tradicionalmente uma relação intelectual estreita com disciplinas como a história e a sociologia (Blondiaux, 1997 : 36). Nas análises de políticas públicas em especial, as abordagens cognitivas são centrais. Isso se deve em grande parte à imbricação histórica da ciência política também com a política comparada, economia política, teoria política e filosofia. Segundo Vivien Schmidt, “o trabalho empírico sobre políticas públicas é teoricamente informado pelo trabalho de filósofos políticos, macro-sociólogos e pensadores radicais” (Hall e *al.*, 2015 : 243).

Além dessas proximidades disciplinares múltiplas, outras especificidades são também interessantes a observar. Em primeiro lugar, existe um relativo consenso sobre a importância das ideias na formação de interesses e das estratégias de atores, assim como um certo ceticismo quanto a racionalidade da decisão política (Smith e Hassenteufel, 2002 : 59). Somam-se assim de alguma forma aos críticos das teorias da escolha racional, para quem essas últimas esquecem de levar em conta a origem das preferências (Thelen e Steinmo, 2002). Em segundo lugar, podemos citar a centralidade do Estado. O Estado é o princípio organizador da investigação empírica e reflexão teórica¹. Como bem notam Smith e Hassenteufel: “é implicitamente por meio do prisma da pergunta “o que é o Estado?” que muitas vezes são estudadas as relações entre o poder público e a sociedade civil” (2002 : 53). Essa reflexão pode servir para pensar uma questão que a Ciência política negligencia em certo grau (Hall e *al.*, 2015 : 240): como e em quais condições o Estado constitui e mantém a ordem social marcada pela distribuição de status e recursos?

Duas escolas de pensamento marcam as análises de políticas públicas na França. O Centro de Sociologia das Organizações (CSO) da Science Po Paris, que se concentra principalmente nas análises locais e organizacionais, cujas pesquisas foram importantes no debate sobre a centralidade do Estado francês. Elas enfatizaram notadamente a multiplicidade de unidades, os desvios importantes da aplicação das leis, do controle limitado das informações em cada instância do Estado, e por conseguinte, a necessidade de pensar em termos de lógica dos atores e de “sistemas de ação” (Smith e Hassenteufel, 2002 : 53-54).

1 Nas análises comparativas, o caso “francês” do pós-guerra desperta um grande interesse. Constata-se uma dinâmica econômica importante com planos de modernização e processos de urbanização e industrialização rápidos. Mas é sobretudo seu sistema político “estatista” que serve e segue servindo de contraexemplo ao corporativismo alemão ou sueco ou ao pluralismo britânico (Le Galès 2015, 196).

A “Escola de Grenoble”, com o Centro de pesquisa sobre política, administração, cidade e território (CERAT) representa outro importante marco nas análises de políticas públicas na França. Com foco nas pesquisas empíricas sobre planejamento, foram os pesquisadores dessa abordagem política que propuseram na década de 1980 uma leitura para além da relativa incoerência das intervenções estatais, chamando atenção para o papel do Estado no surgimento e na manutenção de normas globais que estruturam o funcionamento e a hierarquia da sociedade (Smith e Hassenteufel, 2002 : 53-54). A noção de “referencial setorial-global” inscrita na obra clássica Estado em ação (1987) de Pierre Muller e Bruno Jobert² segue importante nos debates da disciplina (Hall e *al.*, 2015 : 243).

ANÁLISES EM TERMOS DE “REFERENCIAL” DA AÇÃO PÚBLICA: PRINCIPAIS ELEMENTOS E PONTOS FORTES

Cinco pontos-chave são importantes para se entender a análise em termos de referencial (*référentiel*). Em primeiro lugar, trata-se de uma abordagem setorial que busca compreender as interações entre um determinado setor de políticas públicas e as lógicas mais globais adotadas pelo Estado. Em cada setor de políticas públicas coexistem “lógicas de reprodução” que definem os termos e as categorias por meio dos quais a sociedade e o Estado enfrentam seus problemas. O referencial se define assim pela representação do lugar e do papel de um determinado domínio ou setor na sociedade³. Focando-se no aparelho político-administrativo estatal e optando pela perspectiva meso-analítica, a literatura que mobiliza essa noção examina geralmente as diferentes dinâmicas de emergência e de transformação dos setores.

Diferentes referenciais podem estar em disputa dentro de um mesmo setor. No setor industrial, por exemplo, um referencial baseado na ideia de uma política industrial como forma de preservar empregos pode competir com um referencial que apreende a política industrial como uma ferramenta para se atingir a competitividade externa. No setor aeroespacial, por exemplo, podem estar em disputa um referencial de “arsenal” -cujos fatores não econômicos se sobrepõem como a eficiência técnica e a defesa nacional- e um referencial de “mercado”, cuja política aeroespacial será vista antes de tudo como mais um elemento do comércio internacional (Muller, 1989).

Um exemplo clássico utilizado pela literatura é o setor agrícola francês. Antes da Segunda Guerra Mundial, a política agrícola era pensada nos moldes de um referencial de “equilíbrio” baseado na pequena propriedade, na produção de autossustentência, capaz de contrabalançar o crescimento importante da massa de trabalhadores. Após a Segunda Guerra Mundial, constata-se uma mudança no referencial global com a abertura econômica e metas de produtividade e modernização. O papel da agricultura também é transformado: um novo referencial modernizador se impõe paulatinamente. A agricultura passa a ser considerada em linhas gerais como um “freio à expansão industrial” (Muller e Jobert, 1987 : 64). Um novo ator entra em cena contribuindo à mudança do referencial dominante na agricultura: o Centro Nacional de Jovens Agricultores. Essa organização propõe na época uma visão da agricultura em conformidade com aquela que o governo buscava imprimir: “dar prioridade à modernização, à expansão da propriedade fundiária e evacuação dos agricultores em número excessivo” (Muller e Jobert, 1987 : 87).

2 Pierre Muller e seus trabalhos contribuem à sedimentação e ao reconhecimento do campo de políticas públicas na ciência política francesa. O sucesso da coleção “Logiques politiques” da L’Harmattan contribui de certa maneira a popularizar os trabalhos inspirados nas suas abordagens (Le Galès, 2015 : 196). As análises em termos de referencial foram objetos sucessivos trabalhos críticos-reflexivos e balanços sobre suas aplicações e desdobramentos. Cf. (Faure e *al.*, 1995 ; Boussaguet e *et al.*, 2015).

3 Na definição original : “Le référentiel d’une politique est la représentation que l’on se fait du secteur concerne, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société” (Muller e Jobert, 1987 : 68).

Em segundo lugar, para se apreender um referencial é preciso examinar a relação que se estabelece entre o referencial global e os referenciais setoriais. Mudanças nas políticas setoriais ocorrem quando transformações no referencial global se impõem aos atores envolvidos, desqualificando quadros cognitivos e normativos. Um referencial setorial se torna dominante por estar mais próximo à hierarquia de normas impostas pelo referencial global. Ao adquirir estabilidade, esse referencial dominante especifica não somente a direção política, mas também os atores que se tornam centrais.

Ainda que estudos empíricos sobre sectores específicos sejam abundante, a análise em termos de referencial se difere por buscar compreender as tensões entre os níveis setoriais e nacionais-globais. Segundo Thatcher, a maior parte dos trabalhos compara setores entre diferentes países (como as análises sobre as variedades do capitalismo) ou analisam relações entre categorias amplas de um determinado país (entre capital financeiro e a indústria por exemplo), mas as tensões entre sistemas de mercado e mercados setoriais permanecem de maneira geral a serem exploradas (Hall e *al.*, 2015 : 252).

O terceiro elemento central dessa abordagem são os quatro níveis que o estruturam os referenciais: valores, normas, algoritmos e imagens (Muller, 1995). Valores dizem respeito às representações fundamentais sobre o que é considerado desejável à ação pública de modo geral (como equidade e igualdade ou crescimento e sustentabilidade). Normas de ação se referem às lacunas entre a realidade e esses padrões desejados, designando assim os princípios de ação (como por exemplo “é necessário diminuir os custos das despesas médicas” ou “é necessários modernizar as leis trabalhistas”). Algoritmos exprimem as relações causais geralmente sob a forma “se..., então” (por exemplo, “se o governo descentralizar políticas assistenciais, elas serão então mais eficazes porque estarão mais próximas dos beneficiários e dos gestores locais”). Imagens constituem a parte central do referencial por fazer sentido imediatamente sem passar por “desvios discursivos” (Muller, 1995 : 159). O exemplo clássico utilizado na literatura é a imagem de um jovem agricultor dinâmico em seu trator que transmite à ideia da modernização (Muller, 1995).

Em quarto lugar, busca-se identificar o papel dos mediadores. Um dado referencial não se torna predominante unicamente por ser produto da dominação de grupos e elites no poder, mas porque ele integra mecanismos de mediação que estão na base da produção intelectual das políticas públicas (Muller e Jobert, 1987). Cabe aos atores mediadores procurar adaptar o referencial global ao setor e redefinir a nova configuração de expressão de interesses sociais, transformando a “realidade socioeconômica inconsistente em um programa de ação política coerente” (Muller e Jobert, 1987 : 71). Nesse sentido, o referencial como uma “abordagem da construção social da obriedade” (Ravinet e Palier, 2015) se aproxima do neo-institucionalismo sociológico e de suas ferramentas analíticas principalmente das lógicas do “*appropriateness*” de March e Olsen (1984). Em outros termos, os atores obedecem a uma lógica da conveniência quando tomam decisões políticas que consideram adequadas e legítimas, ao invés de se basear simplesmente em cálculos de custo-benefício. Os mediadores participam de dois processos da produção de sentidos: de decodificação ao tornarem inteligíveis as normas indicadas pelo referencial global e de recodificação ao traduzirem esses critérios para aplicação concreta na ação pública em um determinado setor (Muller e Jobert, 1987 : 71).

Um quinto ponto interessante nas análises em termos de referencial, e igualmente de outras abordagens cognitivas, é a ideia de que a reinterpretação do papel de uma dada instituição também muda as relações de poder associadas a ela. Como coloca Surel (1998 : 167): “Mais que um mecanismo de substituição de elites, uma mudança de paradigma ou referencial global provoca um deslocamento dos lugares de poder. Ao alterar o campo de força, é a natureza das trocas e seu equilíbrio que se transformam por sua vez com uma configuração diferente da distribuição de poder”. Desse modo, as mudanças cognitivas podem ocorrer contra

os interesses de grupos historicamente dominantes. O processo de construção de um referencial – para além da construção de sentidos – representa também fonte de conflitos com a tomada de poder e da estruturação de um campo de forças. Trata-se de uma relação circular inspirada nas análises clássicas de Antonio Gramsci sobre os intelectuais: um novo referencial se estabelece porque um dado ator exerce sua liderança em um setor, e ao mesmo tempo, esse ator afirma sua hegemonia porque o referencial se torna paulatinamente a nova regra (Muller, 2018). É por isso que não se trata, segundo Muller de uma abordagem baseada somente nas ideias, mas sobretudo nas “ideias em ação”.

Mas a questão mais importante talvez é a seguinte: porque a análise em termos de referencial permanece importante? Um dos principais interesses dessa abordagem é justamente a possibilidade de se olhar para as políticas públicas como um campo de ação social. Compreender quais referenciais estão em jogo, passa por compreender aqueles que definem os termos dos compromissos sociais geralmente negociados entre as autoridades, funcionários públicos e grupos sociais interessados. Nesse sentido, a noção de referencial é mais abrangente que a noção de paradigma de Peter Hall. Segundo o próprio Peter Hall, a abordagem em termos de referencial permite examinar as relações entre esse e as forças sociais, para além do foco nos diagnósticos, receitas e orientações mobilizadas (Hall e *al.*, 2015). Parte-se da premissa que uma importante função dos governos é também tornar possível a elaboração de quadros de interpretação do mundo que permita aos atores dotarem de sentido suas ações. No setor da agricultura, por exemplo, os agricultores podem se considerar como simples produtores de alimentos ou como prestadores de serviços (Muller, 1984). O referencial define as identidades dos atores centrais, demonstrando como encarnam as relações de poder. Ao produzir sentidos e relações de poder, a elaboração de uma política pública está intrinsecamente ligada ao processo pelo qual um ator coletivo constrói uma identidade social, isto é, por meio de uma relação complexa que se estabelece entre essa identidade e o lugar do setor e do grupo na divisão do trabalho (Muller, 2018).

Esse ponto nos conduz a uma segunda questão de interesse do referencial: buscar pensar a produção e mudanças de políticas públicas em termos de legitimidade e de centralidade. Porque certas ideias conferem legitimidade a alguns conjuntos de atores e instituições enquanto outros são relegados às margens? Ideias presentes nas políticas públicas devem ser analisadas porque envolvem não só a definição e tratamento de problemas públicos, mas também porque participam dos processos de legitimação política. Nesse sentido, existe uma inversão das formulações anglo-saxãs: alguns tipos de ideias adquirem força não porque são levadas adiante por atores influentes, mas porque são responsáveis por conferir maior influência a alguns atores e menos a outros (Hall e *al.*, 2015). Um exemplo que ilustra esse ponto é o estudo comparativo sobre as ideias desenvolvimentistas no Brasil e Argentina (Sikkink, 1991). Nos anos 1950 e 1960, as ideias cepalinas não foram influentes somente porque se articulavam bem com as ideias existentes entre os industriais brasileiros, mas também porque proporcionaram justificações teóricas mais convincentes para políticas que certos industriais já vinham defendendo (Sikkink, 1991 : 155).

Como Peter Hall bem esclarece, essa perspectiva de análise entra em ressonância com um tipo de processo de mudança das instituições proposto por Streeck e Thelen (2005): a conversão institucional. Essa ocorre quando certos atores políticos são capazes de redirecionar as instituições ou políticas para novos fins geralmente para além de sua intenção original. A conversão institucional é desencadeada por atores políticos que não faziam parte da coalizão majoritária ou grupo de atores que sustentavam uma determinada regra ou política, mas que encontram uma maneira de usar essas regras para atingir seus próprios objetivos. Essa mudança é possível porque existe uma certa margem de ambiguidade na interpretação das regras e uma multiplicidade de arenas políticas que servem a esses atores precipitadores das mudanças (Hacker e *al.*, 2015).

Um exemplo dessa conversão institucional – e essa é uma hipótese a ser desenvolvida em outros trabalhos – é provavelmente o que vem ocorrendo com a Constituição de 1988 após o impeachment da presidente Dilma Rousseff: seu papel é reinterpretado apesar de suas estruturas formais permanecerem “no lugar”. Ao instituir uma ordem jurídica das garantias de direitos sociais de cidadania, a Constituição de 1988 deixou uma margem de interpretação bastante larga no que tange ao financiamento das políticas universais⁴. Em um contexto de crise política e institucional, atores reformistas avançaram a ideia de que “a Constituição não cabe no orçamento”, reinterpretando as regras no intuito explícito de deteriorar o financiamento das políticas sociais.

Mais recentemente, Muller (2015) buscou repertoriar e traçar a sucessão dos referenciais globais e suas relações com normas setoriais, incluindo a atual crise do neoliberalismo. Assim, o referencial do *laissez-faire* dominante antes da crise de 1929 é sucedido por um referencial keynesiano, que por sua vez é sucedido pelo referencial da eficiência global. Esse marca notadamente uma reorientação do papel do Estado, de suas funções de reformulação econômica e dos padrões de eficiência calcados em modelos de gestão privada. Os “algoritmos e normas de ação” do referencial da eficiência global indicariam a “necessidade” de se cortar gastos particularmente no campo social para lidar com a concorrência internacional em um contexto de governança global. Segundo Pierre Muller, após a crise financeira de 2008, muitos indícios estariam apontando para a passagem a um novo referencial: o referencial da governança durável. Os esquemas de inteligibilidade do referencial da eficiência global não dariam mais conta de explicar o funcionamento da sociedade. Como os instrumentos de mercado atingem a totalidade dos países, a natureza do referencial teria sido modificada, uma vez que teria se tornado imprescindível pensar a intersectorialidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais. Nesse contexto, como integrar as políticas transversais e transsetoriais? Não cabe aqui analisar em que medida esse modelo se aplicaria às políticas no Brasil, mas esses propósitos teóricos podem servir a se pensar uma aproximação entre diversas disciplinas que raramente dialogam entre si como relações internacionais, políticas públicas e sociologia política.

Tabela 1. Quatro ciclos da ação pública de acordo com Pierre Muller (2015, 110)

	Regime econômico-social	Regime de globalização	Regime de globalização	Regime da ação pública	Referencial global
Ciclo liberal industrial	Capitalismo industrial	Regime westfaliano	Regime westfaliano	Estado liberal	Referencial do <i>laissez-faire</i>
Ciclo do Estado social	Capitalismo organizado	Regime bipolar	Regime bipolar	Estado intervencionista	Referencial keynesiano
Ciclo do Estado-empresa	Capitalismo financeiro	Mundialização	Mundialização	Estado gerencial	Referencial da eficiência pública
Ciclo da governança durável	Capitalismo globalizado	Fragmentação	Fragmentação	Estado de-setorizado	Referencial da eficácia global

A abordagem em termos de referencial segue influente nas análises de políticas públicas incorporando novos objetos e configurando um campo de pesquisa que se dedica principalmente a analisar as ideias de modernização, de injunção ao mercado e do impacto da integração regional. Essas últimas revelam por exemplo as

4 Esse paradoxo e as reformas atuais foram descritos notadamente por Celia Lessa Kerstenetzky (2017).

dimensões cognitivas das mudanças de políticas nacionais. Forjadas nas instituições europeias, elas possuem implicações profundas para os Estados-membros na construção de compromissos sociais e na manutenção da ordem social e da legitimidade do Estado e de suas políticas (Hall e *al.*, 2015 : 242).

Análises em termos de referencial compartilham da premissa de muitas teorias econômicas de que mercados são construídos, ao invés de dados. Essa premissa se opõe às investigações que se focalizam de maneira excessiva nas instituições formais e na competição econômica para explicar o funcionamento e a gênese dos mercados, se restringindo a considerar os interesses como pré-definidos. Como mencionado anteriormente, é o Estado em grande medida que possui um papel central na construção dos mercados. A noção de referencial pode ser útil para pensar como os diferentes setores dentro do Estado se adaptam aos mercados e ao referencial global, como se traduzem esses referenciais e lógicas nos países. Segundo Schmidt, a abordagem em termos de referencial é particularmente útil ao tentar entender a crise do capitalismo e a incapacidade dos mediadores do referencial neoliberal em resolver os problemas criados por seu próprio referencial. Um paradoxo é observado: as promessas e as normas contidas no referencial neoliberal para redução do Estado em favor dos mercados resultaram em mais Estado e não menos (Hall e *al.*, 2015 : 248).

MATRIZES COGNITIVAS E NORMATIVAS: UMA TENTATIVA DE DIÁLOGO COM OUTRAS ABORDAGENS

Essa literatura francófona não deixa de dialogar com abordagens “maximalistas” ou teorias equilibradas para retomar a categoria de Sabatier e Schlage (2000). Em uma tentativa de diálogo, Muller e Surel (1998) utilizam a expressão “matriz cognitiva e normativa” como um termo genérico para reunir abordagens que lidam com categorias próximas: os valores e imagens da abordagem em termos de referencial de Jobert e Muller (1987), os sistemas de crenças em torno dos quais se mobilizam os atores de uma coalizão de defesa do modelo de Advocacy Coalition Framework (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 1999), e o primeiro grau de mudança de paradigma de política pública (Hall, 1993).

Todos esses trabalhos tratam em última instância de uma mesma “matriz cognitiva e normativa” ao jogar luz nas influências exercidas por normas sociais globais nos comportamentos dos atores e nas políticas públicas (Muller e Surel, 1998 : 48). O interesse heurístico de se analisar esses mapas mentais é de distinguir os diferentes componentes e de isolar analiticamente os elementos por meio dos quais são produzidas e legitimadas as representações e as crenças relacionadas às políticas públicas (Muller e Surel, 1998 : 50).

A matriz retoma os diferentes níveis de análises propostos por esses trabalhos, aproximando-os e reclassificando-os em quatro categorias. Essas sugerem que as matrizes cognitivas não são monolíticas nem tampouco representam uma dada ideia rígida: é sua plasticidade que contribui a estabelecer uma certa hegemonia e a assegurar seu poder de influência.

- i) **valores ou princípios metafísicos** se referem às visões de mundo que orientam as sociedades (por exemplo: como democracia, igualdade, liberdade...);
- ii) **princípios específicos** ou pressupostos se referem aos padrões de ação e axiomas que operacionalizam valores gerais transpondo-os a um campo e/ou uma política específica (por exemplo: a ideia de que a cultura representa uma área vital da identidade nacional o que tornou possível a implementação de um sistema de preço único definido por editores e controlado pelo Estado (Muller e Surel, 1998 : 50);

- iii) **metodologias de modos de ação** se referem aos tipos de relacionamento estabelecidos como coerção, mediação ou conciliação;
- iv) **instrumentos específicos** fazem referência à escolha dos instrumentos de intervenção na sociedade (por exemplo: subsídios agrícolas, tarifas, regras orçamentárias, administrativas, interpretações de licenças legais, etc).

Tabela 2. Quatro componentes da matriz cognitiva e normativa e pontos de convergência entre três abordagens cognitivas (Muller 1995, Surel e Muller, 1998; Surel 1998).

Matrizes cognitivas	Princípios metafísicos	Princípios específicos	Modos de ação	Instrumentos
Paradigma (P. Hall)	Paradigma		Escolha dos instrumentos	Especificação dos instrumentos
Coalizões de defesa (P. Sabatier)	Deep core	Policy core		Secondary aspects
Referencial (P. Muller)	Valores, imagens	Normas	Algoritmos	

Com relação a esse último elemento, um referencial-paradigma-sistema de valores dominante não reflete somente um certo consenso sobre os valores, mas também sobre um determinado repertório de instrumentos de políticas (Lascoumes e Le Galès, 2005). Um exemplo concreto dessa imbricação: o referencial ou paradigma neoliberal representa ao mesmo tempo um consenso crescente sobre a importância dos mercados em alocar recursos de forma eficiente e um repertório de técnicas novas e instrumentos próprios. Pode-se assim sofisticar a análise ao se considerar o referencial como um repertório de ideias e de instrumentos corolários.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LINHAS DE PESQUISAS

Instrumentos da ação pública também formam uma outra vertente das análises cognitivas. Na clássica definição de Lascoumes e Le Galès (2005 : 13): “um instrumento de ação pública consiste em um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários com base em representações e significados dos quais ele é portador”⁵. Michel Foucault é sem dúvida uma das fontes de inspiração desses trabalhos que se centram na importância dos “procedimentos técnicos” e na “instrumentação” como uma atividade central do Estado⁶.

Na esteira das análises cognitivas, cabe ressaltar dois pontos sobre os instrumentos de políticas públicas. Por um lado, além de serem portadores de ideias e representações⁷, instrumentos contêm em um sistema explicativo e uma determinada concepção de poder. Eles não são neutros: o interesse é então de se examinar os modos concretos de exercício de poder e as relações de força em jogo. Nesse sentido, essa perspectiva propõe ir além dos estudos funcionalistas que estão mais preocupados com a resolução de problemas por meio da inovação instrumental (a partir da criação de novos instrumentos ou de instrumentos que possibilitam a coordenação dos instrumentos antigos).

5 Esses instrumentos podem possuir diferentes tipos: legislativo e regulamentares (como autorizações, diretivas, regulamentações, autorizações, etc.) econômico e fiscal (taxas, quotas, incitações e isenções fiscais, etc.); convencional e incentivo (códigos de conduta, acordos voluntários, mecanismos de acompanhamento, etc.); informativo e comunicacional (mapas, conferências consultivas, etiquetagem, etc.).

6 Ver por exemplo Foucault (1994).

7 A dimensão cognitiva dos instrumentos também tem sido explorada em alguns trabalhos anglo-saxões, como Stephen Linder e Guy Peters (1989).

Por outro lado, uma vez colocados em marcha, instrumentos tem efeitos para além do esperado. Eles produzem profissões, institucionalizam normas de ação e criam rotinas. Mesmo se um consenso sobre uma dada concepção de política pública começa a ser esvaído, o assentimento dos instrumentos ligados a essa política tende a contribuir para que essas ideias sigam pautando a agenda. Na América Latina, por exemplo, a multiplicação de instrumentos monetários visando orientar o comportamento dos beneficiários de políticas de combate a pobreza é uma maneira de alterar a lógica do sistema de benefícios sociais, fortalecendo no longo prazo a lógica da eficiência econômica e social das políticas sociais (Tomazini, 2010a, 2010b).

Podemos mencionar quatro agendas de pesquisas inovadoras que utilizam a abordagem em termos de instrumentos⁸. A primeira grande agenda interroga-se sobre o lugar de um objeto em geral pouco problematizado: as ferramentas de gestão. Como instrumentos veiculam ideias de eficácia e de eficiência? De que maneira softwares utilizados por governos contam, classificam, categorizam populações? De que forma veiculam ideias como a busca pelo desempenho e a primazia da eficiência? Como contribuem a intensificar o controle social? Inspirados em correntes da sociologia da ciência e dos dispositivos de gestão, alguns trabalhos revelam o “delito da gestão”⁹: a ideologia liberal veiculada por instrumentos de gestão se torna regras tácitas e representações interiorizadas. Nesse sentido, a influência dos dispositivos técnicos baseados em tecnologias de informação e comunicação (TIC) não se restringe a um simples processo racionalização de princípios e nem se limita aos atores e gestores (esfera profissional, por exemplo) e instituições (universo empresarial, por exemplo), mas a toda a sociedade na medida em que contribui a banalização de certas maneiras de se compreender o mundo.

Segunda linha de pesquisa se interessa mais especificamente ao ganho de importância dos instrumentos de medição, de cálculo e produção de estatísticas. Como se constrói o “argumento estatístico”? Que tipos de efeitos cognitivos e político-sociais os instrumentos de quantificação apresentam? Diferentemente de um modelo de Estado keynesiano que tende a privilegiar instrumentos baseados nas contas nacionais por permitir mobilizar as políticas de estímulo ao consumo, o Estado neoliberal tende a se concentrar nos indicadores de desempenho recorrendo, por exemplo, a produção de dados estatísticos para avaliar a eficácia de seus serviços (Desrosières, 2013). Verifica-se assim uma multiplicação do uso de instrumentos de indicadores de desempenho, de avaliações quantitativas e comparativas (notadamente com técnicas de “benchmarking”) visando estabelecer em permanência uma relação de competição entre atores. Segundo Desrosières (1993, 2013) as ferramentas estatísticas participam da estruturação do espaço público ao criar pré-configurações às discussões e ao impor categorizações que são por vezes difíceis de reconsiderar e de contestar.

Uma terceira agenda de pesquisa se concentra na difusão e transnacionalização dos instrumentos. Ao influenciar um número cada vez maior de setores, instrumentos elaborados internacionalmente se transformam e se combinam aos instrumentos nacionais, sendo capazes muitas vezes de enfraquecer atores, movimentos sociais e grupos de interesse e até o próprio Estado. Na maior parte dos casos, esses instrumentos de regulação e de coordenação não possuem natureza hierárquica e estão presentes tanto na União Europeia, como em outras organizações supranacionais (OCDE, FMI, BID, etc). Na União Europeia o método aberto de coordenação é justamente um instrumento que busca estabelecer a convergência de certas políticas nacionais, por meio de relatórios regulares sobre determinadas políticas e indicadores de desempenho, jogando luz nas diferenças e nos “maus e bons alunos”¹⁰.

8 Essas pistas foram levantadas no livro editado por Halpern, Lascoumes, e Le Galès (2014) sobre os desenvolvimentos recentes dessa literatura.

9 Como ilustra o título do livro dirigido por Maugeri (2001).

10 Consultar por exemplo Dehoussé (2005).

A quarta agenda, e talvez a mais interessante, é aquela que diz respeito aos processos de politização e despolitização. Como verdadeiros “pilotos invisíveis” (Palier, 2005), certos instrumentos podem engendrar mudanças e conter em si próprios formas de governar. Como mencionado, a invisibilidade do poder dos instrumentos se explica em grande parte pelo fato deles incarnarem representações de problemas públicos e respostas a serem oferecidas. Em detrimento de processos mais democráticos, eles afastam dos processos de decisão e mesmo de implementação atores (funcionários, políticos, governos, etc.). Os instrumentos criam um efeito de engrenagem, impondo muitas vezes soluções e horizontes de mudanças aos tomadores de decisão, mesmo quando esses não estão de acordo sobre as direções a serem tomadas. Assim, por exemplo, índices de poluição do ar que estabelecem o limite de tolerância para o tráfego de automóveis em um grau mais ou menos alto são normalizados e não se discute mais o que é aceitável ou não. Como bem esclarecem Lascoumes e Le Galès (2005, 26-27): “Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma “máscara de fumaça” para esconder alvos menos confessáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas e para criar um consenso mínimo sobre reformas baseado na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos no longo prazo”. Cada vez mais “profissionalizados” e utilizando cada vez mais meios tecnológicos, elites, funcionários, burocratas e avaliadores externos procuram as melhores ferramentas de gestão, se distanciando das definições e discussões travadas nas arenas políticas e partidárias.

Por outro lado, as simples constatações que os instrumentos levariam cada vez mais aos processos de despolitização devem ser matizadas. Esses podem também gerar resistências, mobilizações e processos de politização. Um exemplo recente é o livro-movimento coordenado por Bruno e Didier (2014) que poderia ser traduzido como “estatístivismo”. Os autores propõem refletir sobre possíveis utilizações “progressistas e emancipatórias” das estatísticas (notadamente com as contribuições de Luc Boltanski e Alain Desrosières). Além disso, eles analisam mecanismos de desvio dos instrumentos estatísticos - por exemplo, demonstrando como o cálculo da atividade policial em Nova York na década de 1990 por um software produz consequências organizacionais inesperadas e uma pressão para se reduzir as taxas de crime e reclassificá-los - e propõem a criação de novos indicadores (riqueza, pobreza ou desigualdade social) e de indicadores para fenômenos raramente quantificados (como o custo de a expulsão de imigrantes e o sofrimento no trabalho).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se assim um crescente interesse no papel das ideias nas mudanças e formulações de políticas públicas na literatura brasileira¹¹, mas muitas dificuldades teórico-metodológicas persistem¹². As abordagens cognitivas e normativas apresentadas nesse artigo podem contribuir a ampliar o debate sobre métodos e teorias no Brasil. Noções analíticas influentes (como referencial, matrizes cognitivas normativas e instrumentos) estruturam o campo francês de pesquisa de políticas públicas e vem sendo aperfeiçoadas há algumas décadas. Elas se inserem na perspectiva teórica que entrevê a variável ideia de modo “otimista”: ideias são centrais na explicação do desenvolvimento de políticas públicas. A noção de referencial propõe assim examinar o setor como unidade e categoria de análise, assim como observar as relações entre um dado referencial e as forças sociais. O referencial global influi não somente na definição e no tratamento de problemas setoriais, mas também participa dos processos de legitimação política. Nesse sentido, alguns tipos de ideias adquirem força em grande parte por conferir maior influência a alguns atores e menos a outros. Ainda que

11 Ver por exemplo a coletânea “As ideias também importam” (Rocha Lukic e Tomazini, 2013) e o paper “Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na América Latina: um novo olhar sobre velhas questões” (Lukic e Tomazini, 2014).

12 Ver por exemplo o artigo de Telma Maria Gonçalves Menicucci nesse dossiê.

as abordagens em termos de referencial tenha acolhido múltiplas críticas¹³, elas seguem influentes no debate atual ao incorporarem objetos atuais tais como mudanças tecnológicas, globalização e processos de europeização, reformas do Estado e do capitalismo... Uma entrada possível para a abordagem em termos de referencial é a escolha dos instrumentos da ação pública. O exame dos instrumentos pode resolver alguns dos problemas metodológicos, por exemplo ao se comparar a evolução das escolhas dos instrumentos em setores com trajetórias contrastadas (Jacquot e Halpern, 2015). As abordagens cognitivas e normativas atreladas às análises em termos de instrumentos podem fornecer pistas novas ao campo de políticas públicas no Brasil sobretudo em um período de crise política-institucional, em que a “ciência normal” - para retomar o termo de Thomas Kuhn - parece não dar conta de explicar os eventos recentes.

13 As principais críticas dizem respeito 1) à elasticidade do conceito, 2) à dificuldade de aplicá-lo a outros contextos distintos de um Estado importante e influente, como o caso do Estado francês, 3) ao problema da especialização setorial uma vez que problemas seriam cada vez mais multifacetados, multicausais e sistêmicos. Consultar por exemplo: Faure, Pouillet, e Warin (1995).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIER, Jean-Claude. (2011), «Activer les pauvres e les chômeurs par l’emploi ? (Leçons d’une stratégie de réforme)», *Revue des politiques sociales e familiales*, vol. 104, n° 1 : 47-58.
- BERGER, Peter Ludwig e LUCKMANN, Thomas. (1986), *La construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksieck. Paris.
- BLONDIAUX, Loïc. (1997), “Les tournants historiques de la science politique américaine”, *Politix*, vol. 10, n° 40 : 7-38.
- BLYTH, Mark M. (1997), ““Any More Bright Ideas? ” The Ideational Turn of Comparative Political Economy”, *Comparative Politics*, vol. 29, n° 2 : 229-250.
- BOUSSAGUET, Laurie e JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline e MULLER, Pierre. (org.) (2015), *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- BRUNO, Isabelle ; DIDIER, Emmanuel e PRÉVIEUX Julien (org.) (2014), *Statactivisme: Comment lutter avec des nombres*, Paris, La Découverte.
- DEHOUSSE, Renaud. (2005), “La méthode ouverte de coordination. Quand l’instrument tient lieu de politique”, in P. Lascoumes e P. Lascoumes (org.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 331-356.
- DESROSIÈRES, Alain. (1993), *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- . (2013), *Pour une sociologie historique de la quantification : L’Argument statistique I*, Paris, Presses des Mines.
- DODDS, Anneliese. (2012), *Comparative Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
- FAURE, Alain ; POULLET, Gilles e WARIN Philippe (org.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L’Harmattan Paris.
- FOUCAULT, Michel. (1994), “La «gouvernementalité»”, in *Dits e Écrits*, Gallimard : 635-657.
- HACKER, Jacob ; PIERSON Paul e THELEN Katheen. (2015), “Drift and conversion: hidden faces of institutional change”, in K. Thelen e J. Mahoney (org.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press : 180-208.
- HALL, Peter. (1993), “Policy Paradigm, Social Learning and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3 : 275-296.
- HALL, Peter; SCHMIDT, Vivien e THATCHER, Mark. (2015), “Cognitive Approaches: A French Touch? Three Anglo-American Perspectives on French Policy Analysis”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 237-262.

- HALPERN, Charlotte ; LASCOUMES Pierre e LE GALÈS Patrick (org.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- HECLO, Hugh. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden, Second Edition*, Yale University Press New Haven and London.
- JACQUOT, Sophie e HALPERN, Charlott (2015), “Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation”, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, e Pauline Ravinet (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2017), ““Foi um passáro, foi um avião?” Redistribuição no Brasil no século XXI”, *Novos estudos CEBRAP*, vol. 36, n° 2 : 15-34.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS Patrick. (2005), “L'action publique saisie par ses instruments”, in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po : 11-44.
- LE GALÈS, Patrick. (2015), “Les approches françaises des politiques publiques au temps de pierre muller. Complément d'enquête”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 185-202.
- LINDER, Stephen H. e PETERS Guy. (1989), “Instruments of Government : Perceptions and Contexts”, *Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 9 : 35-5.
- LOCKE, Richard e THELEN Katheen. (1995), “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics”, *Politics & Society*, vol. 23, n° 3 : 337-367.
- LUKIC, Melina Rocha e TOMAZINI Carla. (2014), “Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na américa latina: um novo olhar sobre velhas questões”, in *IX Encontro da ABCP*, Brasília.
- MARCH, James G. e OLSEN Johan P. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, n° 03 : 734-749.
- MAUGERI, Salvatore (dir.) (2001), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute.
- MULLER, Pierre. (1984), *Le technocrate e le paysan: essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*, Editions de l'Atelier.
- . (1989), “La transformation des modes d'action de l'Etat à travers l'histoire du programme Airbus”, *Politiques e Management Public*, vol. 7, n° 1 : 247-272.
- . (1995), “Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde”, in Alain Faure, Gilles Poulet, e Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : 153-179.
- . (2010), “Secteur”, in *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet : 591-599.

- MULLER, Pierre. (2015), *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent e agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF.
- . (2018), *Les politiques publiques*, 12^e éd., Presses Universitaires de France.
- MULLER, Pierre e JOBERT, Bruno. (1987), *L'État en action. Politiques publiques e corporatismes.*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MULLER, Pierre e SUREL, Yves. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- PALIER, Bruno. (2005), “Les instruments: traceurs du changement. Les politiques des retraites en France”, in P. Lascoumes e P. Le Galès (org.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po : 273-300.
- RAVINET, Pauline e PALIER, Bruno. (2015), “Global, es-tu là? ”, in L. Boussaguet e et al. (org.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) : 25-56.
- ROCHA, LUKIC Melina e TOMAZINI, Carla (dir.) (2013), *Ideias Também Importam. As Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil.*, Rio de Janeiro, Juruá.
- SABATIER, Paul. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder Westview Press.
- SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press.
- SCHLAGER, Edella e SABATIER, Paul. (2000), “Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines”, *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2 : 209-234.
- SIKKINK, Kathryn. (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina an Brazil*, Ithaca, Cornell University Press.
- SMITH, Andy e HASSENTEUFEL, Patrick. (2002), “Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » ”, *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1 : 53-73.
- STREECK, Wolfgang e THELEN, Katheen (dir.) (2005), *Institutional Changes in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- SUREL, Yves. (1998), “Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques”, *Pouvoirs*, vol. 2, n° 3.
- . (2010), “Approches cognitives”, in *Dictionnaire des politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet : 90-98.
- THELEN, Katheen e STEINMO, Sven. (2002), “Historical institutionalism in comparative analysis”, in Sven Steinmo, Katheen Thelen, e Frank Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

- TOMAZINI, Carla. (2010a), “As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México”, *Carta Internacional* : 37–55.
- , (2010b). *La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels : entre consensus e dissentiments . Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil e au Mexique*, Mémoire, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, Paris.
- , (2017). “Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico”, *Critical Policy Studies* : 1-20.