

# A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS

Pierre Lascoumes  
Patrick Le Galès

## RESUMO

Neste texto são tratados os instrumentos na produção da ação pública, tema importante atualmente no âmbito da sociologia política. Em Max Weber, sobre a burocracia, em Foucault, sobre as ciências camerais, passando por contribuições da sociologia do trabalho e das ciências da gestão, os autores fundamentam uma perspectiva sobre «governabilidade» e o exercício do poder em relação aos instrumentos. Não apenas técnicas, os instrumentos revelam singularidades históricas na estruturação de relações entre governantes e governados, segundo uma lógica própria. Inércia, produção de representação específica e problematização particular de desafios caracterizam os instrumentos indicando que eles não são neutros, que não dizem respeito apenas à busca de acordos entre governantes e governados sobre meios e objetivos. Os instrumentos também apresentam riscos à ação pública.

## PALAVRAS-CHAVE

Ação pública. Instrumento. Política pública. Governabilidade. Governança.

## ABSTRACT

This text handles the instruments in the production of public action, currently, a major theme in political sociology scope. Max Weber, about bureaucracy, Foucault, about management sciences, arguing about the contributions of sociology of work and management sciences, the authors establish a perspective about 'governmentality' and exercise of power in relation to instruments. Not just technic, the instruments reveal historical oddities in structuring relationships between rulers and ruled, according a proper logic. Inertia, production of specific representation and particular problematization of challenges characterizes the instruments, indicating that they are not neutral, they do not relate only to the pursuit of agreements between rulers and ruled about means and goals, there are risks taken by instruments for public lawsuit.

## KEYWORDS

Public action. Instrument. Public policy. Governmentality. Governance.

## 1 Introdução<sup>1</sup>

A sociologia do Estado e do governo se interessa há longo tempo pela questão das tecnologias de governo, entre estes os instrumentos da ação pública. Mas raramente esse tema é colocado no centro da análise. Os instrumentos de ação pública representam, portanto, um domínio ainda relativamente pouco explorado. Uma tradição de pesquisa existe atualmente nos Estados Unidos (instrumentos de regulação econômica) e na Grã-Bretanha<sup>2</sup>. A questão da escolha dos instrumentos para a ação pública e também a de seu modo de operação é, em geral, apresentado de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolhas técnicas.

Quando o tema dos instrumentos é levado em conta na reflexão, é muitas vezes como um domínio secundário, marginal em relação a outras variáveis como as instituições, os interesses dos atores ou suas crenças (SABATIER, 2000). Uma evolução se desenha agora na literatura americana que considera certas dimensões políticas dos instrumentos, visualizados através das justificativas que acompanham o recurso a tal ou tal dispositivo (SALAMON, 1989, 2002) ou como indicador de ruptura na orientação das políticas (HALL, 1986). Esta abordagem pelos instrumentos vem a ser um modo de

pensar que permite ultrapassar o corte, às vezes fetichizado, entre políticos e políticas.

## 2 Definição dos instrumentos da ação pública

Entendemos por instrumentação da ação pública<sup>3</sup> *o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental*. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas. A título indicativo é possível catalogar minimamente esses instrumentos: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação. Mas a observação mostra ser excepcional o caráter mono-instrumental de uma política, e mesmo de um programa de ação no seio de uma política. Frequentemente se constata uma pluralidade de instrumentos mobilizados, o que põe a questão de sua coordenação (BEMELMANS-VIDEC et al., 1998). Esta perspectiva traduz-se em certos trabalhos americanos, como aqueles de Linder e Peters (1989), que sublinham a dimensão cognitiva dos instrumentos<sup>4</sup>.

1. Com a permissão gentilmente concedida pelos autores, esta tradução da Introdução do livro *Gouverner par les instruments* é de Maria José da Silva Aquino Teisserenc. O livro de Patrick le Galès e Pierre Lascoumes foi editado em 2005 pela Presses de Sciences Po I Académique. Essa publicação originou-se da contribuição de um grupo de trabalho do CEVIPOF que esteve reunido durante três anos e de um seminário organizado com o Department of International Politics and Relations (Universidade de Oxford), realizado em Nuffield College em março de 2003. Este grupo recebeu apoio da Maison Française de Oxford, de Sciences Po-Paris e do Projeto NEWGOV (6o. PCRD). Os autores agradecem a Philippe Bezes, Olivier Borraz, Philippe Estèbe, Jacint Jordana, David Lévy-Faur, Patricia Loncle, Bruno Palier, Yves Surel, Didier Renard, assim como Alistair Cole, Renaud Dehousse, Roger Duclaud Williams, Emiliano Grossman, Christopher Hood, Peter John, Hussein Kassim, Desmond King, Pierre Muller, Gilles Pinson, por seus comentários.

2. Cf. o importante trabalho de Christopher Hood (1983), assim como, nos Países Baixos, o de Kickert (1997).

3. Alain Desrosières (1993, p. 401) utiliza também a expressão “instrumentação estatística”.

4. Para esses autores a questão da escolha dos instrumentos é intimamente ligada à questão do policy de-

A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. A noção de instrumento de ação pública (IAP) permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas. É de algum modo um trabalho de desconstrução pelos instrumentos. A abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis. É, sobretudo, o que fez Norbert Elias em seu estudo da vida social da nobreza ao analisar a etiqueta como “lógica do prestígio”. Assim ele demonstrou a pertinência de uma entrada pelo instrumento evidenciando a importância de seus efeitos sociais de dominação<sup>5</sup>. Da mesma forma que a etiqueta, os IAP não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado.

*Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador.* Esta abordagem se apoia sobre os trabalhos de história das técnicas e de sociologia das ciências que desnaturalizaram os objetos técnicos, mostrando que sua carreira é favorecida muito mais pelas redes sociais que

se formam a partir deles do que pelas suas próprias características.

Gilbert Simondon foi um dos primeiros a ter estudado uma inovação, não como a materialização de uma ideia inicial, mas como uma dinâmica muitas vezes caótica de convergência de informações, de adaptação a estrangulamentos e de arbitragem entre vias de desenvolvimento divergentes. Ele fala então de processo de concretização para levar em conta a combinação de fatores heterogêneos cujas interações produzem ou não, uma inovação (SIMONDON, 1958; HACKING, 1989). A sociologia das ciências de Michel Callon e Bruno Latour desenvolveu esta perspectiva recusando o olhar retrospectivo que esmaga os momentos de incerteza e considera a criação apenas como uma série de etapas obrigadas a ir do abstrato ao concreto, da ideia à sua operação. A tradução dos e pelos instrumentos técnicos é um relacionar constante de informações e de atores, regularmente submetidos a uma reinterpretação (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988).

Sobre essas bases teóricas gerais, é ao lado das ciências da gestão que nós encontramos reflexões mais convergentes com as nossas. Desde 1979, Karl E. Weick inclinou-se, numa perspectiva inspirada na sociologia das ciências, para a história de certos instrumentos de gestão. Ele pôde mostrar que suas origens encontravam-se no que ele chama jogos sociais. Uma corrente de pesquisa bastante diversificada é, então, desenvolvida a fim de retirar as ferramentas de gestão, as contas e as contagens de sua

sign, o que significa “the development of a systematic understanding of the selection of instruments and evaluative dimension” (LINDER; PETERS, 1984).

5. “A expressão mais visível da dominação da pessoa do Rei, da altura e da distância que o separava de todos os outros seres humanos foi a etiqueta... Para melhor compreender um instrumento de dominação, é preciso conhecer o espaço no qual esta dominação deve se exercer e os parâmetros que a determinam” (ELIAS, 1985, p. 118)

invisibilidade e para caracterizar suas propriedades e seus efeitos específicos (BERRY, 1983; MOISDON, 1997). Atrás da racionalidade aparente das organizações, esses trabalhos buscam compreender as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão, seus significados em termos de poder e de difusão de modelos cognitivos (MAUGERI, 2001). Utilizando de modo equivalente os termos dispositivo, ferramenta e instrumento, os autores dessa corrente sublinham conjuntamente o caráter heterogêneo desses instrumentos de gestão, todos formados, contudo, por três componentes: um substrato técnico, uma representação esquemática de organização e uma filosofia gestonária.

Certos trabalhos de sociologia do trabalho têm, por seu lado, igualmente abordado a questão do papel dos instrumentos, mesmo se eles privilegiam uma abordagem utilitária ligando sempre o meio (organizacional, financeiro, técnico) a uma finalidade de ação. Mas, eles têm evidenciado uma distinção maior: se cada instrumento é concebido na perspectiva de uma utilização precisa (contar, calcular, definir, designar, etc.), ele dispõe também de uma finalidade intermediária em termos de ação pública (PILLON; VATIN, 2003). Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas. Dodier (1995, p. 262), em particular, mostrou a importância dos *ethos* de virtuosismo e o refinamento de certos usos dos instrumentos. Enfim, segundo esses trabalhos, o instrumento é também compreensível por seus traços materiais, suas inscrições, diria Latour (1989).

Aplicado ao campo político e à ação pública, reteremos como definição de instrumento: *um dispositivo técnico com vocação*

*genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação.* É possível diferenciar os níveis de observação distinguindo: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição social (o recenseamento, a cartografia, a regulamentação, a taxação, etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto); finalmente, a ferramenta é um micro dispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice). A definição adotada se esforça igualmente em responder às interrogações sobre as possibilidades de distinção entre os instrumentos e os objetivos perseguidos.

Segundo Hood (1995), existem instrumentos de múltiplos propósitos que são portadores de ambiguidade. Mas, no sentido inverso, existem verdadeiramente instrumentos puros, unívocos? Todos os tipos de imposto têm o mesmo sentido e o mesmo escopo? Assim também numerosos trabalhos de sociologia jurídica mostram o caráter extremamente heterogêneo das disposições jurídicas que organizam a vigilância de setores como a higiene, a segurança do trabalho, a proteção dos consumidores, a concorrência ou o meio ambiente (ROTTLEUTHNER, 1985; MORAND, 1991). Cada instrumento tem uma história e suas propriedades indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. Assim também, como um instrumento tem um escopo genérico, isto é, tem vocação para ser aplicado a problemas setoriais diversos, ele se encontra mobilizado em políticas muito diferentes em suas formas e fundamentos. Assim, o ponto de

vista teórico que adotamos não é a entrada em um debate sem fim sobre a natureza dos instrumentos, mas nos coloca na perspectiva dos efeitos que eles geram, isto é, da instrumentação. E isso sob dois ângulos complementares, considerando, de um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua autonomia relativa, de outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam.

Os instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo. Uma instituição constitui um conjunto mais ou menos coordenado de regras e de procedimentos que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (NORTH, 1990). As instituições fornecem, assim, um quadro estável de antecipações que reduz as incertezas e estrutura a ação coletiva. Na versão sociológica mais dura, ou a mais próxima do culturalismo, considera-se que essas regularidades de comportamento (por exemplo, os comportamentos apropriados) são obtidos por matrizes cognitivas e normativas, conjuntos coordenados de valores, de crenças e de princípios de ação, até princípios morais igualmente assimilados pelos atores e que guiam suas práticas (MARCH; OLSEN, 1989). Numerosos trabalhos têm mostrado como as instituições estruturam as políticas públicas. Nós desejamos mostrar aqui como os instrumentos, enquanto tipos particulares de instituição produzem efeitos do mesmo tipo.

Esses instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, por-

tanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados. Uma vez colocado, esses últimos abrem novas perspectivas de utilização e de interpretação, imprevistas e difíceis de controlar, aos empreendedores, políticos, alimentando assim uma dinâmica de institucionalização (FLIGSTEIN, 2001). Eles determinam, em parte, quais recursos podem ser utilizados e por quem. Como toda instituição, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores.

O quadro dessa obra sendo assim colocado, não é necessário defender uma concepção nova da ação pública. Esse livro propõe antes de tudo modificar o ângulo de análise dessas atividades com o propósito de evidenciar lógicas dissimuladas. Além disso, esta abordagem pelos instrumentos reenvia a uma tradição já bem ancorada de estudo da ação pública e do Estado, desenvolvida particularmente por Weber e Foucault.

### 3 Weber e a burocracia, Foucault e as ciências camerais

Em sua análise das formas de exercício do poder, Max Weber foi pioneiro, fazendo da criação das burocracias um indicador maior do grau de racionalização das sociedades (SZAKOLCZAI, 1998). Sublinhando a importância de dispositivos encarnando uma racionalidade legal, formal, no desenvolvimento das sociedades capitalistas, autonomizou o lugar das tecnologias materiais de governo em relação às teorias clássicas centradas principalmente na soberania e legitimidade dos governantes (WEBER, 1976; CHAZEL, 1995). Ele igualmente propôs uma primeira problematização do papel dos instrumentos de ação pública, considerando-as como técnica de dominação.

Michel Foucault, ao seu modo, retomou este objeto. Ele sublinhou a importância do que nomeou como “os procedimentos técnicos” do poder, isto é, “instrumentação” enquanto atividade central na “arte de governar” (SENELLART, 1995). Em um texto de 1984, ele assim formula seu programa de estudo da governabilidade: esta abordagem

implicava que coloca-se no centro da análise não o princípio geral da lei, nem o mito do poder, mas as práticas complexas e múltiplas de “governabilidade” que supõem, de um lado, formas racionais, procedimentos técnicos, instrumentações através das quais ela se exerce e, de outro lado, questões estratégicas que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder que elas devem assegurar (FOUCAULT, 1994 a).

Foucault contribuiu para a renovação da 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 preocupar com a sua materialidade, suas ações e seus modos de agir<sup>6</sup>. Em sua reflexão sobre o político, ele adianta a questão da estatização da sociedade, isto é o desenvolvimento de dispositivos concretos, de práticas que funcionam mais pela disciplina que pelo constrangimento e enquadram as ações e representações de todos os atores sociais. Para fundamentar sua abordagem, ele se refere então ao aporte das ciências camerais.

No fim dos anos de 1970, Michel Foucault, no âmbito de seus trabalhos sobre o liberalismo político, leva sua atenção aos escritos das ciências camerais (FOUCAULT,

1994 a; AUDREN; LABORIER *et al.*, 2005). Esta ciência da polícia, isto é, da organização concreta da sociedade, se apresenta na Prússia na segunda metade do século XVIII. Ela combina uma visão política baseada na filosofia do *Aufklärung* e nos princípios de administração dos assuntos da cidade que se queriam racionais (SENELLART, 1995; LABORIER, 1999). Segundo a expressão de Pascale Laborier, essa corrente de pensamento racionalista é progressivamente deslocada da preocupação populacionista para a felicidade das populações, combinando dimensões de ordem pública, de bem-estar e de cultura.

Na filosofia política clássica (por exemplo, em Jean Bodin no século XVI), encontra-se uma separação maior entre os atributos da soberania e a administração do cotidiano. Por outro lado, desde o fim do século XVII, busca-se uma unidade no exercício do poder e essas duas dimensões vão progressivamente ser integradas. As ciências camerais são, assim, o cadinho das políticas públicas contemporâneas. Em seu raciocínio, Michel Foucault distingue três etapas no desenvolvimento desse tipo de saber:

- uma etapa inicial de utopia crítica onde a conceitualização de um modelo alternativo de governo permite a crítica implícita do regime monárquico. Ele se refere, então, a Louis Turquet de Mayerne que, desde 1611, considera o desenvolvimento de uma especialização do poder executivo, a polícia, para garantir tanto a produtividade da sociedade quanto à segurança de seus habitantes. Ele considera assim uma quarta grande função ao lado dos atributos régios

6. Lembremos também que é nesse período (1975-1982) que sociólogos franceses começam a estudar os trabalhos de políticas públicas nos Estados Unidos e preparam sua adaptação francesa. Em particular Jean-Gustave Padioleau que publica *L'Etat au concret*, em 1982, após uma série de artigos preparatórios.

clássicos - justiça, força armada e finanças;

- uma segunda etapa se delinea no início do século XVIII no movimento geral de racionalização aplicada à administração real por alguns de seus agentes preocupados em melhorar a sua eficácia. Diferentes tratados são propostos para colocar ordem à selva dos regulamentos reais. Eles realizam um trabalho de inventário, de classificação e de categorização com vistas a reforçar a organização da ação pública.

Necker se entrega a um trabalho de síntese de uma matéria muito esparsa em *De l'Administration des finances*, publicado em 1794. O *Traité de police*, de Nicolas Delamare, resta um dos mais célebres na Europa. Segundo ele, a felicidade (isto é a segurança e a prosperidade individual) é necessária ao desenvolvimento do Estado e é da responsabilidade do político alcançar este objetivo;

- uma terceira etapa é marcada pela constituição, na Alemanha, da *Polizeiwissenschaft*, abordagem mais teórica que veio a ser igualmente um saber acadêmico. A obra de referência é a de Von Justi, *L'État de police*, publicado em 1756. Ele propõe princípios de ação para “garantir à vida em sociedade aos indivíduos” e visa “consolidar a vida cívica para reforçar o poder do Estado”. Centros de formação são desenvolvidos para acolher os futuros funcionários prussianos, austríacos, mas também russos, para promoverem diferentes reformas em suas respectivas administrações. A difusão na Europa é mais larga e se considera que uma parte das reformas napoleônicas do executivo se inspira nessa corrente de pensamento;

- enfim, no âmbito de sua reflexão sobre o bio-poder e a gestão política das populações, Foucault sublinha a importância da

obra de outro autor alemão J. P. Franck, que publica entre 1780 e 1790 o primeiro tratado de saúde pública:

a obra de Franck é o primeiro grande programa sistemático de saúde pública pelo Estado moderno. Ele indica com riqueza de detalhes o que deve fazer uma administração para garantir o abastecimento geral, uma habitação decente, a saúde pública sem esquecer as instituições médicas necessárias à boa saúde da população, enfim, para proteger a vida dos indivíduos<sup>7</sup> (FOUCAULT, 1994b, p. 814-815).

Michel Foucault viu aí a primeira formulação de cuidado pela vida individual enquanto dever do Estado. É com base nesses trabalhos que ele introduziu a noção de governabilidade, afim de caracterizar a formação de um novo tipo de racionalidade política que se constitui durante o século XVII e vai completar sua forma no século XVIII (DEAN, 1999). Ela sucede ao Estado de justiça da Idade Média e ao que ele nomeou Estado administrativo dos séculos XV e XVI. Mas, o ponto mais importante para ele concerne à ruptura na concepção do poder em relação à que prevaleceu desde Maquiavel e *O Príncipe* (1552). A arte do governante, seu *savoir-faire* e suas técnicas eram concentradas em sua habilidade de conquista e, sobretudo, de conservar o poder (GAUTHIER, 1996). Falar de governabilidade é, para Foucault, sublinhar uma mudança radical nas formas de exercício do poder por uma autoridade centralizada, processo que resulta de uma racionalização e de uma tecnicização.

Esta nova racionalidade política se apoia sobre dois elementos fundamentais: uma sé-

7. Michel Foucault, “La technologie politique des individus”, *Dits et Écrits*, vol. IV, Paris, Gallimard, 1994, p. 814-815.

rie de aparelhos específicos e governo e um conjunto de saberes, mais precisamente de sistemas de conhecimento. O conjunto que articula um e outro constitui os fundamentos dos dispositivos de segurança da polícia geral (NAPOLI, 2004). Essas técnicas e saberes se aplicam a um novo conjunto, a população, pensada como uma totalidade de recursos e necessidades. É a economia política que funda essa categoria definindo um ator coletivo considerando-a como uma fonte de riqueza potencial. Daí advém uma transformação central na concepção de exercício do poder. Não se trata mais de conquistar e possuir, mas de produzir, suscitar, organizar a população para permiti-la desenvolver todas suas propriedades. Assim, a referência à economia política provoca uma mudança maior na concepção de potência. Essa não provém mais da dominação pela guerra e da capacidade de cobrança de impostos sobre os territórios dominados; ela vai, a partir daí, repousar sobre a valorização das riquezas através de atividades estruturadas pela autoridade política.

Esta abordagem em termos de governabilidade funda a análise do político efetuada por Foucault. Antes de tudo, ele sublinha a importância da diferenciação entre *Politik* e *Polizei*, que se encontra em língua inglesa, uma vez que não há equivalente em francês. Esta distinção é importante, pois a *Polizei* é dotada de uma racionalidade política própria contendo um duplo componente. De um lado, uma racionalidade de objetivo que anuncia a interdependência entre produtividade da sociedade civil e a potência do Estado. De outro, uma racionalidade de meios que considera a fé religiosa, o amor do soberano ou da República como fatores insuficientes para a construção do coletivo. Essa passa obrigatoriamente por práticas concretas em matéria de segurança, de

economia e de cultura (educação, saúde, comércio, artes, etc.) que são missões essenciais do Estado.

Em seguida, esta abordagem permite a Foucault se afastar dos grandes debates ideológicos dos anos 1960-1970. A questão central, para ele, não é tanto a natureza democrática ou autoritária do Estado. Ela também não está na essência do Estado ou na sua ideologia, fatores que lhe dariam, ou não, sua legitimidade. Foucault 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 um artigo fundador, "*Qu'est-ce que les Lumières?*", ele já se propunha a analisar conjuntos práticos. Em outros termos, ele não deseja abordar as sociedades tais como se apresentam nem se interrogar sobre as condições que determinam essas representações. Ao contrário, ele se atém ao que elas fazem e ao modo como elas o fazem. Isso o conduz a propor um estudo das formas de racionalidade que organizam os poderes. Enfim, na análise das práticas, ele acentua o exercício da disciplina, tão importante quanto o constrangimento. Contrariamente à concepção tradicional de um poder descendente, autoritário e funcionando à base da injunção e da sanção, ele propõe uma concepção disciplinar que repousa sobre técnicas concretas de enquadramento dos indivíduos que possibilitam orientar à distância suas condutas. Eis a razão da instrumentação se encontrar no centro da governabilidade.

#### **4 Instrumentação da ação pública e recomposição do Estado. Governo / Governança**

A instrumentação da ação pública é, portanto, um meio de orientar as relações



entre a sociedade política (*via* executivo-administrativo) e a sociedade civil (*via* sujeitos administrados) por intermediários, dispositivos misturando componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). Essa instrumentação se exprime sob uma forma mais ou menos estandardizada que constitui uma obrigatória passagem pela ação pública e mistura obrigações, relações financeiras (cobrança de impostos/ajudas econômicas) e meios de conhecimento das populações (observações estatísticas). Alain Desrosières indica que na Alemanha do século XVIII, a estatística constitui um quadro formal para comparar os Estados. Uma classificação complexa que visa tornar os fatos mais fáceis de reter, de ensinar e de ser utilizados pelos homens de governo.

É essa a razão de se produzir uma taxionomia antes de quantificar (DESROSIÈRES, 1993). Assim, dá-se continuidade à análise de Weber ao mencionar em diferentes momentos a superioridade técnica da burocracia em relação a outras formas de administração: “um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido é como uma máquina diante de modos não mecânicos de produção de bens”<sup>8</sup>. E a adequação da burocracia ao capitalismo se apóia sobre sua capacidade de produzir a calculabilidade e a previsibilidade. É isso que mostra igualmente uma pesquisa recente sobre as origens da estatística industrial (MINARD, 2000). Essas técnicas se enriquecem e se diversificam no período contemporâneo (século XX) com novas ferramentas de enquadramentos baseadas na contratualização ou ferramentas de comunicação (informações obrigatórias), mas que apresentam

sempre o mesmo caráter de dispositivos.

Esta herança é de novo mobilizada para dar conta, no período contemporâneo, das transformações dos modos de governo / governança, das novas articulações entre autoridades públicas e atores econômicos e sociais em um contexto internacionalizado, de modalidades de regulação e da recomposição do Estado (CASSESE; WRIGHT, 1996). Duas questões estão na origem de nossas interrogações: a recomposição do Estado e a mudança nas políticas públicas.

As dinâmicas de crescimento do Estado no século XX foram acompanhadas tanto pelo desenvolvimento e pela diversificação dos instrumentos de ação pública, quanto pela acumulação de programas e de políticas nos diferentes setores de intervenção do Estado. Mais surpreendente, talvez, os processos de recomposição do Estado contemporâneo se acompanharam de uma nova onda de inovações nesses instrumentos, notadamente, mas não exclusivamente, nos domínios recentes de expansão da ação pública, como, por exemplo, nas políticas de risco (ambientais, sanitários) (GUNNINGHAM; GRABOWSKY, 1998; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001), regulação/regulamentação do mercado, reformas do Estado ou do Estado-providência.

À questão Quem governa? - mas também, Quem pilota? Quem orienta a sociedade? Quem organiza o debate sobre os objetivos coletivos? - se acrescentou à questão Como se pode governar? Jean Leca define o governo, os processos de agregação e de direção e os resultados da ação. “Governar é tomar decisões, resolver conflitos, produzir bens públicos, coordenar os comportamentos privados, regular os mercados, organizar eleições, extrair recursos, destinar os gas-

8. Citado por François Chazel, “Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de bureaucratie”, em P. Lascoumes, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1995, p.182.

tos” (LECA, *apud* FAVRE *et al.*, 2003).

O Estado é, desde então, contestado, mas ele se reorganiza. Os Estados são submetidos às lógicas de institucionalização da União Europeia (UE), aos processos de mundialização diversos e contraditórios, à evasão de grupos sociais e de fluxos econômicos, à formação de atores transnacionais que escapam em parte às fronteiras e injunções de governos. O Estado no seio da UE não fabrica mais moeda, não faz mais a guerra a seu vizinho, aceitou a livre circulação das mercadorias e dos homens. Empresas, mobilizações sociais, atores diversos adquiriram competências diversas para acessar bens públicos ou recursos políticos para além do Estado, das capacidades de organização e de resistência que fizeram emergir o tema da ingovernabilidade das sociedades complexas nos anos de 1970. Trabalhos anglo-saxões e alemães mais recentes, de Kooiman (1993), Mayntz (em KOOIMAN, 1993) ou Linder e Peters (1984, 1989, 1990), Kickert e seus colegas (1997), recolocam o problema dos instrumentos no centro das atenções a partir das questões de gestão e de governança das redes de ação pública.

Os trabalhos franceses, com raras exceções, não consideram a questão de maneira autônoma (NIZARD, 1974; FOURQUET, 1980; MORAND, 1991). O Estado mesmo é cada vez mais diferenciado. Ele aparece como um emaranhado de agências, de organizações, de regras flexíveis, de negociações com atores cada vez mais numerosos. A ação pública se caracteriza por acomodação, um intrinca-do aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência. A capacidade de direção é posta em causa pelos processos de integração europeia. O Estado parece perder seu monopólio, pois

está menos no centro dos processos políticos, de regulação dos conflitos.

Mais amplamente, a multiplicação dos atores e dos instrumentos de coordenação em um número sempre mais elevado de setores fez emergir um paradigma, a nova governança negociada, no centro da qual as políticas públicas são menos hierarquizadas, menos organizadas em setores delimitados ou estruturadas por grupos de interesse poderosos (por exemplo, na política da cidade, ambiente, novas políticas sociais, negociação de grandes infraestruturas, etc.) sob o risco de negar o jogo de interesses sociais e de mascarar as relações de poder. Para além da desconstrução do Estado, dos limites do governo e dos fracassos das reformas, as pesquisas sobre o governo e as políticas públicas evidenciaram a renovação dos instrumentos de ação pública seja para o desenvolvimento de receitas despolitizadas da “nova governança” (SALAMON, 2002), seja via reforço de poderosos mecanismos de controle e orientação dos comportamentos (HOOD *et al.*, 2001). Esse argumento lembra as pesquisas desenvolvidas em paralelo sobre a gestão das redes, a coordenação entre diferentes atores, os instrumentos de pilotagem e seus efeitos em situações de interdependência (KICKERT; KOOPENJAN; KLIJN, 1997). Uma vez mais, as questões do poder e de legitimidade foram deixadas de lado em benefício de questões de resolução de problemas (PAPADOULOS, 1998).

Apoiando-se sobre o caso britânico, pode-se ver, ao contrário, todo o interesse de uma modificação constante dos instrumentos que obrigam os atores a se adaptar sem cessar, a “correr atrás dos instrumentos”, mudados de maneira constante em nome da eficácia, da racionalidade. Esta instrumentalização da instrumentação (sic!) amplia consideravelmente as condições de controle

das elites centrais e marginaliza ainda mais a questão dos fins e dos objetivos, os eufemismos, no mínimo. Nesta perspectiva, os instrumentos de ação pública podem ser observados enquanto reveladores dos comportamentos dos atores, tornando-se estes mais visíveis e previsíveis (elemento essencial do ponto de vista das elites do Estado) pelo jogo dos instrumentos (POWER, 1999).

Esta questão encontra-se na análise da segunda era da democracia, onde a definição de bem comum não remete mais ao monopólio de governos legítimos. Esta perspectiva foi já amplamente trabalhada por Bernard Manin em suas pesquisas sobre “a democracia do público”. A oferta política é, para ele, mais e mais ligada às demandas do público que são tanto mais importantes quanto exista liberdade de opinião pública crescentemente autônoma em relação às clivagens partidárias tradicionais (MANIN, 1996)<sup>9</sup>. A informação pública torna-se assim uma questão considerável que permite orientar as demandas e os termos da escolha, porque o par direito à informação/obrigação de informar pode aparecer como um novo arcano do poder (LASCOURMES, 1998). O exercício do poder se efetuou durante muito tempo pela cobrança e centralização de informações a guiarem decisões políticas, restando um bem retido pelas autoridades públicas.

Com o desenvolvimento dos Estados-providência e, sobretudo, com o intenso intervencionismo que o acompanhou, o neo-corporativismo, a interpenetração crescente dos espaços públicos e privados tornaram necessária uma flexibilização das relações governantes / governados. Ao abrigo da “modernização” e da “participação”,

novos instrumentos foram introduzidos para assegurar uma melhor funcionalidade da gestão pública criando uma subjetivação crescente de relações políticas e o reconhecimento de “reivindicação de direitos” dos cidadãos frente ao Estado. Uma nova relação é, então, estabelecida entre direito à expressão política e direito à informação.

Após ter organizado direitos de acesso necessitando um papel ativo do cidadão, o Estado introduziu diversas obrigações de informar (*information required ou mandatory disclosure*) (BARBACH; KAGAN, 1992) que pesam sobre o detentor, seja ele público (por exemplo, o risco de catástrofe natural) ou privado (por exemplo, a indústria farmacêutica). O objetivo perseguido é duplo: de uma parte, assegurar uma informação ao público sobre situações de risco; de outra parte, exercer uma pressão normativa sobre o emissor, estimulando-o a melhor enquadrar suas práticas. Mas, as ambiguidades de tais instrumentos participativos foram muito cedo destacados (NELKIN; POLLAK, 1979). De modo mais amplo, Giandomenico Majone, em sua reflexão sobre as novas formas de regulação, estima que as agências europeias tendem cada vez mais substituir a regulação regulamentar (*command and control*) por uma regulação pela informação que privilegia a persuasão. Essas ações de produção e de difusão contínua de informação têm uma dupla função constitutiva e instrumental em seu campo de competência. Elas agem a três níveis: a programação e a construção das agendas nacionais, a orientação dos métodos e dos objetivos, enfim, a consciência de potencial pela valorização de outros alvos além dos já rotinizados (MAJONE, 1997).

9. “Esta metáfora da cena e do público exprime de fato simplesmente a ideia de uma exterioridade e de uma independência relativa entre o nível onde são propostos os termos da escolha e o nível onde a escolha é determinada” (MANIN, 1996, p. 290 e 294-297).

## 5 Pensar a mudança nas Políticas Públicas pelos seus instrumentos

A criação de instrumentos de ação pública pode servir de revelador de transformações mais profundas da ação pública, de seu sentido, de seu quadro cognitivo e normativo e de seus resultados. Os trabalhos de autores neo-institucionalistas de diversas correntes têm evidenciado recorrentemente muito mais as razões institucionais que impedem a mudança. Peter A. Hall renovou a questão da mudança das políticas públicas identificando diferentes dimensões nesses processos: os objetivos das reformas, os instrumentos mobilizados e suas configurações, assim como o paradigma no qual eles se inscrevem. Isso, então, leva a hierarquizar três ordens de mudança da ação pública (HALL, 1986, 1989). Assim, os instrumentos são colocados no centro da análise da mudança nas políticas públicas.

Esta ideia foi retomada por Jobert (1994), para quem a mudança de política pública passa muito mais pelas receitas que pelas finalidades. Palier (2002) desenvolve essa perspectiva ao contrastar a aparente resistência do Estado-providência na França com a mudança contínua dos instrumentos (RMI, CSG, CMU, *crédit d'impôt*)<sup>10</sup> que, finalmente dá uma imagem muito diferente das dinâmicas de transformação. Em outros termos, a mudança pode passar pelos instrumentos, as técnicas, divergindo dos alvos ou dos princípios das reformas. Palier nota, dessa maneira, que a análise pelos instrumentos pode servir de baliza para analisar a mudança, porque possibilita considerar to-

das as combinações possíveis, por exemplo, a mudança de instrumento sem mudança de alvo, a modificação de utilização ou do grau de utilização de instrumentos existentes, de mudança de objetivos necessitando mudança de instrumento, ou das mudanças de instrumento que modificam os objetivos e os resultados, originando progressivamente mudanças de objetivo.

A nosso ver, a renovação das questões sobre a instrumentação da ação pública pode estar relacionada ao fato de que os acordos sobre os meios sejam mais fáceis de serem alcançados entre atores do que sobre os de objetivos. Discutir instrumentos pode ser uma maneira de estruturar um espaço de intercâmbio no curto prazo, de negociações e de acordos, sem tocar nas questões mais problemáticas. A proliferação de instrumentos não seria também uma maneira de esvaziar as questões políticas? Esta suspeita se apoia evidentemente sobre a crítica dos livros de receita da ação pública elaborados na versão mais neoliberal da “nova gestão pública” (HOOD, 1998). Nossa segunda hipótese é que a importação e a utilização de toda uma série de instrumentos da ação pública são sobredeterminados pela reestruturação do Estado, no sentido do Estado regulador e/ou sob a influência das ideias neoliberais.

A “nova gestão pública”, em uma versão simplificada, traduz-se pela aplicação do princípio da escolha racional e da microeconomia clássica à gestão pública, às vezes de maneira mais direta, transferindo a receita da gestão privada à gestão pública. Isso conduz notadamente a uma fragmentação

10. RMI - Revenu minimal d'insertion; CSG - Contribution social généralisée; CMU - Couverture maladie universelle e *Crédit d'impôt*. RMI - renda mínima garantida pelo governo às famílias; CSG - imposto sobre rendas; CMU - ressarcimento de gastos com serviço de saúde garantido pelo Estado e *Crédit d'impôt* -modalidade de isenção de imposto para investimentos em projetos sociais e ambientais. N. T.

dos instrumentos de ação pública e a uma especialização crescente, uma concorrência forte entre diferentes tipos de instrumentos (julgados em termos da relação custo / rendimento) e a um movimento em favor dos instrumentos mais incentivadores que tradicionalmente normativos. Esta dinâmica é particularmente útil para analisar os processos de legitimação de instrumentos de ação pública, instrumentos que se tornam obsoletos ou que são suprimidos em nome de uma racionalidade diferente, da modernidade ou da eficácia. Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma máscara de fumaça útil a dissimular objetivos pouco honestos, a despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma com base em uma aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos ao longo do tempo.

## 6 Instrumentação como teorização política implícita

A instrumentação da ação pública é reveladora de uma teorização (mais ou menos implícita) da relação governante / governado. Nesse sentido, admite-se que cada instrumento de ação pública constitui uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo. Pode-se aqui referir à fórmula feliz de Gaston Bachelard, que considerou os instrumentos técnicos como a “concretização de uma teoria”. Esta pista de reflexão deveria mostrar que a instrumentação evoca questões centrais tanto para a compreensão dos estilos (modos) de governo, quanto para a das transformações contemporâneas de ação pública (experimentação cres-

cente de novos instrumentos, coordenação entre instrumentos). E Max Weber insistiu em suas análises sobre a interdependência entre a administração e suas técnicas, e a dominação: “toda dominação se manifesta e funciona como administração. Toda administração necessita de uma forma qualquer de dominação”. A administração constitui, segundo Weber, o conjunto de práticas melhor adaptado à dominação racional legal<sup>11</sup>.

Retornando rapidamente aos primeiros autores da ciência cameral, considera-se atualmente que se o cameralista Nicolas Delamare não formula a teoria do Estado, ele raciocina a partir de um modelo de inspiração cristã que supõe para o direito natural e a soberania uma fonte única. Ele considera a célula familiar como o modelo de sociabilidade e estabelece um paralelo entre poder paterno e poder político. Do mesmo modo para os cameralistas alemães do fim do século XVII, que desenvolvem uma ciência administrativa a serviço de um Estado absolutista buscando construir sua legitimidade por uma ação racional e eficaz em favor da segurança e do bem estar. Isso porque os instrumentos de conhecimento das populações tornaram-se tão importantes quanto os instrumentos de disciplina e de coerção.

Alain Desrosières (2003b) sintetizou em cinco configurações os laços que unem o Estado à produção estatística, e mostra como a segunda evolui em função do modelo político dominando os períodos: “um fio condutor da análise das relações entre a ferramenta estatística e seu contexto social e cognitivo é fornecido pela história dos modos de pensar o papel do Estado na direção da economia”. A estatística não se contenta em validar os modelos econômicos e seu uso político, ela contribui efetivamente a instituir suas dife-

11. Citado por François Chazel, art. citado. p. 180-181.

rentes relações. Vincent Denis, estudando um “projeto de recenseamento” no Primeiro Império (o plano de Ducrest), mostra de modo significativo a laço político que unia um projeto de conhecimento demográfico e uma ação de polícia com a ambição de atribuir a cada cidadão uma identidade escrita e objetiva, fundada sobre as operações de recenseamento (DENIS, 2000).

A instrumentação é uma questão política porque a escolha da via de ação, que pode também ser objeto de conflitos políticos, vai estruturar em parte o processo e seus resultados. Se interessar pelos instrumentos não deve, em caso nenhum, justificar a obliteração do político. Ao contrário, quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros. Como sublinha Peters (2002) com sabedoria, começar pela análise dos interesses implicados na escolha dos instrumentos é sempre uma boa ideia em ciências sociais, mesmo se esta dimensão demonstra-se muitas vezes insuficiente.

A partir daí duas grandes questões correlacionadas precisam ser aprofundadas. Antes de tudo, qual a relação entre tal IAP (ou grupo de IAP) e a política? Em outros termos, qual é seu aporte ideológico e em que medida estão eles relacionados ao fluxo da política pública? Até que ponto eles são adaptáveis a conjunturas políticas diversas ou, ao contrário, qual sua conotação política? Em seguida, é necessário também trabalhar mais a hipótese segundo a qual as escolhas de instrumentos representam escolhas de políticas públicas e de características dessas últimas. Pode-se, então, considerá-las como desenhos, como análises de

mudanças. O tipo de instrumento escolhido, suas propriedades e as justificativas da escolha nos parecem muitas vezes mais reveladores que as exposições de motivos e as racionalizações discursivas ulteriores.

Nós não buscamos nos posicionar enquanto porta-vozes de uma abordagem “nova”, de um paradigma que deveria conquistar não se sabem qual situação dominante no campo da ação pública. Trata-se, para nós, de enriquecer as ferramentas conceituais existentes. Nossa intenção não é mais normativa, nós desejamos identificar e promover “melhores instrumentos”. A abordagem pelos IAP não é um substituto funcional a outras abordagens existentes e nós não temos a intenção de sucumbir à maravilha do “todo instrumento” que caracteriza certos trabalhos sobre a *new governance* (SALAMON, 2002). Nosso objetivo é examinar de modo crítico o que esta perspectiva pode trazer à sociologia política da ação pública. Para aprofundar esses diferentes pontos, nós raciocinaremos a partir de duas hipóteses:

- a instrumentação da ação pública é uma questão maior da ação política porque ela é reveladora de uma teoria (mais ou menos explícita) da relação governante / governado, cada instrumento sendo uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo. A abordagem técnica ou funcionalista dos instrumentos dissimula os desafios políticos;

- os instrumentos em operação não são dispositivos neutros, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública.

## 7 A instrumentação e seus próprios efeitos

A instrumentação da ação pública, a escolha de suas ferramentas e de seus modos

de operar são, em geral, tratadas, seja como uma noção evidente, uma dimensão puramente redundante (governar é regulamentar, taxar, contratar, comunicar, etc.), seja como se as questões que ela realça (as propriedades desses instrumentos, as justificativas de sua escolha, sua aplicabilidade, etc.) aumentassem questões secundárias, de uma única racionalidade de meios sem significado independente. Se a instrumentação constitui uma pista de reflexão interessante, é antes de tudo porque ela produz efeitos próprios.

Alain Desrosières demonstrou bem isso: “A informação estatística não cai do céu como puro efeito de uma ‘realidade’ anterior a ela. Muito ao contrário. Ela pode ser vista como o coroamento provisório e frágil de uma série de convenções de equivalência entre seres que uma multitude de forças desordenadas busca incessantemente diferenciar e dissociar” (DESROSIÈRES, 1993, p. 397) A linguagem comum e as representações veiculadas pela estatística cria efeitos de verdade e de interpretação do mundo. Como estender esta abordagem ao conjunto dos instrumentos da ação pública?

O essencial dos trabalhos de política pública consagrados à questão da instrumentação é marcado por uma forte orientação funcionalista que se caracteriza por quatro traços:

- a ação pública é fundamentalmente concebida em um sentido pragmático, isto é como um procedimento político-técnico de resolução de problemas por meio de instrumentos;

- raciocina-se em termos de naturalidades desses instrumentos que são considerados como estando “à disposição” e que não põem questões em termos de melhor adequação possível aos objetivos fixados;

- a questão da eficácia dos instrumentos é a problemática central. Os trabalhos so-

bre a operação das políticas consagram uma grande parte de suas investigações à análise da pertinência dos instrumentos e à avaliação dos efeitos criados;

- face às lacunas das ferramentas clássicas, e sempre em uma direção pragmática, a pesquisa de novos instrumentos é, muito frequentemente, considerada, seja por oferecer um ramo de alternativa aos instrumentos habituais (cujos limites foram demonstrados por numerosos trabalhos sobre a operação), seja por conceber meta-instrumentos permitindo uma coordenação dos instrumentos tradicionais (planejamento, esquema de organização, convênio). Um dos exemplos recentes é fornecido pelo trabalho de Gunningham e Grabosky, (1998). Eles analisam o florescimento de instrumentos inovadores em matéria de política ambiental em relação às mudanças nas relações entre o Estado, as empresas e os cidadãos face à multiplicação das questões científicas e técnicas que os modos de regulação clássica não conseguem levar em conta. O intervencionismo clássico foi realizado, segundo esses autores, para dar caminho a técnicas essencialmente incentivadoras e negociadas em nome de uma busca de eficiência.

As análises têm muitas vezes como ponto de partida a importância de redes de ação pública concebida em termos de gestão e de regulação de redes que se distanciam de questões clássicas da sociologia política. Esses postulados funcionalistas podem ser ultrapassados se antes de tudo atenta-se às especificidades dos instrumentos e se rompe com a ilusão da neutralidade destes. Os instrumentos programados não são pura técnica, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos proclamados (alvos que lhes são atribuídos) e eles estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence. Convém então estar

atento à dinâmica específica da instrumentação. Os instrumentos de ação pública não são inertes, simplesmente disponíveis para mobilizações sociopolíticas, eles detêm uma força de ação própria. À medida que é usado ele tende a produzir efeitos originais e, às vezes, inesperados. Esse tipo de propriedade já foi demonstrado pelos trabalhos de Alain Desrosières sobre a participação ativa da ferramenta estatística na racionalização dos Estados modernos, ou aqueles de Claude Raffestin sobre a cartografia na construção de identidades e narrativas nacionais (1990). Três principais efeitos dos instrumentos podem ser destacados.

Antes de tudo, o instrumento cria *efeitos de inércia*, tornando possível uma resistência a pressões exteriores (tais são os conflitos de interesse entre atores-utilizadores, ou as mudanças políticas globais). A longa história das reformas administrativas francesas passou também a ser considerada em termos dos efeitos dos instrumentos em causa. Introduzir ou suprimir uma autorização ou um privilégio fiscal não diz respeito somente a questões de utilidade, mas questiona “o ator-rede” que é constituído em torno desta medida. Nesse sentido, os instrumentos constituem algum tipo de ponto de passagem obrigatório e participam do que Callon (1984) nomeou etapa de “problematização”, que permite a atores heterogêneos de se encontrar em questões aceitas para serem trabalhadas em comum.

Desrosières mostrou como a referência estatística se impôs no século XIX nos debates sobre a questão social, mesmo entre aqueles que eram no começo os críticos mais virulentos desta ferramenta: “elas vieram a ser pontos de passagem quase obrigatórios para os adeptos de outras linhas”. Mas, ela exige também de cada um dos atores engajados, deslocamentos, desvios em relação à

sua conceituação inicial. O trabalho recente de Cyril Bayet e Jean-Pierre Le Bourhis (2002) sobre as estratégias de escrita do risco de inundação e os mecanismos de inscrição no nível local, ligados ao estabelecimento de mapas e de seu traçado, nutre ainda esta perspectiva. Eles retomam da sociologia das ciências a noção de “inscrição”. Eles de fato mostram que a mudança de política nos anos 1994-1995, quando o Estado retoma a iniciativa de “dizer o risco” sobre bases mais exigentes, suscitou múltiplas reações dos atores locais que se traduziram por negociações complexas tendo um efeito direto sobre a escolha dos traçados das zonas inundáveis. A cartografia concebida como pré-requisito da informação pública e da delimitação do agenciamento permitiu, no entanto, mais melhorias do que todos os planos de prevenção adotados até aquele momento.

O instrumento é igualmente *produtor de uma representação específica da questão que ele trata*. Citemos novamente Alain Desrosières: “outra modalidade de uso da estatística na linguagem da ação é presumível. Ela se apoia na ideia de que as convenções, definindo os objetos, engendram na verdade realidades na medida em que esses objetos resistem às provas que se abatem sobre eles”. Esta construção de realidades convencionais se encontra no uso de outros instrumentos. Assim, regulamentar uma atividade impondo uma autorização *a priori* ou uma declaração *a posteriori*, é antes de tudo reconhecer um domínio que realça atividades de “boa polícia”, de vigilância do Estado cujas prescrições são adaptadas aos riscos criados. Regulamentar é também avaliar uma periculosidade potencial que merece atenção e, por conseguinte, geralmente atribui competência a serviços administrativos específicos.

Essa representação produzida pelos instrumentos repousa sobre dois componentes



particulares. Em primeiro lugar ela propõe um quadro de descrição do social, uma categorização da situação abordada. Desrosières mostrou bem que no século XVIII a principal atividade foi mais a taxionômica que quantificadora, foi centrada sobre categorias de descrição antes de ter a ambição de contar. Em seus trabalhos recentes, Desrosières (2003a) analisa as transformações nos usos das sondagens sobre o orçamento de famílias e a evolução desta categoria. Do século XIX aos anos 1950, esse tipo de conhecimento foi orientado para a observação de situações de pobreza e ela contribuiu na orientação de políticas de emprego. Na metade do século XX, essas sondagens terão por objeto as transformações do consumo no conjunto da população.

Esta reorientação se acompanha de mudanças nos métodos de sondagem, mas também nas análises e os modos de interpretação: “Eis a razão pela qual é muito difícil de construir séries longas a partir dessas diversas sondagens: é muito mais a série constituída justamente por esta evolução dos usos e dos métodos que é pertinente a uma perspectiva histórica”. Pode-se citar outro exemplo de redefinição de uma categoria que revela uma transformação de conteúdo de uma questão pelo efeito de um instrumento com a regulamentação da periculosidade dos estabelecimentos industriais. Esse controle público estabelecido desde 1810, através de um procedimento de autorização, tem como alvo limitar os recursos das vítimas de intoxicações e de acidentes contra as manufaturas cuja liberdade de empreendimento era necessária preservar.

Antes de se voltar contra o industrial, o ribeirinho deve atacar a decisão administrativa tomada pelo representante do poder central. E, apenas no caso de reconhecida ilegalidade da decisão, reparações são possíveis. O dispositivo tem uma grande força de dissuasão, na medida em que a representação criada dissocia os efeitos da atividade industrial do objeto convencional construído pelo procedimento. A tal ponto que os críticos ecologistas consideram, não sem razão, que este procedimento que reconhece a existência inevitável de externalidades industriais e se propõe a limitá-las, constitui de fato o reconhecimento de um direito a poluir. A realidade convencional construída na ocasião desse tipo de autorização reconfigura a realidade social de uma empresa química, por exemplo, em uma série de “instalações classificadas para o ambiente”, igualmente diferenciadas entre elas segundo os riscos antecipados.

O exemplo da construção de índices (de preços, da taxa de desemprego, do sucesso escolar, etc.) conforta nossa hipótese. Trata-se de uma técnica atualmente banalizada de standardização de uma informação pela combinação de diferentes medidas sob uma forma, considerada, em dado tempo, às vezes como significativa e como comunicável. Mas regularmente fortes controvérsias se desenvolvem sobre a concepção de índices e sobre os métodos de cálculo subjacentes. A história dos índices e de sua transformação testemunha, para além dos debates técnicos, posicionamentos diferentes face à questão de cuja identificação se trata<sup>12</sup>.

12. Foi assim que um indicador de medida de poluição atmosférica (ATMO) foi progressivamente aperfeiçoado e difundido (BOUTARIC et al., 2002). Este evoluiu fortemente em seus componentes e nas ponderações que são feitas. Por tratar-se de um artefato que dá uma representação de tal modo agregada do estado da poluição atmosférica o seu conteúdo preciso se perde. Até porque na comunicação da qual ele é ob-

Enfim, *o instrumento induz uma problematização particular da questão*, na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo. Alain Desrosières lembra a propósito que desde Quêtelet (1830), o cálculo dos meios e a pesquisa de regularidade induzem sistemas de interpretação causais que se apresentam sempre como justificados pela ciência. Há duas décadas, as controvérsias em torno da medida de insegurança registrada pelas estatísticas de delinquência deságuam regularmente sobre um modelo interpretativo associando as categorias de idade jovem, a violência contra as pessoas e as zonas de habitação urbanas periféricas marcadas pela imigração. Sair desse modelo interpretativo amplamente retomado pelos atores policiais e judiciários, os líderes políticos, e ampliado pela *mídia* se apresenta extremamente difícil (MUCCHIELLI, 2001). Nos campos das ferramentas de gestão da poluição atmosférica pela informação localizam-se outros efeitos de problematização.

Primeiro, a obrigação da informação atualmente existente induz a uma esquematização da questão, na medida em que as dimensões mais controversas, os fenômenos minoritários, dificilmente encontram seu lugar em uma informação formatada para o grande público. Trata-se de sensibilizar e, se possível, de alertar a fim de modificar as representações e as práticas. Esta redução das mensagens cria uma forte tensão entre a preocupação de rigor científico que exige uma apresentação completa dos métodos e dos resultados epidemiológicos e a vontade política pela eficácia, isto é, a difusão de mensagens inteligíveis para os destinatários, seja líderes políticos, seja o público.

jeto, duas dimensões interferem, uma que reenvia à descrição de um risco em um momento dado, outra que diz respeito aos efeitos esperados para as pessoas expostas e para suas condutas.

13. Secretariado Permanente para a Prevenção de Poluição Industrial, em funcionamento desde 1971.

Em seguida, a orientação principal para a informação ao grande público progressivamente orientou o essencial do conteúdo das mensagens difundidas para a questão somente dos efeitos da circulação dos automóveis para a poluição atmosférica. E os “planos de alerta” são apresentados quase exclusivamente como devendo desencadear restrições aos deslocamentos. Em reação, outra dimensão mais antiga, a da poluição de origem industrial que continua a constituir o fundo da poluição atmosférica tende a desaparecer da informação. Exceto nas zonas de forte industrialização (laguna de Berre et Fos, zona de Rouen ou de Lyon), onde os SPPPI<sup>13</sup> asseguram uma função específica da informação sobre as emissões, esta dimensão da questão é com muita frequência esvaziada, inclusive em período de alerta. Assim, se dá apenas uma versão parcial das causas dos fenômenos observados.

## 8 Os instrumentos, propriedades e dinâmicas versus análise da mudança

O interesse de uma abordagem em termos de instrumentos é completar os olhares clássicos em termos de organização, de jogos de atores e de representações que dominam hoje largamente a análise da ação pública. Ela permite colocar outras questões e integrar de modo renovado interrogações tradicionais. Ela leva a aprofundar em particular a noção de política procedimental centrada no estabelecimento de instrumentos de ação a partir dos quais os atores engajados são encarregados de definir os objetivos das políticas. Enfim, em um contexto político no qual prevalecem as grandes nebulosas ideológicas e a diferenciação dos discursos e dos

programas é cada vez mais difícil, torna-se possível considerar que atualmente é pelos instrumentos de ação pública que se estabilizam as representações comuns sobre as questões sociais. E é possível estender ao conjunto da instrumentação o que Desrosières disse a propósito das estatísticas, quando considera que elas estruturam o espaço público impondo categorizações e criando pré-formatações dos debates muitas vezes difíceis de serem questionados.

As pesquisas apresentadas nesse livro querem colocar à prova nossas hipóteses operacionalizando-as para melhor discutí-las. A primeira parte da obra é consagrada a estudos de caso que permitem aprofundar as propriedades dos instrumentos e as dinâmicas nas quais se inserem.

Como se fabrica um instrumento e quais são seus usos? Philippe Estèbe analisa mais precisamente o processo de instrumentação dos bairros pela política da cidade. Sua demonstração sobre o médio prazo mostra a força desta dinâmica para além das mudanças políticas e clivagens ideológicas que não faltaram durante esses últimos vinte anos. Se a questão da política da cidade é na largada uma questão mais política que mistura as dimensões de segurança pública, de ordenamento urbano e de inserção social, assiste-se, sobretudo, à autonomização de um instrumento, o ISE (Índice Sintético de Exclusão). Sua imposição progressiva repousa sobre a combinação de três operações específicas que fundamentam a robustez do instrumento: a objetividade de situações territoriais, a deslocalização por abstração e a despolitização.

Estèbe caminha em sua reflexão mostrando que esse tipo de instrumentação é também revelador de uma recomposição do Estado. A descentralização e as dinâmicas que ela induz em termos de gestão terri-

torializada e contratualizada são erroneamente na maior parte das vezes percebidas como uma fragmentação da ação pública e um recuo do Estado. Um movimento inverso de recentralização se observa em médio prazo através das atividades de designação, de delimitação e de tratamentos dos desafios *via* instrumentos dotados de quase-automaticidade.

Philippe Bezes estuda a gênese e a utilização do “raciocínio em massa” (RMS). Ele mostra como as tensões, os conflitos e os ajustamentos progressivos que o desenvolvimento do instrumento deu lugar, formatando-o por etapas, o que deu a ele sua robustez. O RMS tornou-se uma ferramenta estratégica para a gestão de pessoal do Estado. Bezes insiste sobre o caráter incremental e, sobretudo, automático do funcionamento do instrumento. Sua aceitação progressiva e sua integração na condução política repousam em grande parte sobre a discrição e sobre os efeitos de dependência que ele soube criar.

A generalização dos modelos nas atividades sociais cada vez mais diversificadas revela a tendência crescente das autoridades públicas a delegar seu poder regulador ao setor privado. Olivier Borraz analisa a extensão do domínio dos modelos de origem privada em relação ao desenvolvimento das figuras do Estado regulador. Eles entram na categoria dos instrumentos modestos (*low profile*), mas cuja autoridade e legitimidade repousam sobre a cooperação dos diferentes representantes de interesses implicados. Borraz analisa a implantação de tais instrumentos e seu impacto em dois contextos políticos diferentes: a França e a União Europeia.

A complexificação e o enriquecimento dos instrumentos de ação pública em um longo período constitui o ponto de partida do texto de Dominique Lorrain que ilustra

esta questão a partir do trabalho municipal. Ela enfatiza a formatação da ação coletiva por esses instrumentos que chama tão bem de pilotos invisíveis da ação pública municipal: as regras de direito, as normas técnicas e os instrumentos contábeis. Seu argumento evidencia as dinâmicas de longo prazo dos instrumentos e o “salve-se quem puder do político” posto de lado pela perda de sentido ligada às origens dos instrumentos, os limites de dependência, descompasso entre lugares e ação. Sobre o registro dos laços entre *politics* e *policies*, seu diagnóstico é claro: os políticos colocam em cena e desejam a mudança e a ruptura, mas eles delegaram aos instrumentos uma grande parte de sua capacidade de operação e de formatação da ação pública. A falta de atenção aos detalhes, aos instrumentos, ao tempo longo explica esse desarranjo do político.

Os projetos urbanos repousam sobre a negociação de convenções e a incitação a agir. Eles foram desenvolvidos a partir dos fracassos do planejamento urbano técnico e centralizado. Gilles Pinson mostra que a força deste instrumento provém de sua ambivalência, que combina voluntarismo e indeterminação. Segundo uma dinâmica de incremento, ele organiza interações renovadas entre atores locais que mudam o instrumento clássico do planejamento urbano e criam efeitos reguladores. A grande plasticidade do processo fez sua força e permite integrar pragmaticamente os recursos na medida de sua evolução, e de corrigir os objetivos em função dos graus de viabilidade. Os efeitos colaterais são tão importantes quanto os esperados. Mas, segundo Pinson, o instrumento projeto se fortalece com o seu impacto performativo, participando da construção da identidade territorial e expressando valores políticos.

A segunda parte do livro reagrupa contribuições que fazem do instrumento um re-

velador privilegiado da mudança. A análise dos instrumentos tem também como origem questões de vigilância e controle. Patrick Le Galès retoma esta temática a partir do estudo da sucessão no tempo de três instrumentos de controle das autoridades locais pelo governo britânico. Esta pesquisa mostra a capacidade dos instrumentos em orientar e tornar previsível o comportamento dos atores. Ela sublinha igualmente os efeitos próprios dos instrumentos que se condicionam ao ponto de criar um pesadelo burocrático centralizador. A figura do Estado regulador britânico que aparece na conclusão não é a do Estado como simples árbitro dos interesses. É muito mais a figura do Estado que regula e que regra graças a poderosos instrumentos de coerção.

Em seu trabalho sobre as aposentadorias, Bruno Palier fez da abordagem em termos de instrumento um indicador das transformações estruturais da ação pública. Ele ressalta o contraste entre as abordagens clássicas da mudança nesse tipo de política (ênfase sobre os limites devidos a fatores demográficos, financeiros e econômicos; às especificidades das instituições políticas; análise das coalizões de interesses e de suas mobilizações) e aquelas que seguem o conteúdo cognitivo portado por cada instrumento (aqui, os fundos de pensão). Esta visão do “instrumento” permite uma distância crítica em relação a esta dimensão das políticas públicas, mostrando a que ponto uma mudança a esse nível pode ser também fator de ilusão. Palier sintetiza essa armadilha referindo a fórmula “tudo mudar para que nada mude”.

Os instrumentos são igualmente reveladores dos jogos de ator. Olivier Butzbach e Emiliano Grossman estudam a reforma bancária na França e na Itália para ressaltar a ausência de determinismo das reformas ou dos instrumentos. Eles evidenciam dois pro-

cessos aparentemente similares de adoção de novos instrumentos de regulamentação financeira e de abandono de instrumentos legislativos e regulamentares em proveito de instrumentos informativo e comunicacional. Nos dois casos, a emergência de novos instrumentos é gradual mas, conforme dois cenários diferentes: na Itália, as mudanças dos instrumentos introduzidos buscaram contornar “o compromisso sem reforma”, constituindo “a vanguarda da mudança de política pública” mais radical; na França, os novos instrumentos adotados no meio dos anos 1980 tiveram uma dinâmica própria de estruturação da ação pública.

O instrumento por vezes toma o lugar de política. Esse tema é desenvolvido por Renaud Dehousse a propósito do Método Aberto de Coordenação (MOC). Ele mostra que atrás desse meta-instrumento das políticas europeias se encontra, sobretudo, uma tecnologia que filtra as oposições políticas criando uma aparência de consenso onde subsistem contradições maiores entre Estados. O MOC repousa sobre três atividades complementares e articuladas: a observação das práticas nacionais, a identificação das melhores práticas e a difusão de modelos de ação pública. A força do instrumento repousa sobre sua capacidade harmonizadora de superfície que contorna as oposições entre Estados, tanto quanto sobre a definição de questões prioritárias, do que sobre os objetivos a atingir.

Enfim, a conclusão se esforça em retirar os elementos transversais dessas contribuições focando a questão da inovação nos instrumentos, para propor uma categorização e mostrar as possíveis contribuições da abordagem aos instrumentos para analisar mudanças da ação pública e, mais amplamente, aquela dos fenômenos de recomposição do Estado.

## REFERÊNCIAS

AKRICH (M.), CALLON (M.) et LATOUR (B.), À quoi tient le succès des innovations ? *Annales des Mines*, 4 (29), 1988.

AUDREN (F.), LABORIER (P.), NAPOLI (P.) et VOGEL (J.) (dir.), *Les Sciencescamérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF-CURAPP, 2005.

BARBACH (E.) et KAGAN (R. A.), *Mandatory Disclosure. Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphie (Penn.), Temple University Press, 1992, p. 243-269.

BAYET (C.) et LE BOURHIS (J.-P.). *Écrire le risque. Études des mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local*, Paris, CEVIPOF CNRS, MEDD, septembre 2002.

BENNETT (C. J.), *Understanding Ripple Effects: The Cross National Adoption of Instruments for Bureaucratic Accountability* », *Governance*, 10, 1997, p. 213-233.

BEMELMANS-VIDEC (M.-L.), RIST (R. C.) et VEDUNG (E.) et al. *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

BERRY (M.), *Une Technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, CRG-École polytechnique, 1983.

BOUSSARD (V.) et MAUGERI (S.) (dir.), *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan, 2003.

BOUTARIC (F.), « Les réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique », dans F. BOUTARIC, P. LASCOURMES, Y. RUMPALA et I. VAZEILLES, *L'Obligation d'informer, instrument d'action publique*, Paris, CEVIPOF-Ademe, octobre 2002, p. 65-67.

BRESSERS (H. T.) et HANF (K.), *Instruments, Institutions and the Strategy of Sustainable Development : the Experiences of Environ-*

- mental Policy, dans W. KICKERT et F. A. VAN VUGHT, *Public Policy and Administrative Science in the Netherlands*, Hamptead, Harvester Wheatcheaf, 1995.
- CALLON (M.), *Éléments pour une sociologie de la traduction*. *Année sociologique*, 11, 1984, p. 183-184.
- CASSESE (S.) et WRIGHT (V.). *La Recomposition de l'État en Europe*. Paris. La Découverte, 1996.
- HAZEL (F.), *Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de bureaucratie*. dans P. LASCOUMES (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit [The Topicality of Max Weber for the Sociology of Law]*, Paris, LGDJ, 1995, p. 179-198.
- DAHL (R.) et LINDBLOM (C.), *Politics, Economics and Welfare*. New York (N. Y.), Harper, 1953.
- DAHL (R.), *Who Governs ?*. New Haven (Conn.), Yale University Press, 1961.
- DEAN (M.), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Londres, Sage, 1999.
- DENIS (V.), *Entre police et démographie : un projet de dénombrement sous le Premier Empire*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, 2000, p. 72-78.
- DESROSIÈRES (A.), *Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles*. *Journal de la société française de statistique*, 144 (1-2), 2003a, p. 75-110.
- DESROSIÈRES (A.), *Historiciser l'action publique, l'État, le marché et les statistiques*. dans P. LABORIER et D. TROM, *Historicité de l'action publique*, Paris, CURAPP-PUF, 2003b, p. 207-221.
- DESROSIÈRES (A.), *La Politique des grands nombres : Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
- DODIER (N.), *Les Hommes et les machines*. Paris, Métailié, 1995.
- DOERN (R. G.) et PHIDD (R.), *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Process*, Toronto, Nelson, 1992.
- ELIAS (N.). *La Société de cour*. Paris Flammarion. 1985 [1re éd., 1969].
- FAVRE (P.), *Qui gouverne quand personne ne gouverne ?*, dans P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 259-271.
- FLIGSTEIN (N.), STONE (A.) et SANDHOLZ (W.) (eds), *The Institutionalisation of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- FOUCAULT (M.), *La "gouvernementalité"*. [1978], *Dits et Écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, 1994a, p. 635-657.
- FOUCAULT (M.), *La technologie politique des individus*. [1998], *Dits et Écrits*, tome 4, Paris, Gallimard, 1994c, p. 813-828.
- FOUCAULT (M.). *Omnes et Singulatum : vers une critique de la raison politique* [1979], *Dits et Écrits*, tome 4, Paris, Gallimard, 1994b, p. 134-161.
- FOURQUET (P.). *Les Comptes de la puissance*. Paris, Encres, 1980.
- GAUDIN (J.-P.). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- GAUTHIER (C.), *À propos du gouvernement des conduites chez Foucault*, dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 19-33.
- GUNNINGHAM (N.) et GRABOSKY (P.), *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- HACKING (I.). *The Life of Instruments*, *Studies in the History and Philosophy of Sciences*, 20, 1989.
- HALL (P. A.), *Policy Paradigm, Social Learning and the State*, *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.

- HALL (P. A.), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- HALL (P. A.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1989.
- HÉRITIER (A.), *The Accomodation of Diversity*. In: *European Policy-Making*, *Journal of European Public Policy*, 3 (2), 1996.
- HÉRITIER (A.), *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- HOOD (C.), *Contemporary Public Management: A New Paradigm?* *Public Policy and Administration*, 10 (2), 1995.
- HOOD (C.), ROTHSTEIN (H.) et BALDWIN (R.), *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- HOOD (C.), *The Art of the State*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- HOOD (C.), *The Tools of Government*, Chatham (N. J.), Chatham House, 1986.
- HOWLETT (M.), *Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementations*, *National Approaches to Theories of Instrument Choice*, *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1991, p. 1-21.
- HOWLETT (M.), *Inquiring Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- JOBERT (B.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- JOERGES (C.) et NEYER (J.), *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Policy Processes. The Constitutionalisation of Comitology*, *European Law Journal*, 3, 1997.
- KETTL (D.), *Sharing Power, Public Governance and Private Markets*, Washington (D. C.), Brookings Institution, 1993.
- KICKERT (W.), KLIJN (E. H.) et KOPPENJAN (J.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997.
- KIRSCHEN (E.) et al. *Economic Policy for Our Time*, Chicago (Ill.). Chicago University Press, 1964.
- KOOIMAN (J.) (eds), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.
- LABORIER (P.), *La bonne police, sciences camérales et pouvoir absolutiste dans les États allemands*, *Politix*, 48, 1999, p. 7-35.
- LASCOUMES (P.) et VALLUY (J.), *Les activités publiques conventionnelles : un nouvel instrument de politique publique ? Agreement-Based Public Activities : A New Public Policy Instrument ?*, *Sociologie du travail*, 4, 1996, p. 551-573.
- LASCOUMES (P.), « La scène publique, passage obligé des décisions ? », *Annales des Mines. Responsabilité et environnement*, 10, 1998, p. 51-62.
- LATOUR (B.), *Les Machines. La science en action "Machines"*. Science in Action, Paris, Gallimard, 1989, p. 247 et suiv.
- LE GALÈS (P.), *Le Retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- LINDER (S.) et PETERS (B. G.), *From Social Theory to Policy Design*, *Journal of Public Policy*, 4, 1984, p. 237-259.
- LINDER (S.) et PETERS (B. G.), *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*, *Journal of Public Policy*, 9 (1), 1989, p. 35-58.
- LINDER (S.) et PETERS (B. G.), *The Design of Instruments for Public Policy*, dans S. NAGEL (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1990, p. 103-119.
- LORDON (F.), *La "création de valeur" comme rhétorique et comme pratique. Généalogie et sociologie de la "valeur actionnariale"*, *Année de la Régulation*, 4, 2000, p. 117-171.
- MAJONE (G.), *The New European Agencies: Regulation by Information*, *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 1997, p. 262-275.

- MAJONE (G.). La Communauté européenne, un État régulateur, Paris, Montchrestien, 1996.
- MANIN (B.), Principes du gouvernement représentatif, Paris, Flammarion, 1996.
- MARCH (J.) et OLSEN (J.), Rediscovering Institutions, Londres, Macmillan, 1989.
- MASSEY (A.) (ed.). Globalisation and Marketisation of Government Services, Londres, Macmillan, 1997.
- MAUGERI (S.) (dir.), Délit de gestion, Paris, La Dispute, 2001.
- MAYNTZ (R.), Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, dans J. KOOIMAN (ed.), Modern Governance, Londres, Sage, 1993.
- MAYNTZ (R.), La teoria della governance: sfide e prospettive, Rivista Italiana di scienza politica, 29 (1), 1999.
- MINARD (P.), Volonté de savoir et emprise d'État, aux origines de la statistique industrielle dans la France d'Ancien régime, Actes de la recherche en sciences sociales, 133, 2000, p. 63-71.
- 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.
- MORAND (C.-A.), L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État, Paris, Publisud, 1991.
- MORAND (C.-A.), Les Instruments d'action de l'État, Genève, Helbing et Lichtenhahn, 1991.
- MUCCHIELLI (L.), Violences et Insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français, Paris, La Découverte, 2001.
- MUSSELIN (C.), La Longue Marche des universités françaises, Paris, PUF, 2001.
- NAPOLI (P.), Naissance de la police moderne : pouvoir, normes, société, Paris, La Découverte, 2004.
- NELKIN (D.) et POLLAK (M.), **Public Participation in Technological Decisions : Reality or Grand Illusion ?**. Technology Review, septembre 1979, p. 55-64.
- NIZARD (L.), Planification et Société, Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, 1974.
- NORTH (D. C.), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PALIER (B.), **Gouverner la sécurité sociale**. Paris, PUF, 2002.
- PAPADOPOULOS (I.), Démocratie directe, Paris, Economica, 1998.
- PEARSON (P.), **Dismantling the Welfare State, Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment**, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- PETERS (B. G.), **The Politics of Tool Choice**. dans L. SALOMON (ed.), The Tools of Government. a Guide to the New Governance, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- PETERS (B. G.), VAN NISPEN (F. K.) (eds), **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration**, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- PIERRE (J.) (ed), **Debating Governance, Authority, Steering and Democracy**. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- PILLON (T.) et VATIN (J.-C.) (dir.), **Traité de sociologie du travail**, Toulouse, Ocarès. 2003.
- POWELL (W. W.) et DIMAGGIO (P. J.), The New Institutionnalism in Organizational Analysis, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1991.
- POWER (M.), **The Audit Society : Rituals of Self Verification**, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- RAFFESTIN (C.), **Pour une géographie du pouvoir**. Paris, Litec, 1990.
- REAGAN (M.), Regulation, the Politics of Policy, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1987.
- RHODES (R. A. W.), Understanding Governance, Londres, Macmillan, 1996.



ROSE (R.), *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham (N. J.), Chatham House, 1993.

ROTTLEUTHNER (H.). *Aspekete des Rechentwicklung*. In: *Deutschland Aspects of Rule Change in Germany*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 6, 1985, p. 206 et suiv.

SABATIER (P.) (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press, 2000.

SABATIER (P.) et JENKING-SMITH (H.), *Policy Change and Learning*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1997.

SALAMON (L.) (ed.), *Beyond Privatisation. The Tools of Government Action*, Washington (D. C.), Urban Institute, 1989.

SALAMON (L.) (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER (A.) et INGRAM (H.), *Policy Design for Democracy*, Lawrence (Kan.), University of Kansas Press, 1997.

SEHELLART (M.), *Les Arts de gouverner*, Paris, Le Seuil, 1995.

SIMONDON (G.), *Du mode d'existence des objets techniques*, Paris, Aubier, 1958.

STUDLAR (D.). *Tobacco Control Instruments in a Shrinking World: How Much Policy Learning?*, *International Journal of Public Administration*, à paraître.

SZAKOLCZAI (A.). *Max Weber and Michel Foucault: Parallel Life-Works*, Londres, Routledge, 1998.

TRAPIER (P.). *La sociologie des dispositifs de gestion: une sociologie du travail*, dans V. BOUSSARD et S. MAUGERI, *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 28.

TURQUET DE MAYERNE (L.), *La Monarchie aristo-démocratique ou le gouvernement composé des trois formes de légitimes républiques*, 1611.

VEDUNG (E.), *Policy Instruments : Typologies*

and Theories, dans M.-L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST et E. VEDUNG et al., *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1998.

WEAVER (R. K.), *Setting and Firing Policy Triggers* », *Journal of Public Policy*, 9 (3), 1989, p. 307-336.

WEBER (M.), *Economy and Society : An Outline of Interpretative Sociology*, édité par G. ROTH et C. WITTICH , 3 vol., New York (N. Y.), Bedminster Press, 1968, p. 949-980 (version allemande, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J. C. B. Mohr, tome 2, 1976 [5e éd.], p. 551-579).

## NOTA SOBRE OS AUTORES

Pierre Lascoumes é diretor de pesquisa do CNRS, ligado ao Centro de Pesquisa Política na Sciences Po (Cevipof), e presidente da secção "Política, Poder, a organização" 40 Comissão Nacional de Investigação Científica. Trabalha na análise política.

Patrick Le Galès é um sociólogo político e diretor de pesquisa do Centro de Estudos Europeus da Sciences Po e professor da Sciences Po, FBA. Membro eleito do conselho de administração da Associação Francesa de Ciencai Política e da Comissão Executiva do Conselho de Estudos Europeus foi eleito presidente em Abril de 2012 pela Sociedade de Economia Sócio Avançados (SASE sociologia econômica / economia política) para anos 2012-2013. Ele é um administrador da Fundação para Pesquisa Urbana.

Recebido em: 11.04.11

Aprovado em: 21.12.12

