

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael de Carvalho Matiello Brunhara

Tania Denise Miskinis Salgado

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marenco dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelman, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT)

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0



capítulo
3

As políticas públicas como dispositivos

de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller

Catia Grisa¹

A publicação do livro “O Estado em Ação” de Bruno Jobert e Pierre Muller em 1987 significou uma mudança paradigmática na compreensão do Estado e das políticas públicas na França e, em alguma medida, na Europa. Ao invés de focalizar a natureza do Estado – ou, em outros termos, “o que faz que o Estado seja o que é” (MULLER, 2015a, p. 3) –, os autores procuraram analisar o que o Estado faz por meio de suas práticas, ou seja, o “Estado em ação” por meio das políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987). A partir da interpretação sobre alguns limites do marxismo (ainda que inspirado por ele), em diálogo com a sociologia das organizações e inspirados por outras contribuições teóricas, ao invés de olhar o Estado apenas enquanto estrutura, os autores procuraram analisar os atores fazendo políticas públicas (MULLER, 1995 ; MULLER, 2015b).

¹ Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da UFRGS. E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Ademais, as políticas públicas passaram a ser compreendidas como dispositivos por meio dos quais o Estado e as sociedades pensam, dizem e agem sobre elas mesmas na perspectiva de resolver problemas emergentes. Tratam-se, portanto, de dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade que assumem a função de ordem (MULLER, 2015a, 2015b). “As políticas públicas são mais que ferramentas ou instrumentos do Estado, elas são a essência mesma do Estado” (MULLER, 2015a, p. 05), na medida em que explicitam “a que e a quem serve o Estado (ou a que e a quem ele não deve servir)” a partir de interpretações prevaletentes na sociedade. A forma como as sociedades pensam, dizem e agem se expressa por meio do referencial global (compreensão geral sobre a sociedade/mundo) e do referencial setorial (interpretação sobre o papel do setor na sociedade/mundo). Nesta perspectiva, Pierre Muller procura sociologizar as políticas públicas, abrindo a “caixa preta” até então discutida, na França, fundamentalmente pelo direito, economia, administração (MULLER, 2015b).²

Em trabalhos mais recentes, particularmente no livro “A sociedade de eficácia global”, Muller (2015a) aponta que, desde o final do século XIX, diferentes formas de pensar e agir (ou referenciais globais) marcaram a atuação dos Estados. A cada ciclo, a função de ordem das políticas públicas foi exercida de modo distinto a partir de diferentes visões sobre como o mundo deveria e deve ser. Estas visões resultam da confluência entre as condições de produção e de distribuição da riqueza (regime mercantil); do “lugar” do Estado Nação nas relações internacionais (regime de globalização); das relações entre os indivíduos e o espaço cívico (regime de cidadania); e do papel do Estado e das políticas públicas (regime de ação pública). Para o autor, quatro referenciais globais (ou ciclos) podem ser observados ao longo do tempo com impactos distintos sobre as sociedades, os Estados, os

² A partir da contribuição de Pierre Muller e de outros autores franceses, Hall (2015) e Schmidt (2015) observam que o campo de análise de políticas públicas francesa é muito mais influenciado e está mais próximo da ciência política, dos estudos sobre política comparada, da economia política, da teoria política e da filosofia que aquele dos Estados Unidos. De acordo com Schmidt (2015), o campo de análise de políticas públicas afastou-se da seara da ciência política nos Estados Unidos nos anos 1970, tornou-se mais empiricamente focado e menos enraizado em teorias sociológicas e políticas. Ademais, na França, a análise de políticas públicas permanece centrada no Estado como um princípio organizador para reflexões teóricas e pesquisas empíricas, enquanto nos Estados Unidos o Estado não faz parte e não é usado na linguagem cotidiana. O foco dos estudos são os governos, e o “Estado tem quase desaparecido como um objeto de estudo per se” (SCHMIDT, 2015).

setores e as políticas públicas: a) Estado Liberal-industrial (final do século XIX até a crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial); b) Estado Providência (1945-75); c) Estado-empresa (1980-1990); e d) (o necessário) Estado da governança sustentável (a partir de meados dos anos 2000).

Para Radaelli (2015), as interpretações de Pierre Muller apresentam contribuições importantes para entender as relações entre Estado e Sociedade, e o papel das ideias e das variáveis cognitivas nas mudanças das políticas públicas e no processo histórico de construção da legitimidade social e da governança política. Contudo, longe de serem consideradas fruto de ideias ou de representações “flutuando livremente”, as políticas públicas são interpretadas como produtos das relações de poder entre os atores e da capacidade de agência dos atores sociais (RADAELLI, 2015; HALL, 2015; THATCHER, 2015).³ Nessa perspectiva, “evoluções cognitivas estão relacionadas com batalhas por dominação e com diferentes atores perseguindo estratégias de dominação legítimas” (THATCHER, 2015, p. 251). Com efeito, visando enfatizar a influência das relações de poder, das estruturas institucionais e da agência dos atores em sua interpretação, o próprio Muller não se reconhece enquanto representante da abordagem cognitiva de análise de política (MULLER, 2015a). Para o autor,

não são as ideias ou discursos que determinam as mudanças nas políticas públicas. Minha perspectiva é, portanto, diferente daquela de pesquisadores que se situam nessa problemática [abordagem cognitiva], embora todo o interesse que representam para mim na medida em que eles [autores da abordagem] me trazem elementos preciosos para compreender o enquadramento intelectual das políticas públicas e, portanto, a participação dos atores nos mecanismos de produção do pensamento do mundo (MULLER, 2015a, p. 56).

³ Hall (2015) destaca que esses elementos apresentam interface com a perspectiva de mudanças graduais desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2005), na medida em que articulam mudanças institucionais com a capacidade de agência dos atores sociais.

Mesmo com essa ressalva feita, a contribuição de Pierre Muller soma-se a um conjunto de autores que enfatizam a importância das ideias nas políticas públicas. As abordagens dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2006), dos fóruns e arenas (FOUILLEUX, 2003, 2015, 2011; JOBERT, 1992), das coalizões de interesses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999), dos paradigmas (HALL, 1993; SUREL, 1998), das narrativas de políticas públicas (RADAELLI, 2000; JONES; MCBETH, 2010) e do neoinstitucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2008) compõem o grande quadro das abordagens cognitivas. As interpretações de Muller dialogam e encontram similaridades com esses autores, mas também o autor trata as ideias e suas disputas no âmbito da sociedade e do Estado de maneira própria.

Esse capítulo tem como objetivos apresentar a abordagem construída pelo autor; mapear algumas mudanças e aprofundamentos em conceitos, noções e relações desenvolvidos ao longo do tempo; e problematizar suas contribuições a luz de outros contextos sociais e políticos ou de outros conceitos e interpretações. Para isto, o texto está organizado em mais três seções. A primeira retoma algumas interpretações que contribuíram e inspiraram a elaboração da abordagem, bem como apresenta alguns de seus conceitos fundamentais. Ilustrando a “trajetória das ideias” do autor e a tentativa de mapear os diferentes pensamentos e modos de agir das sociedades sobre elas mesmas desde meados do século XIX, a segunda apresenta os ciclos de ação pública ou os referenciais globais identificados pelo autor. A terceira visa problematizar e sistematizar as principais contribuições do autor.

1. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades contemporâneas

As políticas públicas são um fenômeno do século XIX. É com esta afirmação que Pierre Muller (2015a, 2015b) elabora sua compreensão sobre o próprio sentido das políticas públicas. Tal afirmação não ignora que, antes

desse período, já existiam práticas, dispositivos ou instrumentos de ação pública em várias áreas ou domínios, como controle sobre o território, arrecadação de impostos, regramentos para situações de guerra, controle e repressão a comportamentos desviantes, ações contra epidemias etc. No entanto, a partir dos anos 1850, a ação pública foi “obrigada” a “levar em conta os efeitos da desarticulação, das fraturas e deslocamentos que acompanham a transformação das sociedades ocidentais com a passagem para uma economia industrial de mercado” (MULLER, 2015a, p. 8).

Em sua reflexão, Muller retoma as contribuições de Polanyi (2012) para quem o mercado (“moinho satânico”) provocou uma “grande transformação” na organização das sociedades europeias no século XIX. Nesse período, trabalho, terra e dinheiro, elementos essenciais para as indústrias, tornaram-se mercadorias negociadas e arbitradas pela economia de mercado. No entanto, para Polanyi (2012), trabalho, terra e dinheiro são “mercadorias fictícias” e sua regulação apenas pelo mecanismo de mercado levaria ao “desmoronamento da sociedade”. “Nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico” (POLANYI, 2012, p. 79). Rompendo com a utopia do mercado autoregulado, o Estado aparece “protegendo” a sociedade. Assim, para Muller (2015a, p. 27),

este é o momento onde as sociedades são condenadas a colocar em ação dispositivos autoflexivos destinados a tomar em conta os efeitos das fraturas ligadas aos deslocamentos de comunidades territoriais, à industrialização e à extensão da forma mercadoria.

Além da necessidade de se autoprotoger dos efeitos da economia de mercado, para Muller (2015a), o “florescimento” da ação pública no século XIX está relacionado com a crescente divisão do trabalho. Nas sociedades tradicionais (França do Regime Antigo), os territórios, com fraca divisão do trabalho, relativamente autônomos e capazes de garantir sua própria

reprodução, apareciam como elementos estruturadores das identidades sociais. Retomando as contribuições de Durkheim, Muller (2008) observa que aqui prevalecia a solidariedade mecânica entre os indivíduos. No entanto, “a explosão da divisão social do trabalho” nos séculos XVIII e XIX alterou essa configuração. A família deixou de ser o lugar da atividade econômica para se limitar à esfera da reprodução; as atividades econômicas passaram a se desenvolver no universo profissional; houve uma fragmentação das atividades econômicas em profissões cada vez mais numerosas e especializadas; e emergiram novas lógicas de agrupamentos da divisão do trabalho, não mais pelos territórios, mas pelas profissões. A solidariedade orgânica (DURKHEIM, 1999) emergiu como uma necessidade.

No entanto, conforme Muller (2008, 2015a), a passagem da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica, fruto da modernidade e da industrialização, exigiu regulação externa, cabendo este papel ao Estado. À medida que a divisão do trabalho se intensificou, cresceu a necessidade e os desafios de colocar o conjunto das partes e setores em coordenação e em “ordem”. “Produto da divisão do trabalho, os diferentes agrupamentos setoriais são, ao mesmo tempo, dependentes uns dos outros e antagonistas na obtenção de recursos raros” (MULLER, 2008, p. 12). Em outras palavras, “a extensão da divisão do trabalho ‘condena’ as sociedades modernas a encontrar nelas mesmas os instrumentos para colocar em ordem os problemas de integração decorrentes” (MULLER, 2015a, p. 47). Assim, as políticas públicas assumem a função de colocar em ordem a sociedade, ilustrando os “problemas que as sociedades se dispõem a resolver por meio do Estado” (MULLER, 2015a, p. 34).

Esta dimensão de colocar “em ordem os subsistemas” também foi inspirada nos estudos sobre práticas de planejamento prevalecentes na França nas décadas de 1960/70 (notadamente Lucien Nizard e Ives Barel), os quais buscavam construir formas de coordenação entre diferentes setores vitais para o desenvolvimento da economia francesa (MULLER, 2015a, 2015b). Cada subsistema – ou setor nos termos de Muller (2008, 2015b), ou seja, a ação pública setorializada de acordo com saberes especializa-

dos (saúde, educação, agricultura, transporte, meio ambiente etc.) – tem dinâmicas próprias, cujas interrelações podem expressar objetivos contraditórios. Nesse contexto, a regulação entre eles se fazia necessária, visando colocá-los em coerência e garantir a reprodução global do sistema social. Como menciona Jobert (1995, p. 15), “o planejamento age pela difusão de uma mesma visão de futuro da sociedade, contribuindo para reduzir os graus de incompatibilidade de projetos delineados por atores [ou setores relativamente] autônomos”.

A partir dessas compreensões, as políticas públicas vão ganhando contornos mais amplos que simples dispositivos ou instrumentos técnicos construídos ou acionados pelo Estado. As políticas públicas passam pela mediação da compreensão que as sociedades fazem delas mesmas. Para essa conceituação, Muller (2015a) dialoga também com as contribuições de Foucault e de Giddens.

No caso do primeiro autor, ganha proeminência a noção de governamentalidade, ou seja, não se trata mais da capacidade de um soberano impor seu poder sobre um território (governar um território), mas das diferentes formas de governar o conjunto da população nas sociedades modernas por meio de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e estratégias (FOUCAULT, 2008). Para governar, o soberano não deve se apoiar somente em leis que lhe são externas, mas sobre saberes oriundos do conhecimento das coisas permitindo refletir e agir. O Estado moderno nasce quando a governamentalidade tornou-se uma prática calculada e reflexiva. Em diálogo com esta noção e enfatizando essa dimensão de reflexividade, Muller (2015a) compreende que se trata “de um Estado que pensa a sociedade pensando ele mesmo e que age sobre a sociedade agindo sobre ele mesmo”. Nas palavras de Foucault (2008, p. 143-144.),

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de sa-

ber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e de desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado”.

Confluente com esse debate sobre saberes, reflexividade e governamentalidade, Muller (2015a) também dialoga com a noção de modernidade reflexiva proposta por Giddens (1991). Reflexiva, aqui, não significa simplesmente reflexão, acréscimo de conhecimento ou cientificação, mas sim autoconfrontação (BECK, 1997). Diz respeito a um período em que o pensamento e a ação estão constantemente refratados entre si como se estivessem diante de um espelho. Como observa Giddens (1991, p. 45), “[...] as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter.”

A partir dessas revisões e diálogos, o autor propõe duas noções articuladas: autoreferencialidade e autoreflexividade. “Autoreferencialidade designa o processo por meio do qual a sociedade se ‘pensa’ e se ‘diz’ sem passar por sistemas de referências exteriores a ela mesma (Deus, natureza, cosmos...)”. Por sua vez, autoreflexividade “designa a capacidade da sociedade ‘agir’ sobre ela mesma, por meio de instrumentos visando produzir efeitos sobre o mundo, mudar o mundo e, portanto transformar ela mesma” (MULLER, 2015a, p.20). As políticas públicas operam uma espécie

de fusão entre autoreferencialidade e autoreflexividade, ou seja, são programas de ação reflexivos sobre o mundo, elaborados pelo Estado e colocados em ações por meio de instrumentos que visam atingir determinados objetivos (implícitos e explícitos) (MULLER, 2015a). A partir da crescente divisão social do trabalho, da fragmentação em subsistemas (ou setores) e da complexidade das sociedades, e da emergência da sociedade de mercado, as sociedades (ganhando proeminência o papel do Estado nessas) precisam pensar e agir sobre elas mesmas.

O nascimento das políticas públicas é indissociavelmente ligado à necessidade incontornável, para as sociedades modernas, de se colocar à distância delas mesmas a fim de proceder, de maneira autoreferencial e autoreflexiva, por meio de dispositivos apropriados, a regulação da relação entre as partes e o todo social.(...) o momento das políticas públicas corresponde, portanto, a um momento decisivo na autoreflexividade da ação pública, na medida onde ela vai tomar a forma de uma tentativa de ajustar os desafios setoriais (indústria, agricultura, comércio, pobreza etc.) com uma visão global ‘construída’, e não mais fundada em algo transcendente (MULLER, 2015a, p. 27 e 29).

Esta interpretação do autor nos conduz a duas noções chaves da abordagem: referencial global e referencial setorial. A primeira se organiza em torno de uma “teoria prática do Estado” (MULLER, 2015a, p. 57). Trata-se de uma compreensão do “mundo” que diz “a que e a quem serve o Estado (ou a que e a quem ele não deve servir)”, estabelecendo o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades (MULLER, 2015a, p. 57). Nos trabalhos iniciais de Jobert e Muller (1987) e Muller (2008), global referia-se ao quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (MULLER, 2005); seria “(...) a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (MULLER, 2008, p. 65) e, partir dessa e das políticas públicas decorrentes, procura colocar os setores em coerência (MULLER, 2015a).

Tomada muito mais como uma variável explicativa das mudanças setoriais que analisada em sua própria lógica (JOBERT, 1995), a noção de referencial global tornou-se objeto de debates e controvérsias (FOUILLEUX, 2011; MÉRIAUX, 1995; MULLER, 1995). Para Fouilleux (2011), o referencial global permaneceria como um ponto cego na análise, na medida em que há poucas explicações sobre sua procedência e mudanças ao longo do tempo.⁴ Complementarmente Papadopoulos (2015, p. 105) afirma que a “noção de referencial global parece bem mais difícil de operacionalizar que a noção parenta, mais papável, de referencial setorial”. Por sua vez, Ravinet e Palier (2015) caracterizaram o referencial global como uma categoria “fantasmagórica”, pouco clara e precisa, e mesmo pouco discutida por Pierre Muller.

Visando deixar mais clara, Muller foi incorporando novos elementos à noção. No livro *La société de l'efficacité globale*, Muller (2015a) denomina a compreensão de referencial global apresentada acima como Global 1. Trata-se de uma projeção globalizante, que formula uma visão geral do mundo a partir da qual os setores são colocados em coerência. No entanto, desde os anos 2000, o global também assume uma relação com a globalização, ou seja, é importante incorporar na análise os efeitos da globalização econômica e da emergência de uma governança global sobre as “fronteiras” do Estado-nação e compreender as políticas públicas um contexto mais amplo que o quadro nacional (RAVINET; PALIER, 2015). Muller (2015a, 2015b) denomina esta dimensão de Global 2. Assim, as sociedades se colocam, se interpretam e agem a partir de uma articulação entre o Global 1 e o Global 2 (MULLER, 2015a; 2015b). Com efeito, o Global 1 é cada vez mais definido em decorrência do Global 2. As transformações do mundo global (Global 2) interferem na maneira como as sociedades se projetam elas mesmas como um todo (MULLER, 2015a).

⁴ Para Fouilleux (2003, 2011, 2015), a noção de referencial global deixa pouco explícitos a diversidade de atores e os intensos processos de negociação em sua construção. Procurando superar esses limites e inspirada pelo trabalho de Jobert (1994), a autora trabalha com as noções de fóruns (fóruns de produção de ideias e fóruns de comunidades de política pública) e arenas. Ilustrando, a autora cita que o referencial global do mercado nos anos 1980/90 foi construído por Estados, organizações internacionais, empresas, organizações profissionais, consultores, acadêmicos, organizações não governamentais etc. “cada um tentando influenciar os conteúdos, os modos de elaboração e as formas de implementação das políticas” (FOUILLEUX, 2015, p. 291). Distintos fóruns de produção de ideias contribuíram nesse processo e intensas negociações foram realizadas no fórum de comunidades de política pública.

Nos trabalhos recentes, Muller (2015a) também enfatiza que o referencial global compreende quatro regimes de reflexividade: a) regime mercantil, que define as condições de produção da riqueza e sua repartição; b) regime de globalização, que designa as relações do Estado-nação com outros países e com o resto do mundo (empresas, organização não governamentais, movimentos sociais etc.); c) regime de cidadania, que organiza a relação entre os indivíduos e o espaço cívico e a importância desses elementos; d) regime de ação pública, que define o papel do Estado na sociedade e o lugar das políticas públicas.⁵ Esses elementos também permitem entender o referencial global como grandes modelos de interpretação do mundo que colocam em ordem ou interferem nas dinâmicas de diferentes setores ou subsistemas.⁶ Para Hall (2015), o referencial global fornece a base para uma dada ordem social, constitutiva do que os cidadãos acreditam que podem esperar do Estado e o que este pode impor a eles. Em outras palavras, trata-se de modelos econômicos (e ideológicos) dominantes em diferentes períodos de evolução do capitalismo (RAVINET; PALIER, 2015). Em cada período, o global corresponde a um determinado estado da evolução do capitalismo (RAVINET; PALIER, 2015).

Como principais componentes abstratos do Global, os regimes apresentam fronteiras fluídas e estão inter-relacionados conferindo “coerência à maneira como uma sociedade, em um momento dado, se pensa, se diz e

⁵ No texto de 2015b, Muller trabalha com três regimes de ação sobre o mundo: regime de ação pública, regime de cidadania e regime econômico e social. A incorporação de um novo regime aparece no livro “A sociedade da eficácia global” (MULLER, 2015a).

⁶ A noção de referencial global tem proximidade com as noções de *deep core* (axiomas fundamentais) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993), contudo as três noções não remetem ao mesmo tipo de representações (RAVINET; PALIER, 2015). Enquanto os axiomas fundamentais estão presentes nas concepções dos atores sociais, o referencial global, ainda que igualmente construído pelos atores sociais, encontra sua manifestação principalmente nas políticas públicas (RAVINET; PALIER, 2015). Ademais, enquanto a noção de paradigma se interessa pela produção do conhecimento e teorias econômicas e é validado ou invalidado a partir da verificação experimental, a noção de referencial diz respeito a crenças “muito mais difusas” e perde sua validade quando os atores não crêem mais nelas (RAVINET; PALIER, 2015, p. 36). Com a noção de paradigma procura-se “fazer sociologia da carreira das ideias econômicas, enquanto que na abordagem em termos de referencial, o foco é mais aberto, e trata-se de fazer uma sociologia da construção da evidência impregnada por ideias econômicas” (RAVINET; PALIER, 2015, p. 37). Hall (2015) também reconhece similaridades entre a noção de paradigma e referencial, na medida em que ambas tomam as ideias como centrais na construção das políticas públicas e reconhecem o peso das forças sociais. No entanto, para o autor, enquanto o mesmo relaciona as políticas e mudanças de paradigma com períodos eleitorais, Muller conecta referencial com as forças sociais presentes na sociedade. Schmidt (2015) também observa semelhanças entre o referencial e o neoinstitucionalismo discursivo desenvolvido por ela. De acordo com a autora, ambos visam capturar a ampla gama de modos por meio dos quais as políticas públicas operam, desde o conteúdo substantivo de ideias e valores até o processo interativo dos agentes na esfera política e na política pública.

age sobre ela mesma por meio de dispositivos de reflexividade” (MULLER, 2015a, p. 121). No entanto, cada regime apresenta temporalidades distintas.

[...] a evolução, a transformação de cada um desses regimes ocorre segundo uma temporalidade mais ou menos longa, e mais ou menos rápida, em função do ritmo de transformação de seus componentes institucionais e intelectuais (MULLER, 2015a, p. 120).

Cada regime apresenta movimentos, contradições, sobressaltos que lhe são próprios, conferindo ritmos e dinâmicas distintas. Quando tais regimes se desarticulam abre-se a possibilidade para “uma conversão sistemática”, possibilitando um novo ciclo, um novo referencial global, uma nova rearticulação dos regimes de reflexividade, a partir de novas ideias, interpretações sobre a sociedade e reconfigurações institucionais.

A passagem de um referencial global para outro resulta da equação entre os estrangimentos estruturais e a liberdade de ação dos atores. A mudança no referencial global não decorre apenas de alterações nas ideias, na forma de interpretar o mundo, mas envolve mudanças nas relações de poder, nas estruturais institucionais e construção de uma nova hegemonia política (MULLER, 2015a). Cabe a “novos” mediadores do referencial global aproveitar essas “crises sistemáticas” para ocupar os espaços de poder e a produção de “sentido”. As fricções entre os regimes de ação e a crise no referencial global alteram os recursos entre os grupos de atores, possibilitando que novos atores se posicionem de maneira dominante e legítima nos dispositivos de autoreflexividade do mundo global (MULLER, 2015b). Para Hall (2015), compreender o referencial global hegemônico significa entender as origens e as bases da legitimidade política.

A manifestação das desarticulações e fricções entre os regimes de ação e os efeitos de um novo referencial global se expressam nos setores e no referencial setorial. Em suas interpretações iniciais, baseadas em um contexto neocorporativista, Jobert e Muller (1987) definiram o referencial setorial como a imagem dominante em setor, decorrente do monopólio

de representação por determinados profissionais (HALPERN; JACQUOT, 2015; MASSARDIER, 2011; POLLET, 1995). No entanto, os debates sobre redes de política pública, governança entre uma multiplicidade de atores (governamentais e não governamentais) e temas intersetoriais promoveram tensionamentos na noção (HALPERN; JACQUOT, 2015; GRISA, 2012; MASSARDIER, 2011; POLLET, 1995). Em resposta, ainda em 1995, Muller (1995, p.174-5) admite que em certos casos é difícil visualizar um setor, contudo ressalta que

[...] é necessário tomar esta noção de setor não como um estado, mas como uma tendência: todas as políticas públicas, em graus diversos, tendem a se setorializar, isto é, a “cortar uma fatia” do real, frequentemente em torno de um problema, às vezes em torno de um grupo social (ou os dois) e a desenvolver uma expertise socialmente legítima correspondente a este domínio. É este processo de setorialização que me parece interessante, mais que a existência ou não de um setor.

Assim, o referencial setorial diz respeito às representações de um setor, entendido como uma estrutura vertical de papéis sociais (em geral, profissionais) que congrega regras de funcionamento, elabora normas e valores específicos e delimita suas fronteiras (MULLER, 2005, 2015a). De modo simplificado, um setor é formado por um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações (MULLER, 2005, 2015a). O setor, ou a setorialização da ação pública, é resultado de um processo de aquisição, por parte do Estado, de competências sobre um problema dado, de legitimidade para exercer sua autoridade, participando assim de sua racionalização (HALPERN; JACQUOT, 2015). Desse modo, ainda que, por exemplo, a questão de gênero e homossexualismo não conforme um setor no sentido *stricto sensu*, é importante considerar que tal problemática é afetada pela relação global/setorial. Mais do que a definição ou a delimitação de um setor, é o processo de setoria-

lização que ganha importância com a finalidade de explicar as mudanças nas políticas públicas (HALPERN; JACQUOT, 2015).

As políticas públicas (e suas mudanças) são, desse modo, resultado de um ajustamento entre o referencial global e o referencial setorial. As crises sistêmicas que marcam a passagem de um ciclo de ação pública para outro (com suas respectivas crises nos regimes de ação discutidos acima) se manifestam por meio de uma crise na relação global/setorial. O modo como ocorre o ajustamento em cada setor depende da “exposição” do setor ao global, da sua configuração, da capacidade dos mediadores setoriais em construir a hegemonia e das margens de jogo abertas aos atores do setor (MULLER, 2015a). Em alguns setores e situações, o reajuste é rápido e completo, com a emergência de novos mediadores setoriais e de um novo referencial setorial (coerente com o global). Em outros, a crise da relação global/setorial é prolongada, em geral com efeitos devastadores. Em geral, em todos há conflitos e resistências por parte daqueles que serão “vítimas” do ajuste global/setorial. Assim, “A gestão da relação global/setorial constitui o mecanismo central por meio da qual as políticas públicas incorporam a ação das sociedades sobre elas mesmas” (MULLER, 2015a, p. 133).

Para Peter Hall (2015), em situações de estabilidade, o referencial (global, setorial e de política pública) especifica não apenas a direção que a política pública deve tomar, mas também quem deve guiar a política nessa direção, conferindo (em contextos democráticos) legitimidade aos mediadores que angariaram espaço político e institucional, enquanto conduz outros à marginalização.

2. Os referenciais globais ou os ciclos de ação pública

Como aludido na introdução, para Muller (2015a, 2015b), quatro referenciais globais ou ciclos de ação pública permearam as transformações globais da governança desde o final do século XIX. Cada ciclo de ação pública refere-se ao “processo por meio do qual se desenvolve, se estabiliza e

depois se desagrega uma configuração global que define o papel e o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades” (MULLER, 2015b, 413). A sequência dos ciclos procura explicar as mudanças na forma da ação pública ao longo do tempo, sendo essas resultantes dos constrangimentos estruturais e/ou das liberdades aos atores.

O ciclo do Estado liberal-industrial (ciclo 1) registra o “florescimento” das políticas públicas e a emergência de dispositivos de autoreflexividade pelas sociedades em decorrência da industrialização. Tal ciclo compreende o período do final do século XIX, passando pela crise do de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. Trata-se de um período de pujança do capitalismo industrial (*regime mercantil*) que, além de mudanças como a adoção de inovações técnicas, o êxodo rural, a urbanização..., provoca o nascimento de uma cidadania de classes sociais (*regime de cidadania*). As relações no espaço cívico decorrem da posição que os atores ocupam em relação aos meios de produção (capitalista, operário, proprietário de terras, camponês) e não mais pelo pertencimento a um território/comunidade local (MULLER, 2015b). No que concerne ao *regime de globalização*, trata-se de um período de apogeu e crise do sistema Westfaliano, fundado sobre as relações entre Estados-nação soberanos atuando em territórios bem delimitados. Por sua vez, o *regime da ação pública* corresponde aquele de um Estado liberal, “cuja principal função é assegurar um mínimo de coesão social para impedir o ‘questionamento’ do regime mercantil, fundado na submissão das camadas populares à industrialização” (MULLER, 2015a, p. 80). As políticas públicas não visavam transformar a sociedade, mas sustentar o desenvolvimento industrial preservando a ordem social de classe.

Esses elementos, em conjunto, configuraram o referencial global do liberalismo (*laissez-faire*) que, ainda que seguindo caminhos distintos em sua construção e com temporalidades diferenciadas em cada país, desencadeou o mesmo quadro cognitivo-normativo em todos eles (MULLER, 2015b). Esse referencial teve seu apogeu antes de 1914, sendo que, posteriormente, os questionamentos do Regime de Cidadania (com a Revolução Russa de 1917 e o crescimento dos partidos vinculados aos trabalhadores/operários), a crise de 1929 e a Grande Depressão “colocaram em xeque” as

interpretações vigentes e os mediadores dominantes. Abriu-se espaço para novas ideias, dentre elas as interpretações keynesianas (MULLER, 2015a).

O Ciclo do Estado Providência (ciclo 2) corresponde ao período dos Trinta Gloriosos. Em termos de *regime de globalização*, o contexto internacional foi marcado pela bipolarização e tensionamentos políticos decorrentes do acordo de Bretton Woods, da emergência dos Estados Unidos como grande potência e o bloco soviético como contraponto, e do início da Guerra Fria. Quanto ao *regime mercantil*, trata-se de um período de crescimento econômico, de forte intervenção estatal em diversos setores e emergência de empresas multinacionais. Foi um período em que o capitalismo foi organizado pela ação pública, sendo emblemática a construção do Estado de Bem Estar Social (sistema de proteção social) e dos planos de desenvolvimento. Acompanhando esse processo, o *regime de ação pública* caracterizou-se pelo Estado intervencionista e, neste contexto,

o desenvolvimento dos Estados-providência foi acompanhado de um enfraquecimento da cidadania de classe vis-à-vis o fortalecimento do regime de cidadania fundado na inserção no espaço profissional. [...] a identidade social principal passa pelo exercício de um emprego e a inserção em uma profissão em detrimento do status local ou familiar: a identidade dominante é setorial (MULLER, 2015a, p. 85).

Orientando as mudanças em tais regimes, em grande medida, encontravam-se ideias keynesianas, constituindo o referencial global keynesiano. “Os economistas keynesianos vão tornar o mundo pós-guerra inteligível e legitimar o papel do Estado na regulação das crises econômicas a partir da crítica às políticas do *laissez-faire*, típicas do ciclo 1” (MULLER, 2015a, p. 86). No entanto, no final de 1960 e início dos anos 1970, com o movimento da contracultura, a crise de Bretton Woods, as crises do petróleo e as crises econômicas e sociais, o referencial global estabelecido foi outra vez “colocado em xeque”. Na disputa entre interpretações sobre o modo

como as sociedades intervêm nelas mesmas, um novo quadro cognitivo e normativo ganhou espaço.

O ciclo do Estado-empresa (ciclo 3) começa nos anos 1980 com as crises econômicas em diversos contextos e ganha impulso com o fim da guerra fria, a queda do bloco comunista e o estabelecimento da economia do mercado “como único modo de produção da riqueza” (MULLER, 2015a, p. 90). O capitalismo financeiro ou acionário é a sustentação do novo *regime mercantil*, que privilegia a criação de valor pelos proprietários do capital em detrimento dos salários (MULLER, 2015b). Em termos de *regime de ação pública*, ganha espaço um Estado administrativo, cujas ações são pautadas pela “política da oferta” (substituindo a política da demanda, característica do período keynesiano) e que procura reduzir os custos de gastos sociais focalizando as ações naqueles que têm mais necessidade. Novas normas orientam a ação pública, como a reforma do Estado, a limitação no número de funcionários, a abertura à concorrência dos serviços públicos e a redução da intervenção econômica. “A administração pública se alinha aos modelos de gestão das empresas, considerando que a regra passa a ser aquela da eficácia e da eficiência (relação custo-resultado) das políticas públicas” (MULLER, 2015a, p.95). No que concerne ao *regime de globalização*, diferente da dualidade que marcava o período anterior, emerge a multipolaridade de atores estatais e não estatais. Ademais, a própria globalização e a constituição dos blocos econômicos e estruturas supranacionais (por exemplo, União Europeia) passam a ganhar importância e legitimidade na fabricação de políticas públicas, uniformizando “receitas” econômicas e sociais. Ao mesmo tempo em que globaliza, em termos de *regime de cidadania* a dinâmica volta-se aos indivíduos, que, cada vez mais, “se emancipam dos constrangimentos identitários impostos, sejam eles locais, de classe ou profissionais”, e escolhem identidades múltiplas (MULLER, 2015a, p. 96). Libertando-se de constrangimentos sociais e morais, em uma economia de mercado os indivíduos tornam-se “empresários de suas próprias vidas”. Influenciado pela ideias da Escola de Chicago e por mediadores como o Banco Mundial, o próprio referencial global torna-se aquele da eficiência

pública, com a redução da capacidade do Estado em formular de maneira autônoma suas políticas econômicas e sociais (MULLER, 2015a, 2015b).

O quarto ciclo (ciclo 4) ganha espaço com a crise financeira de 2007 e caracteriza-se pela aceleração da financeirização da economia associada ao desenvolvimento de instrumentos monetários cada vez mais automatizados, em um contexto de crescimento das tecnologias digitais (pujança das empresas do mundo virtual, moedas virtuais etc.). Em termos de *regime mercantil*, Muller (2015a) o caracteriza como capitalismo globalizado, em virtude da expansão dos mecanismos de mercado para o conjunto do planeta, que, por sua vez, colocam em questão o futuro da humanidade dada as repercussões das atividades econômicas e sociais estabelecidas. Os instrumentos do mercado espalham-se no planeta, e as ameaças, as incertezas e os riscos decorrentes (como as mudanças climáticas, a poluição, a destruição dos recursos naturais, os riscos alimentares, as migrações etc.) passam a afetar a todos (BECK, 1997).

Em relação ao *regime de ação pública*,

tudo se passa como se as exigências sobre a ação pública para dar conta de problemas cada vez mais globais e mais complexos em virtude de serem mais intersetoriais fosse acompanhada de um enfraquecimento inexorável das capacidades do Estado de implementar dispositivos de autoreflexividade eficientes, ainda que os instrumentos de política pública sejam cada vez mais sofisticados (MULLER, 2015a, p.103).

As dificuldades de tratar de problemas cada vez mais intersetoriais (violência, questões alimentares, aquecimento global, poluição, migrações etc.) caracteriza o regime de ação pública como Estado desetorializado. De certo modo, “se desenvolve uma tensão crescente entre autorreferencialidade (cada vez mais importante) e autoreflexividade (cada vez mais problemática)” (MULLER, 2015a, p. 104).

No que concerne ao *regime de globalização*, nota-se o crescimento de países emergentes, questionando as relações norte-sul, a multiplicação e a

fragmentação de atores estatais e não estatais que confrontam seus interesses e ideologias. Dada a complexidade dos problemas, diversas soluções “escapam” aos limites dos Estados Nacionais. Ademais, os elementos já pontuados abrem possibilidade para uma cidadania em rede, em que os indivíduos se inserem em espaços cívicos por meio de comunidades virtuais, não raro, em nível mundial. Trata-se de um *regime de cidadania* digital e global. “O novo regime de cidadania caracteriza-se por uma tensão crescente entre as possibilidades ofertadas aos indivíduos para gerir de forma autônoma seu lugar no espaço público, e o fortalecimento das desigualdades econômicas e sociais” características do novo contexto (MULLER, 2015a, p. 108).

Por todos esses elementos, pela complexidade exposta, estaríamos diante da necessidade de um referencial global de eficácia global, pois seria indispensável pensar a globalidade e a intersetorialidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais para agir sobre eles. Estaríamos diante da necessidade de construir um ciclo de governança global. Saindo do âmbito analítico para o “mundo dos desejos ou da esperança”, Pierre Muller (2015a) se indaga sobre os possíveis mediadores para esse novo ciclo, ainda em construção (ou a ser ou não construído) e sem mediadores definidos.

A crescente intersetorialidade dos problemas e a globalização dos processos (economia, problemas sociais, redes de atores etc.), características desse ciclo, colocaria um novo desafio para os Estados-Nação. Em outros tempos, cabia a cada Estado-nação “nacionalizar” o referencial global e modelar as relações entre os quatro regimes de reflexividade. No entanto, nesse novo contexto,

O Estado não é mais o lugar principal do global [construção do referencial global] pois ele não é mais o lugar sistemático onde ocorre a articulação entre os regimes de globalização, mercantil e de cidadania de uma parte, e o regime de ação pública de outra parte, o que conduz inevitavelmente a colocar

em xeque a capacidade autoreferencial e autoreflexiva de cada sociedade (MULLER, 2015a, p. 191).

No ciclo 4, “As políticas públicas tomam a forma de dispositivos concebidos e implementados por atores privados (ou em todo o caso não estatais) e se fundamentam na construção de matrizes cognitivas e normativas independentes do Estado” (MULLER, 2015a, p. 192). Para ilustrar, o autor cita que, na Europa, cada vez mais, o ajuste referencial global/setorial é realizado no âmbito da União Europeia, sendo esse o espaço para a construção de dispositivos de autoreferencialidade.

Como mapeado pelo autor, a cada ciclo ou período há a emergência de uma nova “verdade do mundo” e novos mediadores de uma nova maneira de empregar as políticas públicas. No entanto, como discutido na seção anterior, os ritmos e as temporalidades em cada regime de ação são distintos, bem como a passagem de um ciclo para outro não significa rupturas ou mudanças completas na ação pública e nos instrumentos em ação. Em outras palavras, isto não significa que a cidadania de classe é substituída por completo pela setorializada e, posteriormente, por aquela individual e em rede, uma eliminando a outra. Da mesma forma, o regime de ação liberal não é substituído e abolido completamente nos demais ciclos. “[...] uma mudança de ciclo não implica em uma mudança institucional radical, mas uma reconfiguração do papel e das instituições existentes” (MULLER, 2015a, p. 112). Cada mudança de ciclo envolve, desse modo, rupturas nas interpretações de mundo, mas “linhas de ação” marcadas pela continuidade. Quanto à emergência de novos mediadores, também não significa que se trata um processo espontâneo e imediato; contrariamente, envolve a disputa e a construção de espaços políticos e institucionais e de legitimidade para organizarem uma nova representação de mundo.

Também é importante assinalar que a tradução de um novo referencial global não é idêntica em todos os países em virtude dos constrangimentos cognitivos e normativos decorrentes das especificidades culturais, políticas e institucionais de cada sociedade.

Cada Estado reconstrói o global em função de suas particularidades globais. Esse trabalho de construção recai principalmente sobre um desajuste específico a cada sociedade entre os quatro regimes de reflexividade. Cada sociedade (re)penha suas articulações a fim de agir sobre elas mesmas e se colocar em ordem em função dos constrangimentos do global (MULLER, 2015a, p. 193).

3. Problematizando e sistematizando as contribuições de Pierre Muller

A interpretação de Pierre Muller foi elaborada, originalmente, em um período no qual um Estado dirigista e centralizador jogava um papel central na sociedade francesa, fazendo com que a abordagem “naturalmente” enfatizasse a importância e a coerência de ideias desenvolvidas por elites (burocráticas e neocorporativistas) influentes dentro do Estado Francês (HALL, 2015; LE GALÉS, 2015). Ou seja, embora os conflitos e as disputas que sempre permeiam o estabelecimento de um novo referencial global e os ajustes dos setores a ele associados, uma vez tornados hegemônicos, os novos referenciais setoriais tenderiam a produzir efeitos (ainda que com controvérsias) para o conjunto do território nacional. Tomando essas especificidades e coincidindo com Hall (2015), torna-se um desafio compreender a abordagem em contextos marcados pela descentralização do poder ou em Estados federalizados como os Estados Unidos e o Brasil. Como garantir coerência do referencial global entre os entes federativos? Seria o referencial global do governo federal hegemônico sobre os referenciais globais dos governos estaduais? Teriam os governos estaduais e municipais “capacidades estatais” para se contrapor a um referencial global hegemônico em âmbito federal e construir políticas públicas diferenciadas?

Outra questão, relacionada com a anterior, diz respeito à existência de um único referencial global orientando os setores e a elaboração das

políticas públicas. Para Muller (2015a, 2015b), as diferentes expressões do referencial global em cada setor decorreriam dos ritmos e temporalidades distintos do ajustamento em cada um deles, que, por sua vez, dependeria da centralidade ou da exposição do setor ao global, das relações de poder entre global e setor e internamente ao setor. Esses ritmos e temporalidades distintas configurariam momentos de transição (mais ou menos longos, mais ou menos conflituosos) para o ajustamento dos setores ao referencial global, não sendo possível a convivência (mais ou menos conflituosa) entre diversos referenciais globais e setoriais. A hegemonia de determinados atores na interpretação de mundo e a necessidade de uma certa coerência guiando a sociedade e o Estado, conduziriam a existência de um único referencial.

Para Smyrl (2006) e Schmidt (2015) tal configuração poderia ser possível em décadas anteriores na França (Ciclo 1 e 2), não encontrando correspondência no período recente dada a crescente diversidade e conflitos de visões em um dado setor. Para Schmidt (2015, p. 249),

Tanto quanto o referencial global francês, a França tem vivenciado significantes e divergentes mudanças em sua própria política setorial [referencial setorial] que é difícil pensar em um único referencial global que atualmente serve para estruturar e legitimar a ação do Estado [nos setores].

Sintomático desse processo e ilustrando o caráter mais imbricado entre referenciais, a autora cita que

a União Europeia tem crescentemente ditado a política econômica francesa, em particular durante a crise da zona do Euro, conferindo o que podemos chamar de um referencial alemão do ortoliberalismo em relação à austeridade macroeconômica e um referencial britânico do neoliberalismo no que concerne para à reforma estrutural microeconômica e socioeconômica (SCHMIDT, 2015, p. 249).

Para Smyrl (2006), diversos grupos disputam a autoridade legítima em diferentes “conjuntos cognitivos” (economia, educação, saúde etc.) e, mesmo que determinada interpretação seja dominante, não significa que a mesma recobrirá todo o território intelectual ou as políticas públicas do referido conjunto. “A posição dominante do quadro liberal no interior de um conjunto econômico, por exemplo, não obriga que a lógica do mercado seja dominante em todas as atividades possíveis ou imagináveis” (SMYRL, 2006, p. 15).

Ademais, por mais que um determinado referencial global guie as ações de uma sociedade em um dado momento e provoque ajustamentos em diversos setores (é inegável as repercussões do neoliberalismo em distintos setores da economia brasileira nos anos 1990, bem como os reajustamentos – em diferentes magnitudes – com ascensão do neodesenvolvimentismo/social desenvolvimentismo nos anos 2000), aceitar a premissa do ajustamento global/setorial e a existência de um único referencial torna-se uma “camisa de força”, que pouco explica a criação de políticas públicas que vão de encontro ao referencial global (ex. assentamentos de reforma agrária no governo de Fernando Henrique Cardoso). A visibilidade dos problemas, a capacidade dos atores sociais em explicitá-los, as negociações de interesses, a ocorrência de eventos inesperados, a presença de atores diversos no âmbito governamental etc. podem pressionar para a emergência de políticas e ações destoantes do referencial global.

Embora a identificação dos ciclos de ação pública seja um esforço importante em termos de aprofundamentos na construção da abordagem referencial global/setorial e na sistematização de quadros de referencialidade e reflexividade que influenciaram o mundo desde o final do século XIX, os mesmos podem ser excessivamente homogeneizadores da realidade social em, pelo menos, duas perspectivas. Em uma perspectiva, tais ciclos podem homogeneizar quadros de interpretação de mundo para contextos distintos. Por mais que a influência de ideias keynesianas estivesse presente, provavelmente, entre alguns países, as diferenças na expressão do referencial keynesiano foram mais marcantes que as similaridades. O

mesmo poderia ser dito para o referencial global da eficiência pública durante o Ciclo do Estado Empresa. Quais são as similaridades e as diferenças da dinâmica capitalista na França, em Portugal, nos Estados Unidos, na Colômbia, no Brasil, no Japão e na África do Sul durante esses períodos? Não seriam as diferenças (decorrentes de cada contexto) mais expressivas a tal ponto de configurar distintos referenciais globais (ainda que com elementos keynesianos comuns)?

Em outra perspectiva, tais ciclos podem obscurecer as variações e “os movimentos” internamente a eles. As orientações na política econômica, nas relações internacionais, no tratamento da cidadania e no modo de fazer política podem apresentar diferenças expressivas em um mesmo país ao longo de um ciclo. Os diversos instrumentos e as várias formas de intervenção do Estado, os diferentes graus de abertura ao exterior, os distintos modos de tratamento da cidadania e as diversas formas de relacionamento entre Estado e sociedade no período do ciclo 2 no Brasil – também conhecido como período desenvolvimentista – ilustram as variações e “os movimentos” internamente a um referencial, cujas preocupações em delimitá-lo e caracterizá-lo podem homogeneizar processos que são heterogêneos.

Assim, como sugere Papadoulos (2015), observam-se limites na convergência para um modelo único de referencial entre países e ao longo de determinado período de tempo. As interpretações do neoinstitucionalismo histórico (MAHONEY, 2001; SKOCPOL; EVANS; RUESCHMEYER, 1985), sobre variedades de capitalismo (BRESSER-PEREIRA, 2011; DINIZ, 2010; SCHMIDT, 2007; HALL; SOSKICE, 2001) e tradução de políticas públicas (HASSENTEUFEL et al., 2017; HASSENTEUFEL; MAILLARD, 2013; HASSENTEUFEL, 2008) podem lançar pistas para explorar as heterogeneidades produzidas quando quadros de interpretação do mundo encontram distintos contextos políticos e institucionais.

Por fim, cabem algumas considerações sobre a interpretação relativa à perda de capacidade de ação dos Estados nacionais no quarto ciclo de reflexividade. Como mencionado, para o autor, com a crescente intersetorialidade dos problemas e a manifestação da globalização em suas distin-

tas dimensões, os Estados nacionais perderiam capacidade de elaboração de políticas públicas, ganhando espaço os atores privados e as articulações supranacionais. Como observado por Schmidt (2007), não se trata de uma discussão nova, já tendo permeado os espaços acadêmicos e políticos nos anos 1960/70 e, sobretudo, nos anos 1990, quando, por diversas razões, decretou-se o fim dos Estados nacionais e o fim da história, com o estabelecimento da globalização e do triunfo do neoliberalismo como modelo do capitalismo. Contudo, para a autora, “o fim dos Estados-nação e a o fim das diferenças entre os capitalismo nacionais foram exagerados” (SCHMIDT, 2007, p. 8). Com efeito, a literatura e recentes “movimentos” políticos e sociais parecem reafirmar a importância dos Estados Nacionais.

A partir de diferentes interpretações, autores clássicos, como Fernand Braudel (1985), Norbert Elias (1993) e Karl Polanyi (2012), já convergiam no diagnóstico de que, ao longo da história, Estados Nacionais e capitalismo tiveram relações complementares e simbióticas. Para Polanyi – retomando um autor que também inspirou Pierre Muller –, o *laissez-faire*, distante de ser um movimento natural, foi, na realidade, imposto pelo Estado. “O *laissez-faire* não era um método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida” (POLANYI, 2012, p. 170), e, para isto, o Estado era indispensável. O intervencionismo contínuo e crescente, controlado e organizado pelo Estado, sob concordância e reivindicação dos liberais econômicos, foi condição para o desenvolvimento do mercado livre. Os liberais solicitaram a intervenção do Estado para estabelecer o liberalismo econômico e, uma vez estabelecido, requereram sua proteção, seja usando a força da lei, seja a força da guerra. Similar a tal período, o Estado continuou relevante no retorno do “moinho satânico” na década de 1980 e na globalização do referencial da eficiência pública nos anos 1990. Para Santos (2005), a globalização, a expansão dos mercados e a desregulamentação econômica são produtos de decisões e das políticas dos Estados nacionais. Portanto, os Estados continuam elementos importantes na construção de políticas públicas, ainda que fatores e decisões de outras escalas possam interferir em suas ações.

Ademais, “movimentos” sociais e políticos recentes parecem igualmente reafirmar o papel dos Estados nacionais. Para Muller, a União Europeia seria um exemplo da elaboração de políticas públicas em âmbito fora dos Estados nacionais. No entanto, os desafios com o Brexit levantam dúvidas sobre a continuidade do próprio bloco. A eleição de Trump nos Estados Unidos abriu caminho para discursos e ações nacionalistas no país e em outras partes do mundo. Ademais, temas intersetoriais como as migrações e a insegurança alimentar (como a crise dos alimentos em 2007/2008) reforçam os nacionalismos e reclamam políticas nacionais. Ou seja, ainda que a intersetorialidade esteja presente e os problemas extrapolem as fronteiras (cabendo, portanto, igualmente respostas internacionais), a necessidade de políticas públicas nacionais parece não perder importância.

Essas problematizações da abordagem não minimizam as contribuições da abordagem de Pierre Muller. Como mencionado na introdução, a obra “O Estado em ação” e as noções e conceitos que ela traz significaram uma mudança paradigmática na compreensão do Estado e das políticas públicas na França. Como citam Boussaguet, Jacquot e Ravinet (2015a) e ratificado por diversos autores do livro “Um toque francês na análise de políticas públicas?” (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2015b), a abordagem influenciou diversos pesquisadores franceses e alhures, e “alimentou” diversas análises e debates. Ao provocar questionamentos sobre as ideias do “Estado em ação” no global e no setorial e do papel dos atores sociais na construção e nas disputas de tais ideias, o autor nos leva a refletir sobre as formas como as sociedades se pensam e agem sobre elas mesmas. Outrossim, diante de problemáticas complexas e intersetoriais, o autor nos chama a atenção para os desafios contemporâneos na construção das políticas públicas e a necessidade de um referencial da eficácia global. Que imagens sobre nós mesmos (sociedade) temos projetado no espelho ao longo do tempo? Quais as consequências das interpretações de mundo hegemônicas? Que mudanças precisam ocorrer nos regimes de ação para construirmos um referencial da eficácia global? Essas são algumas das questões instigantes que emergem a partir da leitura das contribuições de Pierre Muller.

Referências

BECK, Ü. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Giddens, A. *et al.* **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 11-71.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. Pierre Muller, le Maverick de l'analyse des politiques publique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015a. p. 13-20.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015b.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo.** Lisboa: Editorial Teorema, 1985.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Cinco modelos de capitalismo. **Texto para discussão 280,** Escola de Economia de São Paulo, 2011.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. **Desenvolvimento em Debate,** v. 1, n.1, p.07-27, 2010.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins fontes, 1999.

ELIAS, N. **O processo civilizador: formação do Estado e civilização.** V II. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Análise comparada de políticas agrícolas.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-110.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FOUILLEUX, E. Au-dela des états en action... la fabrique des politiques globales. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris: Presses de Sciences, 2015. p. 287-314.

_____. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos, Sociedade e Agricultura,** v. 19, n.1, p. 88-121, abr. 2011.

_____. **La PAC et ses réformes.** Paris: L'Harmattan, 2003.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

JOBERT, B. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p.13-24.

_____. **Le tournant neoliberal en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1994.

_____. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, n.2, p.219-234,1992.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

LE GALÉS, P. Les approches françaises des politiques publiques au temps de Pierre Muller : complément d'enquête. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p.185-201.

HALL, P.A. An American perspective on French Approaches to public policy. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 237-242.

_____. Policy paradigms, social learning end the State. **Comparative Politics**, v.25, n.3, 1993 p. 274-296.

HALL, P. SOKICE, D. "An introduction to varieties of capitalism". In: HALL, P.; SOKICE, D. (Eds). **Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-68.

HALPERN, C ; JACQUOT, S. Aux frontières de l'action publique : l'instrumentarion comme logique de (dé)sectorisation. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 57-83.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique**: l'action publique. 2ed. Paris: Armand Colin, 2008.

HASSENTEUFEL, P.; MAILLARD, J. Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. **Gouvernement et action publique**, v.3, p. 377-393, 2013.

HASSENTEUFEL, P. et al. Policy difusion and translation. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 77-96, 2017.

JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **The policy studies journal**, v. 38, n. 2, 2010. p. 329-353.

KINGDON, J.W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. V. 1. p. 219-225.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, v.36, n.1, 2001. p. 111-141.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University, 2010.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. p. 69-91.

MÉRIAUX, O. Référentiel, représentation (s) sociale (s) et idéologie. In : FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 49-68.

MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris : Presses universitaires de France, 2015a.

_____. Mise en perspective : une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris : Presses de Sciences, 2015b. p. 405-435.

_____. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2008.

_____. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**. v.55, n.1, p. 155-187, 2005.

_____. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

PAPADOPOULOS, J. Référentiel, médiateurs et démocratie. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 103-123.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

POLLET, G. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 25-47.

RADAELLI, C. Un certain regard : « french » public policy analysis in europeanization research. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 221-235.

_____. Logiques de pouvoir et recits dans les politiques publiques de l'union européenne. **Revue française de science politique**, v. 5, n. 2, 2000. p. 255-276.

RAVINET, P. ; PALIER, B. Global, es-tu là ? reflexions sur une catégorie fantomatique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 27-56.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999. p. 117-166.

_____. **Policy Change and Learning**: an advocacy coalition approach. Westview Press, 1993.

SANTOS, B.S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B.S. (Org.) **A globalização e as ciências sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005. cap. 1.

SMYRL, Marc. **Regulation institutionelle et dynamique du politique**: vers um programme de recherche international et trans-sectoriel em politique piblique. Paris: Centre d'Etude Politique de l'Europe Latine, 2006.

SCHMIDT, V. Contrasting American and French approaches. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 243-248.

_____. Discursive institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 26, p. 303-326, 2008.

_____. Changes in comparative political economy: taking labor out, bringing the State back in, putting the firm front and center. **European Studies Association Meeting**, Montreal, 2007.

SKOCPOL T, EVANS P, RUESCHEMEYER D. **Bringing the State Back In**. New York and Cambridge: Cambridge University Press; 1985.

STREECK, S.; THELEN, K. **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford.: Univ. Press, 2005.

SUREL, Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. **Pouvoirs**, n. 87, p.161-178, 1998.

THATCHER, M. Industrial policy – an alternative french cognitive, sectoral, and statist analysis. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p.249-256.