

A Administração Local como Fator de Desenvolvimento

os municípios (*comuni*) da Itália Meridional e o controle de gestão¹

Fabrizio Battistelli²

Resumo

Invertendo a tendência histórica nas análises político-institucionais da realidade italiana, com especial atenção ao Sul da Itália, o presente artigo aborda as questões das relações sistema político/sistema social, valorizando mais os meios – a implementação das decisões – e dando menos destaque aos fins – que problemas públicos atacar – como costumeiramente os teóricos têm abordado o tema. Neste sentido, destaca-se o papel que reformas, aparentemente técnicas, como é o controle de gestão, teriam no processo de mudança institucional que é, ao mesmo tempo, aprendizado cultural, desenvolvimento econômico, social e político.

Palavras-chave: administração; administração pública; desenvolvimento; poder local; descentralização; cultura.

Abstract

Inverting the historical trend in the politics-institutional analyses of the Italian reality, and in special attention to the South of Italy, the present article approaches the questions of the relations policy system/social system valuing the ways – the implementation of the decisions – and giving it has not detached to the ends – that public problems to only attack – as of custom the theoreticians have boarded the subject. In this direction, stand out the role that reforms, apparently techniques, as it is the management control, would have in the process of institutional changes that, at the same time, is cultural learning, economic, social and politician development.

Keywords: management, public management, development, local power, decentralization, culture.

¹ Trabalho apresentado no Simpósio Internacional de Gestão Pública organizado pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Ijuí; Unijuí, RS, Brasil), de 13 a 14 de novembro de 2002 e traduzido pelo professor Amir Limana.

² Professor Livre-docente de Sociologia na Universidade de Roma “La Sapienza”, Faculdade de Sociologia, Roma/Itália (rehidis@pml.it).

Introdução

Sul da Itália e administração pública – ou, como se costumava dizer tradicionalmente, “questão meridional” e “questão administrativa” – constituem-se em dois temas que, depois de décadas de análises e discussões, ainda hoje, no início do século vinte e um, mantêm intacta a sua carga problemática.

Os pontos de ligação entre as duas questões são tantos e tais que é difícil atacar uma sem mencionar a outra. Ambas, de fato, trazem ao debate dimensões macro e dimensões micro, envolvem fenômenos sociais e instituições políticas, estratégias de atores e políticas públicas. As análises que, no passado recente, foram dedicadas ao sistema público na Itália, sempre atribuíram um amplo espaço ao fenômeno da “meridionalização”, no duplo sentido estrutural e cultural, da nossa burocracia. Contemporaneamente, aspecto ainda mais importante é o debate sobre modalidades específicas do desenvolvimento do “*Mezzogiorno*”³ – vez por outra definido como “insuficiente”, “atrasado”, “sem autonomia” – o qual não pode ser feito sem partir do papel dos poderes públicos e das modalidades concretas de suas ações em referência ao sistema produtivo, ao *Welfare*, às emergências sociais próprias da região meridional e das ilhas (emergências já vencidas como a miséria e o analfabetismo, ou ainda por combater, como a criminalidade organizada).

Contudo, um tema recorrente em toda discussão sobre relação sistema político/sistema social na Itália refere-se à polarização da atenção principalmente (se não exclusivamente) sobre os fins (e das relativas decisões), com escassa atenção sobre os meios (a

³ Optamos por manter no texto esta expressão “*Mezzogiorno*” no original, em italiano, já que se refere à região ao Sul da Itália (parte meridional) e que muitas vezes se confunde com a, assim denominadas “questão meridional”. Em que, principalmente a partir de Gramsci, ficou associada aos problemas do subdesenvolvimento e hoje, também, da corrupção e da violência, em geral relacionadas à máfia (*nota do tradutor*).

implementação de decisões propriamente dita). Invertendo esta tendência, as presentes notas se propõem sublinhar o papel que reformas aparentemente apenas técnicas, como a introdução do controle de gestão nas administrações locais do *Mezzogiorno*, possam contribuir para um processo de mudanças institucionais que é ao mesmo tempo aprendizado cultural e desenvolvimento econômico, social e político.

O problema das diferenças que, no interior do mesmo país, podem caracterizar as diversas áreas territoriais de que ele se compõe, é um dos temas mais sérios e interessantes para aqueles que se ocupam das ciências sociais. Na realidade, nem sempre ou raramente o desenvolvimento econômico e sociocultural de uma nação acontece de forma homogênea no tempo e no espaço. Frequentemente acontece que, enquanto por uma série de circunstâncias objetivas e subjetivas em uma determinada área amadurecem as condições de desenvolvimento, em outras a decolagem seja muito mais lenta e contraditória ou, até mesmo, nem tenha lugar. Neste contexto, um papel crucial é atribuído aos poderes públicos, na dupla dimensão política e administrativa, tendo em vista a superação dos desequilíbrios territoriais presentes em um determinado país.

Isto, por exemplo, vem de muito tempo e, em parte, é ainda hoje um problema da Itália (Bagnasco, 1991). Na sua relativamente recente história de Estado unitário e independente, a península foi marcada por um processo de desenvolvimento econômico que, a partir das últimas duas décadas do século XIX e com a definitiva aceleração nos anos 50 do século XX, transformou a parte norte-ocidental do país (Piemonte, Liguria, Lombardia) de agrícola em industrial. Quanto à Itália central – com exceção de Roma, cidade capital com características essencialmente administrativas e burocráticas – na Toscana e sobre a costa do Adriático, que vai do Veneto (Nordeste) a Marche (Centro), tomava corpo um modelo produtivo baseado na

pequena indústria e sobre áreas de desenvolvimento integrado (também de serviços), ao qual foi dado o nome de “Distritos Industriais” (Becattini, 2000a e 2002b).

Mais complexa e, por vários aspectos, problemática, é a situação do Sul. Antes mesmo de uma breve avaliação das causas históricas, um rápido balanço do desenvolvimento socioeconômico do *Mezzogiorno* da Itália no início do século 21 nos apresenta uma situação muito variada. Nesta região convivem, lado a lado, “ilhas” de eficiência (e às vezes de excelência) produtiva, tendo como exemplo o lado Adriático, e situações alarmantes no plano econômico (elevadíssimas taxas de desemprego, sobretudo juvenil, como no entorno de Nápoles) e social (existência de uma criminalidade organizada na Sicília, Calabria, Campania e, parcialmente, Puglia).

Também sem necessariamente exceder-se no verdadeiro e próprio desvio, é indubitável que um problema difuso é, por toda a região meridional italiana, um insuficiente desenvolvimento do “capital social” (Coleman, 1988), entendido como o *stock* de confiança do qual os atores possam dispor no curso das transações recíprocas, exonerando-os do exercício de custosas cláusulas de salvaguarda. Proveniente da esfera econômica, o capital social tem uma aplicação na esfera sociopolítica no conceito de “civismo” ou “senso cívico” (*civiness*). São dotadas de civismo as comunidades distintas “desde uma cidadania ativa, dotada de uma forte consciência social, de igualitarismo político e de um tecido social que é fruto de confiança no próximo e de cooperação” (Putnam, 1993, p. 18). No seu aprofundado estudo sobre desempenho institucional das regiões italianas, Robert Putnam (1993) revela como sendo o civismo a variável explicativa da diferença entre as respostas dadas pelo governo regional no Norte e no Centro-Norte da Itália, se comparadas às respostas dadas no Sul.

Putnam observava também como estas últimas – variante pública daquele “familismo amoral” que Banfield (1976) encontrava no comportamento dos indivíduos em uma cidadezinha do *Mezzo-*

giorno nos anos 50 – tenham as próprias raízes na experiência histórica de uma monarquia medieval autoritária e centralizada, ao contrário da experiência histórica de liberdade e de participação política vivida no resto da Itália durante a idade das comunas: uma prova dos “potentes condicionamentos impostos pela história e pelo contexto social ao bom funcionamento das instituições” (Putnam, 1993, p. 19).

Sul da Itália e “globalização européia”

Tão antiga, a ponto de chegarmos à Idade Média, a diferença entre o Norte e o Sul desperta a consciência subjetiva na segunda metade do século XIX, momento em que a Itália (juntamente com a Alemanha) é a última, entre as grandes nações da Europa, a obter a independência e a unidade nacional. Basta lembrar que, já em 1875, as perspicazes análises contidas na pesquisa Franchetti haviam trazido à luz as dramáticas condições de miséria material e moral em que se encontrava o Mezzogiorno da Itália. Em um país deixado à margem do processo de industrialização e modernização em ação nas nações européias mais avançadas (em 1861, imediatamente após a unificação da Itália, o país contava com 26 milhões de habitantes, dos quais 21 milhões eram analfabetos), o Sul representava uma ilha de retrocesso complementar.

As mesmas medidas de cidadania política e social introduzidas nas décadas sucessivas, tais como a instrução elementar obrigatória e ainda as primeiras formas de assistência sanitária de previdência por infortúnio, etc., foram penosamente contrabalançadas pela negatividade dos processos econômicos⁴. No âmbito industrial,

⁴ Para além de tudo, o diferente contexto no qual se inseriram tais medidas condicionavam fortemente a sua eficácia. É assim que em 1871 o analfabetismo havia caído, no Norte, a 45%, enquanto permanecia com uma cota de 84% no Sul.

as potencialidades produtivas do *Mezzogiorno* (territorialmente limitadas à região de Nápoles) sofreram o confronto com a superior capacidade que nas duas últimas décadas do século XIX havia começado a se desenvolver no triângulo Milão-Turim-Gênova. Ao mesmo tempo, a agricultura do Sul pagou um preço elevado pelo controle das exportações, imposto pelos países europeus importadores de óleo, de cítricos e de outros produtos alimentares provenientes do *Mezzogiorno*, como reação ao protecionismo permitido pelo Estado italiano à indústria setentrional (“guerra alfandegária” com a França de 1887).

Tudo isso determinará um agravamento do fosso existente entre Norte e Sul da Itália, quase duas nações diferentes e separadas, em vez de duas articulações do mesmo sistema econômico, político e sociocultural. Não estranha que, neste quadro, o debate, colocado acima de tudo por obra das contribuições analíticas e polêmicas dos assim chamados “meridionalistas” – de Francesco Saverio Nitti a Antonio De Viti De Marco, de Guido Dorso a Gaetano Salvemini – se desloca ao interior de dois pontos interpretativos. De um lado sustentava-se, mais ou menos explicitamente, a culpabilidade do “atraso” da região meridional no confronto com a região setentrional (o *Mezzogiorno* como “o peso” da nação italiana, dizia criticamente Gramsci). Do outro lado, da parte meridional, foi reiterada por muito tempo a denúncia da funcionalidade, coligada ao sistema político e econômico unitário, da dependência do Sul em relação ao Norte.

Tais polaridades interpretativas deram asas a uma interminável controvérsia no campo historiográfico, econômico, sociológico, etc. (em seu entorno provocou ásperos conflitos no âmbito político e produtivo), a qual ocupou o primeiro plano no discurso público da Itália por mais ou menos um século. Neste quadro, a discussão assume a forma de uma espiral: crítica do *Mezzogiorno* incapaz de desenvolvimento/contra-interpretação das causas do subdesenvol-

vimento; ou seja: protestos e reivindicações meridionais/polêmicas anti-meridionais por parte das áreas territoriais mais avançadas; indispensável, a este ponto, o êxito da mediação política praticada pelos poderes centrais, mediante o recurso a políticas distributivas.

Com a crise geral do sistema político italiano, por conseqüência das mudanças estruturais amadurecidas na sociedade pós-industrial, somada aos abalos ocorridos no quadro internacional no *annus mirabilis* 1989, entram em crise tanto as perspectivas teóricas quanto as soluções práticas adotadas em termos da “questão meridional”.

Estas – as soluções práticas – tradicionalmente foram duas. De um lado, os financiamentos, a fundo perdido, destinados a empreendedores dispostos a implantar atividades produtivas no Sul ou, então, à implantação de indústrias de propriedade pública. Desafortunadamente o objetivo – dar vida a pólos de desenvolvimento para o território adjacente – quase nunca é alcançado, quer pelo oportunismo de alguns empreendedores (que, uma vez embolsados os incentivos, desapareciam), quer pela estrutural dificuldade de produção com alta intensidade de capital de criar estímulo em um contexto ambiental pré-industrial. De outro lado, existiram as transferências às famílias, mediante a política de ampla concessão de aposentadorias (de invalidez e outros), de forma a enfrentar as conseqüências mais macroscópicas da pobreza, mas não de induzir processos de desenvolvimento⁵.

A denúncia da incapacidade da “mão” pública de favorecer a “decolagem” da economia local mediante o instrumento das intervenções extraordinárias efetuadas por um grande e ineficiente ente

⁵ Sob a dupla falência – nos termos da emancipação seja econômica seja política do Sul – da estratégia dos pólos de desenvolvimento e do modelo do gigantismo industrial, veja-se, respectivamente, Trigilia (1992) e Fantozzi (1993).

burocrático como a Caixa para o *Mezzogiorno* (programa de poupança destinada à alavancagem da região meridional – n. t.) vem hoje englobada (e dominada) na complexa crítica às políticas keynesianas que haviam dominado de forma absoluta até os anos 80. Quanto aos “amortecedores sociais”, – antes de mais nada as transferências individuais de natureza assistencial – a sua superação se projeta hoje como irreversível no interior do redimensionamento de todo sistema do *Welfare State*. No que concerne, enfim, à rigidez e à antieconomicidade do Estado central na sua política meridionalista, tais aspectos vêm incompreendidos no interior da (e por muitos aspectos imersa) acusação geral nos confrontos da ineficiência e da ineficácia (e também da inadequada representação), que hoje é movida ao centralismo político e administrativo em nome dos princípios do federalismo e das autonomias territoriais.

Isto induz a afirmar que os problemas não foram resolvidos e que as “questões” não perderam a sua urgência. Por alguns aspectos, ao invés disso, alguns problemas aparecem mais resolvíveis e outros um tanto mais complicados.

Na metade dos anos 90 a explosão na Itália do fenômeno “Lega Nord” e a emergência de uma “questão setentrional” fizeram temer que a crescente intolerância dos setentrionais pelos encargos impostos para o suporte financeiro destinados às regiões meridionais chegasse a colocar em discussão o próprio pacto constitutivo o sobre qual se fundamenta a unidade nacional⁶. O fracasso do projeto político da “Padania independente”, agitado por um período pela Lega, confirmou – para além das confabulações de Bossi (e inclusive, por alguns sociólogos “locais”) – a inexistência de uma séria base étnica

⁶ Em uma fase de crise econômica e política como aquela que caracterizou a Itália nos primeiros anos 90, ao Norte alguns começaram a manifestar abertamente aqueles sentimentos antimeridionais, que, desde sempre latentes na Itália, em precedência eram “sussurrados e reprimidos por um restante senso de civismo nacional e pela confiança ainda concedida aos partidos tradicionais” (Rusconi, 1994, p. 231-232).

para o separatismo. Não, todavia, a inexistência de fatores econômicos e sociais capazes de alimentar uma decisiva intolerância nos confrontos da convivência com as outras áreas do país (Bagnasco, 1996, p. 35).

Na realidade, mesmo com referência à “questão meridional”, o que presenciamos são os contragolpes daquele processo de ordem macro que leva o nome de globalização e, em especial, daquela sua particular aplicação regional representada por um processo de integração do continente europeu. No decorrer dos anos 90, as hipóteses da Liga Norte de uma separação da parte mais avançada da Itália foi esvaziada no plano econômico e decapitada no plano político pelos progressos da integração européia e, em particular, pela adesão da Itália à moeda única. Semelhantemente à “especificidade italiana”, emblematicamente representada (mesmo se não exaurida) pela questão meridional, e o poderoso aparato institucional montado durante décadas para administrá-la (Caixa para o *Mezzogiorno*, sistema das participações estatais), vieram varridos da crescente exposição ao mercado determinada pelo quadro normativo antiprotecionista e pela política econômica liberal promovida pela União Européia.

Portanto, tudo mercado e nada Estado nas sociedades já amplamente globalizadas do continente europeu? Nada de mais incorreto, ainda que se tenha em mente que o processo de globalização, que na última década do último século atropelou o mundo e a Itália, modificou os atores presentes sobre a arena política e institucional, mas não eliminou as funções que estes haviam sempre exercido. O parcial redimensionamento da atividade de regulamentação e o progressivo deslocamento do poder público não significam que uma e outro tenham feito desaparecer para sempre os próprios encargos, mas que ambos foram se afastando da instância que tradicionalmente os gerenciou: o Estado. Entidade que, na famosa definição de Daniel Bell (1974), se apresenta atualmente muito pequena para as coisas grandes e muito grande para as pequenas, o Estado vê, pro-

gressivamente, corroído o seu próprio papel em uma série crescente de âmbitos, por efeito de uma miríade de atores “acima” de si (organizações supranacionais e internacionais), “ao lado” (outros Estados) e “por baixo” (sociedades multinacionais, partidos políticos, movimentos sociais, grupos étnicos, etc.)⁷.

Se a crise fiscal do Estado, o descrédito do modelo assistencial, as novas compatibilidades e os novos vínculos assumidos com o “ingresso na Europa” enfraqueceram irremediavelmente a credibilidade e a capacidade de ação do Estado nacional na sociedade europeia, de modo algum parecem estar superadas as funções reguladoras tradicionalmente exercidas pelo sistema político, que, no caso da Europa, pode ser definido como um sistema plurinacional em curso de integração política sobre base incremental.

As funções públicas reguladoras não foram totalmente superadas. Simplesmente elas foram modificadas de titularidade e, em parte, de âmbito e de peso: são mais reduzidas, ou melhor, aparecem redistribuídas, diminuídas em alguns setores e aumentadas em outros. O que permaneceu a princípio imutável e que, ao contrário, potencializou-se no tempo, foi a relevância do aparato organizativo-institucional preposto à implementação das opções individuais e incorporadas no plano político, pois tanto com base nos princípios (subsidiariedade), quanto da disponibilidade concreta dos recursos organizativos, tais aparatos são, até aqui, na grande maioria dos casos, de ordem nacional. A presença de uma administração pública eficiente, eficaz, competente e responsável se revela um fator estratégico para os vários sub-sistemas-país e, no seu interior, para aquelas áreas para as quais a intervenção externa, regulatória e distributiva, potencialmente se apresentaria como mais profícua.

⁷ Isto é o que entende Rosenau (1990) quando, na sua análise das relações internacionais, propõe a definição de “multicêntrico” para aquele mundo contemporâneo, que na produção econômica é definido como sendo “pós-industrial” e na reprodução social “pós-moderno”.

O caso das políticas regionais de desenvolvimento da União Européia é, neste sentido, ilustrativo. A existência de uma administração pública operante torna-se uma vantagem competitiva crucial para aquelas áreas e para aqueles países que possam usufruir, por exemplo, da gestão e do emprego dos fundos industriais colocados à disposição do sistema plurinacional europeu em via de integração. Ao contrário, em outras áreas a ineficiência das administrações públicas regionais e locais reduz e condiciona a utilização dos recursos a eles destinados.

No contexto europeu, o caso mais conhecido de eficácia na utilização dos financiamentos comunitários é representado pela Irlanda, enquanto o exemplo mais vistoso de ineficiência é atribuído às regiões do Sul da Itália. A maior capacidade para acessar fundos europeus e atrair investimentos internacionais de áreas menos desenvolvidas de outros países europeus (Irlanda, Espanha, Portugal), comparada ao *Mezzogiorno*, é amplamente atribuída, ainda que não exclusivamente, ao melhor desempenho das administrações e dos poderes locais.

Como sintetiza Robert Leonardi, os requisitos do desenvolvimento são três: “a segurança dos investimentos e do empreendimento”, ou seja, o controle da criminalidade sobre o território; “a funcionalidade das instituições locais e regionais”; e o “capital social” possuído pela sociedade civil, baseado no pressuposto de que “o desenvolvimento é um trabalho coletivo e não somente uma vantagem pessoal individual” (1998, p. 199-200).

Crise do papel público e crise das administrações públicas

A idéia de que além dos fins (as *policies* e, acima de tudo, as *politics*), os meios (as administrações públicas) também são importantes, é uma constatação que demorou a ganhar espaço numa cultura que de há muito tempo vem dominada pelo idealismo, como a

italiana. Se tudo o que foi dito até agora tem qualquer fundamento, teremos conseguido o primeiro objetivo: evidenciar que a administração pública é importante para o Sul. Propomo-nos agora a demonstrar o recíproco, ou seja, que também o Sul é importante para a administração pública.

Para fazer isto, porém, devemos nos aproximar da “questão administrativa” de uma perspectiva mais ampla. Na realidade, devemos examinar o processo de mudanças em ação nas administrações públicas italianas no duplo âmbito da representação de tal processo e das estratégias adotadas nele, pelos responsáveis políticos e técnicos do aparato burocrático (perspectiva vertical, ou “retórica” da mudança), assim como naquela da representação e das estratégias adotadas pelos servidores públicos na sua ação cotidiana (perspectiva horizontal ou “persuasão”) (Battistelli, 1998, 2002).

Os primeiros a falar dos processos de mudanças e de reforma das administrações como de um “domínio da retórica” foram March e Olsen (1992, p. 143). Nos importa, todavia, sublinhar que, na nossa acepção, o conceito de retórica é utilizado não no sentido valorativo (e por isso mais ou menos implicitamente derogatório), mas sim, no sentido descritivo.

No âmbito da metáfora semiológica – uma das metáforas que, a nosso parecer, dá conta mais eficazmente da administração pública – a retórica é, de fato, uma forma de comunicação, cuja caracterização não é fundamentada sobre a veracidade dos conteúdos, nem sobre a esteticidade das formas (ao contrário do que se pretende coloquialmente).

Entendida como modalidade de comunicação, ao contrário, a retórica se caracteriza pelo direcionamento de seu fluxo: no essencial, um fluxo que procede do alto para baixo, de um orador para

sua platéia. No que concerne, em particular, à retórica da mudança, entendemos com tal expressão aquelas constelações de *frames* teóricos, princípios normativos, procedimentos, técnicas e práticas profissionais e, finalmente, instâncias ideológico-morais, que estão na base do “New Public Management”⁸.

Na sua simplicidade, a idéia de fundo é de notável apelo teórico e impacto prático: aplicar no setor público (administração pública) os critérios e as medidas organizacionais que deram boas provas de si próprias no setor privado (empresas). Esta operação é, comumente, descrita como “transferência”, “migração”, “transmissão”, “transplante”, etc., de determinadas experiências e práticas vindas do mundo das empresas privadas para aquelas da administração pública⁹.

Como aconteceu que esta operação de aplicação das técnicas gerenciais tenha se firmado hoje como representação e estratégia oficiais (e portanto, como “retórica”, isto é, como comunicação *top-down*) no âmbito da questão administrativa? Descartamos, pelo seu simplismo, a resposta dos mais entusiásticos e positivistas entre os seus criadores: “porque é a solução acertada”. Uma sociologia do conhecimento aplicada aos fenômenos políticos – como são, em boa

⁸ Interpretações críticas do paradigma gerencial aplicado ao sistema público foram expressas na Itália, acima de tudo, pela “Escola de Roma”: d’Albergo e Vaselli, 1997; Fedele, 1998 e 2002; Pipan, 1995.

⁹ O uso destas ou de outras metáforas não é vazia de significado, tanto é que a metáfora de caráter naturalístico, (biológico, físico, topográfico, etc.) os quais, aquelas antes citadas, nos parecem preferíveis à metáforas de caráter simbólico, por exemplo, de ordem lingüística como no caso da translação/tradução. O conceito de *translation* foi introduzido na metade dos anos 80 nos estudos de sociologia da ciência e da tecnologia e obra de estudiosos como M. Callon (1986) e B. Latour (1992). A discussão abriu-se no conceito de *translation* a acepção prevalecente deve ser aquela de *translação* (Gherardi, 1998; Gherardi e Lippi, 2000 e 2002), ou então, se esta deva considerar aquela de translação que, com os seus significados de deslocamento de um lugar a outro (seja somente, “de baixo” e a nível “de base”), mantém validade material.

medida, as burocracias – mostra a direta filiação da nova administração pública à evolução do sistema político verificado no Ocidente neste período do século. Em tal perspectiva, falar de retóricas da mudança significa também falar de mudança das retóricas. Contrariamente ao que sustentam seus divulgadores, de fato as retóricas não são absolutas e, sim, historicamente determinadas, como demonstra o incontestável dado de que elas mudam no tempo.

Quem, por exemplo, quisesse percorrer rapidamente a evolução das retóricas (e dos decorrentes paradigmas) no que se refere à questão administrativa na Itália (e provavelmente em outros países da Europa continental) nos últimos 50 anos, poderia reconhecer três fases. Uma primeira fase, que envolve aproximadamente o período que vai da reconstrução ao “boom econômico”, é denominada de *paradigma jurídico* e a retórica que emana é aquela da reforma da administração pública (decretada com a criação, em 1953, de um conveniente ministério). A segunda fase, que coincide com os primeiros governos de centro-esquerda nos anos 60, é fortemente inspirada pelo *paradigma econômico* e tem como própria retórica a *programação*, isto é, a hipótese da predisposição das forças produtivas a objetivos sociais individualizados a nível político (“reformas de estrutura”, nacionalizações) e geradas, no plano operativo, por oportunas estruturas técnicas.

Prolongados numa alternância de desilusões crescentes e de sempre mais tímidas retomadas, até o início dos anos 80, este paradigma e esta retórica se vêem definitivamente invertidos pela onda neoliberalista que, a partir da experiência dos governos conservadores na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, conquista gradualmente o resto do mundo ocidental no curso das últimas duas décadas do século. Toma corpo, a este ponto, a terceira fase, inspirada no *paradigma organizativista*, que vê emergir como *dominante a retórica da gerencialização* (ver figura 1).

Figura 1. Mudanças das linguagens e das correspondentes retóricas no tema de mudanças do sistema administrativo

<i>Linguagem</i>		<i>Retórica</i>
Jurídica	————→	Reforma da administração pública
Econômica	————→	Programação
Organizacional	————→	Empreendedorismo

É assim que, como foi maliciosamente observado, sobre a cena político-social se assiste a uma inversão das partes (Czarniawska-Joerges e Joerges, 1990). O poder público em geral, e em particular o Estado, que no final dos anos 60 representava o fiador da equidade e gerenciador dos interesses coletivos, torna-se um tirano hobbesiano, num momento fiscal de recolhimento insaciável dos recursos da coletividade e do gasto irresponsável e dilapidador dos mesmos; ao contrário, os empreendimentos privados, antes *villain* egoísta e explorador nas representações progressistas de 25 anos antes, hoje recita o papel de sábio defensor dos valores liberais.

Se de um lado os custos crescentes do *Welfare* e, de outro, a crise da corrente dirigista (a começar pela sua versão mais extrema e falimentar, representada pelo socialismo de perfil soviético) minam na base a confiança keynesiana e neokeynesiana sobre o papel do Estado no desenvolvimento e na estabilização do sistema econômico, sob as ruínas da visão programática atribuída a este último, fica também a perspectiva macro da economia. Não se trata, de fato, somente do fracasso registrado na tentativa de eliminar e substituir (na versão soviética) ou, ao menos, de domar (na versão social-democrática) os *espíritos animalescos* do capitalismo. Em Economia, como em outra ciência social, os grandes afrescos críticos (para não falar das construções prescritivas) são sepultadas por uma maré de impopularidade que a emergente sensibilidade pós-moder-

na reserva a todas as “meta-narrações” – razão, progresso, classe, etc. – que haviam acompanhado o aparecimento e a consolidação da modernidade (Lyotard, 1981). À luz disto, o sucesso do paradigma organizativista é assegurado. Rejeitando as generalizações empiricamente indemonstráveis e realmente expressando relutância para estabelecer nexos analíticos e problemáticos com o contexto social e político, o paradigma dos consultores empresariais e das escolas de *business administration* elabora e oferece uma perspectiva micro bem ancorada na dimensão empírica, senão operativa, dos fenômenos. Deixando de fora as ideologias, promete análises pontuais e, acima de tudo, soluções concretas aos problemas. O encontro com um fenômeno complicado, inveterado e tormentoso como a questão administrativa – um recorrente calcanhar de Aquiles, não somente na Itália, mas um pouco em todos os sistemas-países (Meyer e Zucker, 1989) – é, a esta altura, inevitável.

E, de fato, o futuro inspira, em ambas as partes, um inesperado “raio” e, enfim, se traduz num casamento que até agora, na aurora do novo século, aparece caracterizado como lua-de-mel. Reivindicado pelas elites inicialmente restritas, porém sempre mais ouvido pelos estudiosos, pelos políticos e pelos administradores profissionais, o novo *management* público começa a ser transferido e difundido na Itália entre os anos 80 e 90, influenciado pela medidas de racionalização, mensuração e responsabilização introduzidas na Grã-Bretanha pelo governo conservador da senhora Thatcher, pelas medidas de liberalização e de desregulamentação realizadas nos Estados Unidos pelo presidente Reagan, galvanizado pelos ecos dos sucessos organizativos, conseguidos no Japão pela filosofia da qualidade total.

É verdade que, passando de observadores para atores, para praticar a linguagem de inovação dividida e co-elaborada desde baixo, os servidores públicos devem evitar os paradoxos, os arcaísmos e os equívocos que inundam a nova língua. Entre os primeiros

é de elencar o paradoxo (que recorda a afirmação – verdadeira? falsa? – do cretense, segundo o qual todos os cretenses afirmam o falso) inserido na nova regra que recita: “basta de obedecer às regras!”. Entre os arcaísmos, ao contrário, um lugar central cabe ao modelo industrial e ao fascínio que ele continua a emanar externamente ao mundo empresarial, bem diferente do vigor da sua fase propulsiva. Em mãos de “tradutores” sem preconceitos (em geral, consultores privados empenhados em vender soluções feitas sob medida para as administrações públicas), velhos artefatos como a “padronização”, os “tempos e métodos”, as “funções do trabalho” – há tempo rejeitados na produção industrial – sofreram rápidas reparações e vêm apresentados como novos. Mesmo com estas contradições, contudo, o processo de inovação moveu-se, recrutou defensores e obteve recursos: tornou-se assim uma *network* de atores que já alcançou e superou a massa crítica, isto é, a barreira abaixo da qual era constantemente exposta ao risco de dissolver-se.

No conjunto de teorias e de práticas que concorre para formar o novo administrador público, uma posição de primeiro plano é reservada ao *controle de gestão*. *Este*, como já foi eficientemente analisado, não é um objeto unitário, mas sim um agregado de várias técnicas e de diferentes interpretações (Gherardi; Lippi, 2000).

Representa uma coincidente fonte de algum equívoco que o conceito de controle já existisse e fosse bem consolidado no âmbito público, em particular no uso político e jurídico, indicando, de modo geral, a supervisão que as instituições representativas exercitam nas administrações e, de modo particular, a coerência com a determinação dos singulares atos da implementação administrativa. Na realidade, no âmbito econômico o controle é um conceito que se aplica a todas as demais funções, nascendo originariamente como instrumento de transparência para os sócios de uma empresa e de

envolvendo-se na seqüência como instrumento operativo em duas direções: internamente, como análise dos custos em relação aos resultados, de imputação de uns e de outros às várias unidades organizativas da empresa; externamente, como individualização dos objetivos e como avaliação em relação a sua realização.

Enunciado e posto em prática no sistema público já nos anos 80, por obra de alguns pioneiros, atores individuais (estudiosos e experts) e institucionais (entes públicos, sobretudo locais) o controle de gestão será sancionado oficialmente na década seguinte por uma seqüência de atos normativos¹⁰. Ulterior confirmação do significado de tal inovação, hoje o controle de gestão é feito objeto de análise jurídica e econômica e também sociológica – em particular na perspectiva socioorganizativa de caráter construcionista – articulado e aprofundado como poucos outros temas da questão administrativa foram capazes de suscitar (Gherardi; Lippi, 1999, 2000).

A esta altura, a questão que se coloca é a seguinte: aceita a relevância do controle de gestão como exemplo de translação (transferimento) de saberes e de práticas no setor público, quanto é compartilhado nos entes locais do Sul e em que medida isto contribui para modificar a cultura dos servidores públicos?

¹⁰ A lei 142 de 1990 prevê para os entes locais a possibilidade de instituir o controle de gestão, contemporaneamente abolindo o controle de mérito e pondo limitações àquele de legitimidade; o decreto legislativo 29/1993 estende o controle de gestão a toda a administração pública, individualizando outrossim a unidade de custo e os centros de responsabilidade; a lei n° 20/1994 reforma os controles exercitados pelo Tribunal de Contas, limitando os controles de legitimidade aos atos de maior relevo político-administrativo e atribuindo ao Tribunal de Contas o controle sobre a gestão da administração pública; o decreto legislativo 77/1995 precisa ulteriormente o conteúdo e a finalidade do controle de gestão para os entes locais; o decreto legislativo 286/1999 em vigor desde quando previsto das “leis Bassanini” disciplina organicamente o sistema dos controles internos, estabelecendo a distinção e a relação entre as diversas tipologias do controle (de regularidade administrativa e contábil, de gestão, controle estratégico assim como correlacionada à avaliação dos dirigentes, enfim, o texto único 267/2000 que precisa o âmbito de aplicação aos entes locais.

Controle de gestão a Aprendizagem Institucional

A possibilidade de sondar a reatividade dos entes locais da Itália, com particular referência àqueles do Sul e das ilhas, frente à introdução do controle de gestão, nos é oferecida por meio dos levantamentos periódicos efetuados pelo Tribunal de Contas. Nos relatórios anuais ao Parlamento de fato aparece o levantamento das províncias e das cidades (*comuni*) italianas superiores a 8.000 habitantes que possuem ativado o controle interno até aqui, integrados por um conjunto de perguntas de natureza “sociológica” sobre o estado de atuação da reforma e sobre suas conseqüências nas relações entre atores institucionais (Tribunal de Contas, 1999 e anos seguintes).

Do censo depreende-se que o processo de introdução do controle de gestão, mesmo distante de parecer concluído, já nos mostra uma atuação que permite falarmos de superação do limite crítico. Mesmo prescindindo das províncias (que realizaram o controle de gestão em sua quase totalidade), mesmo as municipalidades (*comuni*) – que possuem no seu interior numerosos médios e pequenos entes – conseguiram um nível de realização que interessa a cerca de 1/3 do total. Com uma taxa de realização equivalente à metade do valor nacional (15,4% das municipalidades meridionais, em um universo de 32% a nível nacional; entre as províncias, ao invés, a taxa de atuação é similar àquela do resto do país), o atraso do *Mezzogiorno* nos pareceria confirmado. Todavia, se formos para além dos dados apenas quantitativos, para aqueles qualitativos, constituídos pela documentação comprovada e sobretudo dos comentários livres, o panorama que se delinea é, ao contrário, bem nítido e sugere um juízo mais articulado.

Toca-nos, antes de outra coisa, a sincera admissão das dificuldades. Seguramente um passo intelectual e psicologicamente indispensável para a superação de qualquer *status quo*. É apreciável

o fato de que – interpelados por ente externo, ao qual a lei atribui o controle de segundo grau, como o Tribunal de Contas – do município (*Comune*) de Andria (Bari) tenham declarado com franqueza aquela que, com grande probabilidade, seja uma situação difusa em muitas partes da Itália: “a ficha de avaliação proposta pela primeira vez pelo ente causou desorientação nos dirigentes”. Por outro lado, que a novidade, representada pelo controle de gestão, possa ser percebida, mais do que como um fator de desorientação com referência às rotinas consolidadas, também como uma oportunidade, emerge destas observações formuladas por um outro município (*comune pugliese*), Trinitapoli (Foggia): mesmo tendo sido ativado há pouco tempo, o núcleo já conseguiu notáveis efeitos entre os servidores que, em relação ao conteúdo das fichas solicitadas, estão adaptados para uma maior atenção referente às problemáticas relativas à organização dos órgãos públicos.

Voltando às dificuldades que se possam encontrar na realização do controle de gestão, segundo o município (*comune*) de Sant’Antimo (Nápoles), estas podem ser explicadas sobre a base da separação que tende a se determinar entre a previsão da lei e a sua atuação, em particular quando a inovação pertence originariamente a um universo de significados e de práticas diferentes daquele no qual esta será implementada: “não basta uma regra normativa para garantir a finalidade à qual o serviço está indicado. De fato, se trata de um procedimento absorvido do sistema de empresa (onde não resulta imposta nenhuma norma), pela qual a plena e completa atuação pressupõe uma radical mudança do perfil de gestão da autonomia territorial”. O objetivo individualizado do município (*Comune*) de Sant’Antimo é, a este ponto, a representação orgânica e transparente da modernidade, seja do orçamento dos recursos, seja da sua aplicação com a finalidade de oferecer à coletividade administrativa conhecimentos e benefícios adequados aos recursos demandados.

À complexidade do tema, com particular referência à responsabilidade dos administradores eleitos e à adequação dos recursos, se refere também o município (*Comune*) de Bitonto (Bari). Obser-

vando que o controle de gestão e os seus órgãos seriam operativos e efetivamente úteis, mesmo que estivessem sedimentados os procedimentos do órgão de governo referente aos programas e os objetivos se tornassem exaurientes, e estivessem resolvidas as falhas dos órgãos (em quantidade e qualidade) de modo a consentir ao dirigente a explicação das funções próprias e não sub-rogatórias.

O exemplo mais significativo, no entanto, provém da Sardenha. Aqui o município (*comune*) de Tempio Pausania (da província de Sassari) projetou em 1996 a instituição de um escritório de estatística para introdução do controle de gestão que, previsto inicialmente em associação com outros quatro municípios, na seqüência desenvolveu-se até o ponto de consorciar todos os doze municípios pertencentes à comunidade de “Gallura”. O resultado é um escritório polifuncional, articulado em uma sede central com escritório em cada um dos municípios aderentes, em condições de projetar e realizar pesquisas sobre a qualidade dos serviços fornecidos pelos entes locais da região.

De um relatório que é tanto a prestação de contas de uma *successful story* quanto uma qualificada análise sociológica, emergem aspectos críticos de notável interesse sobre o plano interpretativo. A largada – como dizem em Tempio Pausania – baseou-se sobre o entendimento de que a administração pública tenha a capacidade e recursos comparáveis àqueles existentes no setor privado, mesmo que muito freqüentemente sejam pouco valorizados. Imediatamente, depois de uma rápida análise dos custos, mostrou a escassa economicidade da realização de uma estrutura que tivesse como única fonte de utilização os 14 mil habitantes de Tempio Pausania. Pensou-se, então, em estender o serviço que estava sendo projetado para um território mais amplo, oferecendo-o aos municípios (*comuni*) que, sozinhos, não poderiam permitir-se tê-lo; isto teria inclusive permitido iniciar um mecanismo de troca de experiência dos servidores comunais, que não estavam habituados nem mesmo com as modalidades comunicativas que geralmente são utilizadas.

Depois de criado o escritório de estatística em Tempio Pausania, obteve-se a possibilidade de participar em um projeto experimental, promovido pelo Departamento da Função Pública e realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (Istat), para implementar uma metodologia (fundada no *benchmarking*, a satisfação do cliente e o balanço legível) em vista da adoção do controle de gestão nos municípios (*comuni*) de reduzida dimensão. Entre os numerosos problemas encontrados, alguns foram de ordem estrutural (como a variedade da escolha e dos comportamentos políticos, que dificulta a comparabilidade dos dados), enquanto outros foram de ordem cultural (internamente, a estrutura organizativa “pouco educada para a coleta de indicadores estatísticos”; externamente, “o escasso hábito dos cidadãos de se envolverem diretamente exprimindo um juízo sobre a atuação da administração”; entre entes, enfim, “a dificuldade congênita” de reconhecer-se na “cultura do associacionismo”).

Não obstante isto, a atividade desenvolvida despertou “um processo virtuoso de mudanças” em vários aspectos da “vida dos municípios (*comuni*) interessados, graças também ao processo de *cross-fertilization* originado do encontro de cultura e experiências diversas entre o pessoal dos entes e dos próprios pesquisadores do Instituto Nacional de Estatística, verdadeiros e próprios “tradutores” de métodos e abordagens vindas de longe. As conclusões das observações sublinham o papel decisivo dos atores: “o sucesso da iniciativa depende fundamentalmente do fator humano; sem ‘estas’ pessoas (e não outras) o projeto seria seguramente uma experiência falida. Não se pode mais nivelar a administração pública afirmando que as pessoas não contam, mas sim as funções das quais estão revestidas”.

Observações conclusivas

Neste ponto, é possível observar que mesmo sem pretender generalizar os discursos que provêm de pequenos, porém dinâmicos entes locais da Itália meridional, a sua qualidade nos leva muito

longe das avaliações que eram correntes há pouco mais de uma geração. Na Itália, estávamos no preâmbulo da aplicação dos métodos das jovens ciências sociais para a questão administrativa, trincheira indiscutível da linguagem jurídica; na tentativa de oferecer uma leitura das causas do atraso da burocracia italiana, alternativa de uma visão exclusiva e rigidamente normativa, os sociólogos dos anos 60 trabalhavam para estabelecer relações entre tais situações e as características estruturais dos servidores públicos.

Escrevia Paolo Ammassari (1969, p. 3), que “o perfil social e regional dos funcionários condiciona os seus comportamentos administrativos”. Comentando o dado pelo qual mais de três quartos dos funcionários do Estado e dos entes locais haviam nascido na Itália meridional e insular, o autor colocava o problema da “representatividade” no duplo sentido de “capacidade” de produzir pessoas destinadas a assumir posições de responsabilidade nas administrações e de “possibilidades, de parte das regiões, de serem proporcionalmente representadas na composição [...] da classe administrativa” (Ammassari, 1969, p. 13).

O passo seguinte era a determinação de causa e efeito entre estrutura da sociedade meridional (e cultura dos funcionários meridionais) e administração pública. Também Luciano Cappelletti, partindo do pressuposto de que o *Mezzogiorno* apresenta “uma estrutura tradicional-conservadora: a sociedade é altamente estratificada e estática” e a tendência era a de “opor resistência contra as mudanças sociais muito rápidas ou radicais”, sublinhava que “a administração italiana parece possuir certas características de natureza não-liberais e autoritárias que [...] não se exclui o fato de em qualquer medida refletirem certas tendências da personalidade meridional que encontraram no ambiente da administração um fértil terreno para o desenvolvimento” (Cappelletti, 1968, p. 102)¹¹.

¹¹ Um autor francês, Jean Meyrat (1960), era – é o caso de dizer – *tranchant*: o meridional típico é “sedento de poder” (Cappelletti, 1968, p. 88).

Aproximadamente 20 anos mais tarde, um estudioso equilibrado e profundo conhecedor da administração pública italiana, como é Sabino Cassese (1985:5), listava três causas do retardado desenvolvimento da administração pública: “a proveniência do pessoal de uma região” (o Sul), até alguns anos atrás, de forte “tendência camponesa” onde, por último, “está ausente uma mentalidade produtiva de tipo industrial”.

Na seqüência, o determinismo ecológico destas posições foi amplamente revisto, superando as empiricamente indemonstráveis inferências psicológicas muito em voga no passado. A mesma análise dos expoentes mais avançados do funcionalismo de língua inglesa, como já foi citado por Putnam (1993), não exclui, por exemplo, a possibilidade teórica e prática da realização da mudança. De um lado, a pluralidade dos êxitos dos processos econômicos e sociais verificados no *Mezzogiorno*. Após a crise do modelo da grande indústria, não se pode mais falar de “o” Sul como uma entidade homogênea. Sugere, porém, que se examine de perto e com instrumentos finos algo que muito mais acertadamente pode ser definido como “os” Sul(is) (Cersosimo; Donzelli, 2000). De outro lado, um dado unificante permanece. Este consiste no crescente sofrimento percebível hoje nas instituições e na sociedade civil meridional, no confronto da passiva aceitação das etiquetas culturais impostas no passado e, ainda mais freqüentemente, auto-impostas. A “história” (como amam defini-la os organizativistas da escola construtivista) do controle de gestão é, neste sentido, emblemática. Se é verdade que também esta representa (como no fundo cada inovação) um caso de “solução à procura de problemas” (Cohen; March; Olsen, 1988, p. 321), é também verdade que esta pôde desenvolver-se enquanto encontrou, em seu próprio caminho, atores que se colocavam o problema de uma solução.

No *Mezzogiorno* da Itália estes atores são mais numerosos do que geralmente se pensa e, presumivelmente, estão aumentando. Os estudos que analisam a relação entre a sociedade, o mercado e o

sistema político institucional não demonstram que hoje o primeiro e o segundo não têm mais a necessidade do terceiro, mas sim, que tenha necessidade de um modo diverso. Fechou-se, para sempre, a página de um poder público intrusivo e pesado (para além de ineficiente e caro). Na ilusão de poder exercer intervenções “demiurgas” sobre a estrutura produtiva e sobre o território, ainda existe espaço e até necessidade para intervenções capazes de suscitar, desde baixo, aquilo que já existe de bom: passar de *government* à *governance* do desenvolvimento.

Bibliografia

AMMASSARI, Paolo. “L’estrazione dei funzionari dello Stato e degli enti locali”. In: AAVV. *Il burocrate di fronte alla burocrazia*. Milano: Giuffrè, 1968. p. 3-34.

BAGNASCO, Arnaldo. *Tre Italie: problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino, 1991.

_____. *L’Italia in tempo di cambiamento politico*. Bologna: Il Mulino, 1996.

BANFIELD, Edward C. *Le basi morali di una comunità arretrata*. Bologna: Il Mulino, 1976 (ed. orig. *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Free Press, 1958).

BATTISTELLI, Fabrizio. *Burocrazia e mutamento*. Persuasione e retorica dell’innovazione amministrativa, Milano, Angeli, 1998.

_____. (a cura). *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*. Milano: Angeli, 2002.

BECATTINI, Giacomo. *Il distretto industriale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 2000a.

_____. *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 2000b.

BELL, Daniel. *The Coming of the Post-industrial Society*. A Venture in Social Forecasting, New York, Basic Books, 1974.

CALLON, Michel. "Some Elements of a Sociology of Translation: domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay". In: LAW, J. (Ed.). *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?*, Sociological Review Monograph 32. London: Routledge and Kegan Paul, 1986. p. 196-233.

CAPPELLETTI, Luciano. *Burocrazia e società*. Milano: Giuffrè, 1968.

CASSESE, Sabino. "L'amministrazione pubblica in Italia". In: *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, n. 2, 1985. p. 3-29.

CERASE, Francesco P. (a cura). *La nuova dirigenza pubblica*. Esperienze e percorsi di una riforma. Roma: Carocci, 1999.

CERSOSIMO, Domenico; DONZELLI, Carmine. *Mezzo giorno*. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale, Roma, Donzelli, 2000.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. "Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza". In: ZAN, Stefano (a cura). *Logiche di azione organizzativa*. Bologna: Il Mulino, 1988. p. 318-334 (ed. orig. "People Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance". In: MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976. p. 24-37).

COLEMAN, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital". In: *American Journal of Sociology*, 94, suppl., 1988. p. 95-120.

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbora; JOERGES, Bernard. "Linguistic artifacts at service of organizational control". In: GAGLIARDI, Pasquale (Ed.). *Symbols and artifacts*. Views of the corporate landscape. Berlin-New York: De Gruyter, 1990. p. 339-364.

TRIBUNAL de Contas, Sezione Enti locali. *Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli Enti locali*, Roma, 1999 e anni seguenti.

D'ALBERGO, Ernesto; VASELLI, Paolo. *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento e ipocrisia*. Roma: Seam, 1997.

FANTOZZI, Pietro. *Politica clientela e regolazione sociale*. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana. Soveria Mannelli: Rubettino, 1993.

FEDELE, Marcello. *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma-Bari: Laterza, 1988.

_____. *Il management delle politiche pubbliche*. Roma-Bari: Laterza, 2002.

GHERARDI, Silvia. “Tradurre è tradire, ovvero la traslazione del controllo di gestione in ambito pubblico”. *Il nuovo governo locale*, n. 2, 1998. p. 59-83.

GHERARDI, Silvia; LIPPI, Andrea. “Da burocrati a professionisti. Carriera, competenze e cultura amministrativa dei *controllers* del settore pubblico locale”. In: *Cerese*, 1999. p. 65-105.

_____. *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*. Milano: Cortina, 2000.

_____. “La traslazione come metafora e come metodo”. In: BATTISTELLI, 2002. p. 167-186.

LATOUR, Bruno. *La scienza in azione*. Torino: Comunità, 1992 (ed. orig. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Milton Keynes, Open University Press, 1987)

LEONARDI, Robert. *Coesione, convergenza e integrazione nell’Unione europea*. Bologna: Il Mulino, 1998 (ed. orig. *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. New York: St. Martin’s, 1995).

LYOTARD, Jean-François. *La condizione postmoderna*. Rapporto sul sapere. Milano: Feltrinelli, 1981 (ed. orig. *La condition postmoderne*, Paris, Éditions de Minuit, 1979).

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica. Bologna: Il Mulino, 1992 (ed. orig. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989).

MEYER, John W.; ZUCKER, Lynne G. *Permanently Failing Organizations*. London: Sage, 1989.

MEYRAT, Jean. *La Calabre*. Paris: Colin, 1960.

PIPAN, Tatiana. (a cura). “Simbolismo organizzativo e amministrazione pubblica”. n. monografico di *Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione*, n. 1, 1995.

PUTNAM, Robert D. (con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti). *La tradizione civica delle regioni italiane*. Milano: Mondadori, 1993 (ed. orig. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993).

ROSENAU, James. *Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

RUSCONI, Gian Enrico. "L'identità nazionale e la sfida separatista". In: Spadolini G. (a cura). *Nazione e nazionalità in Italia*. Roma-Bari: Laterza, 1994. p. 223-236.

TRIGILIA, Carlo. *Sviluppo senza autonomia*. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno. Bologna: Il Mulino, 1992.