

Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas

Mattia Casula

Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli
 Departamento de Ciência Política
 Roma — Itália

O objetivo deste artigo — de natureza teórica — é discutir os possíveis atores que podem definir políticas públicas, bem como a influência que novas arenas decisórias exercem em relação à política. O artigo resgata a evolução de diferentes modelos de formulação de políticas públicas, até as transformações que vêm acontecendo com a adoção do modelo de governança. Por meio de evidências empíricas obtidas a partir do caso italiano, o estudo das novas arenas decisórias que influenciam na definição de políticas públicas mostra que existem diversos problemas relacionados, acima de tudo, com a incerteza sobre a natureza democrática dessas arenas e com a impossibilidade de claramente atribuir responsabilidade política pelas escolhas feitas. Essas são questões e futuras perguntas de pesquisa que devem ser respondidas e que limitam a análise a estudos de caso específicos, relacionados preferencialmente com a esfera local.

Palavras-chave: políticas públicas; governança; democracia participativa; democracia deliberativa; Itália.

¿Quién gobierna en la gobernanza (local)? Reflexiones teóricas y evidencias empíricas

El objetivo de este artículo —de naturaleza teórica— es discutir los posibles actores que pueden determinar políticas públicas, así como la influencia que nuevos espacios decisorios ejercen con relación a la política. El artículo rescata desde la evolución de diferentes modelos de producción de políticas públicas hasta las transformaciones que están teniendo lugar con la adopción del modelo de gobernanza. Por medio de evidencias empíricas obtenidas a partir del caso italiano, el estudio de los nuevos espacios decisorios que influyen en la determinación de políticas públicas muestra que existen diversos problemas relacionados, sobre todo, a la incertidumbre sobre la naturaleza democrática de esos espacios y a la imposibilidad de atribuir, claramente, responsabilidad política por las decisiones tomadas. Esas son cuestiones y futuras preguntas de investigación que deben responderse y que limitan el análisis a estudios de caso específicos, relacionados preferentemente a la esfera local.

Palabras clave: políticas públicas; gobernanza; democracia participativa; democracia deliberativa; Italia.

Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence

This article aims to discuss the possible actors that can determine public policies, and the influence of new decisional arenas on politics. This theoretical work presents the evolution of different models of producing public policies, to the transformations taking place with the adoption of the governance model. Using empirical evidence from the Italian case, the study of new decisional arenas for the determination of public policies shows that there are still several problems to be addressed. Such problems are connected, above all, with the uncertain democratic nature of these arenas, as well as with the impossibility to clearly attribute political responsibility to the choices adopted in these spaces. These are issues and future research questions to be resolved, limiting the analysis to specific case studies, preferably related to the local sphere.

Keywords: public policies; governance; participatory democracy; deliberative democracy; Italy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612161618>

Artigo recebido em 25 de março de 2016 e aceito em 1º de fevereiro de 2017.

[Versão traduzida]

Agradecimento a Arlo Poletti, à editora e aos revisores anônimos por suas valiosas sugestões e comentários sobre as versões anteriores deste artigo.



1. INTRODUÇÃO

De acordo com uma interpretação amplamente aceita pelos cientistas políticos, o estudo das políticas públicas e sua compreensão não deve limitar-se à mera reconstrução do ciclo de vida de uma política pública. Pelo contrário, deve ajudar a compreender a estruturação mais geral do sistema político e a atual forma de governo. Esta interpretação tem sua referência principal na análise de Theodore Lowi (1972) e em sua famosa expressão “políticas determinam a política”.

Mesmo que a comunidade acadêmica concorde quase que unanimemente que é de fundamental importância entender a política em conjunto com a análise das escolhas políticas adotadas, o determinismo excessivo dessa conclusão foi por várias vezes questionado por estudiosos que buscam compreender os possíveis elementos condicionantes de políticas públicas e, retroativamente, o papel que a decisão e o quadro político devem ter para sua definição. Por exemplo, Castels (1982) identifica, a partir de observações empíricas, a orientação política dos governos partidários como os determinantes mais importantes para a adoção de diferentes políticas públicas. No caso particular, essa interpretação foi explicada a partir da análise dos determinantes dos diferentes sistemas de bem-estar presentes nas democracias ocidentais. Os autores encontraram que o motivo mais importante para a implantação de um sistema de bem-estar social está nas orientações ideológicas do partido que ocupa o governo. Os partidos de esquerda são notoriamente mais intervencionistas e mais ativos na luta contra o desemprego (mesmo que isso custe o aumento da inflação), enquanto os governos conservadores são menos intervencionistas e mais inclinados às lógicas do mercado e à desregulamentação.

Além disso, ao discutir a afirmação de Lowi, vários estudiosos (Ripley e Franklin, 1982; Windhoff-Héritier, 1987; Heinelt, 2007) afirmaram que apenas políticas públicas específicas poderiam realmente determinar a política: o processo de definição da política depende tanto da natureza dos atores envolvidos como das características das arenas decisórias. De fato, políticas comprometidas com o mercado e a desregulamentação são muitas vezes incapazes de determinar a política. Já as políticas públicas de natureza *bottom-up* (como os orçamentos participativos e as experiências deliberativas), essas terão mais possibilidades de determinar a política desde que os atores envolvidos no processo compartilhem uma visão comum e de longo prazo. Em outras palavras, o compartilhamento de objetivos comuns e a coparticipação de uma pluralidade de atores na definição das políticas públicas são, para Lowi, os elementos-chave que levam a uma maior possibilidade de influenciar a política.

Todas essas considerações estão inevitavelmente ligadas à passagem histórica do governo à governança (Rhodes, 1996), bem como da passagem de uma maneira tradicional de governar (com base no papel central desempenhado pelo Estado) para uma nova, com envolvimento de diferentes níveis de governança — governança multinível, como apresentado por Hooghe e Marks (2001) e por Piattoni (2010) — e/ou de diferentes tipos de atores — cogovernança, como sugerido por Kooiman (2003).

Mesmo se aplicável em diferentes setores da administração pública, o estudo de novas práticas de governança é particularmente adequado ao nível local. Isso é devido, em parte, ao fato de que,

um processo de descentralização político-administrativa está em curso em muitos países do mundo e esse processo invariavelmente coloca novas responsabilidades ao governo local. Ainda, a interação direta entre cidadãos e governo é mais visível localmente. [Wilson, 2000:52]

Além disso, algumas instituições do governo local, tanto na Europa como na América do Norte, têm uma origem muito mais antiga do que seus respectivos estados “nacionais” (Bobbio, 2002:13). Esse é o caso, por exemplo, de vários municípios norte-americanos que foram criados antes da ratificação formal da Constituição dos Estados Unidos em 1778, bem como de vários estados cujas regiões apresentavam formas de autogoverno antes de serem incorporadas nos estados nacionais (casos da Catalunha na Espanha, da Escócia no Reino Unido e da Baviera na Alemanha). Esse também é o caso da Itália, onde vários municípios são anteriores à proclamação do Reino de Itália, em 1861, como observado com clareza a partir da longa lista de prefeitos relacionados nos arquivos da cidade de Turim, que remonta a períodos anteriores a 1382. Além disso, a antiguidade de suas origens ainda é amplamente visível nos traços culturais e símbolos que muitos governos locais italianos continuam a abraçar sob a forma de rituais, emblemas e nomes de lugares.

Considerando o marco conceitual elaborado por Stein Rokkan (2002) para explicar a evolução do sistema político da Europa Ocidental, o caso italiano tem sido tomado como modelo para explicar “o papel da genética, plena e decisiva, [...] na formulação dos estados nacionais” (Baccetti, 2008:5). Na Itália, observa-se que houve grande influência do papel historicamente desempenhado pelas *comuni* (divisões administrativas na Itália) medievais.

De acordo com Lippi (2011a, 2011b), o nível local de governança tornou-se o laboratório privilegiado da inovação administrativa italiana nos últimos 20 anos. Essa “revolução *bottom-up*”, começada no início dos anos 1990, envolveu a organização e a implementação de reformas administrativas de natureza corporativa. Posteriormente, experimentaram-se práticas inclusivas de governança em várias áreas, como no desenvolvimento local e urbano e na distribuição de serviços públicos locais. O processo começou principalmente ao observar-se o uso crescente de experiências participativas no mundo anglo-saxão, que envolviam instrumentos como conferências, pesquisas deliberativas, fóruns deliberativos etc. (Casula, 2015; Giannetti e Lewanski, 2007:15; Lewanski, 2013).

A partir dessas considerações, por meio da revisão da literatura sobre políticas públicas e teorias de governança, este artigo analisa possíveis atores e formas através das quais é possível determinar políticas públicas, bem como a influência das novas plataformas decisórias sobre a política.

O artigo está estruturado em cinco seções incluindo esta introdução. A seção 2 analisa os diferentes tipos de políticas públicas para entender por que razão os formuladores de políticas seguem um ciclo de ação específico. Na próxima seção, os possíveis atores elegíveis no processo de definição das políticas são discutidos. A seção 4 corresponde ao núcleo deste artigo, tratando do conceito de governança e das formas por meio das quais esse conceito contribui para entender modelos compartilhados e de natureza *bottom-up*, a serem usados na definição de políticas públicas. Com base nas considerações anteriores, será dada especial atenção ao contexto italiano, devido tanto à sua natureza excepcional em relação a outros contextos como ao considerável conjunto de pesquisas sobre essa questão em nível local naquele país nas últimas décadas.

2. TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política pública pode ser definida como o conjunto de medidas que um formulador de políticas decide ou não adotar para resolver um problema que se distingue por impactar uma coletividade. Entendido dessa maneira, o estudo de uma única política pública exige pelo menos um duplo canal de análise. Por um lado, é necessário analisar o objetivo do formulador da política quando toma a

decisão de empreender um ciclo de ação específico, ou seja, é necessário estudar a natureza dessa política pública. Por outro lado, também é preciso analisar as características dos atores envolvidos no processo.

Primeiramente, as características essenciais de uma política pública precisam ser esclarecidas e, segundo La Spina e Espa (2011:18), essas características são cinco: 1) a existência de um ou mais propósitos reconhecidos e objetivos declarados que, entre outras coisas, contribuem para colocar cada política em um setor específico; 2) a disposição de um conjunto de recursos e instrumentos para alcançar esses objetivos; 3) a política pública está, preferencialmente, baseada em uma teoria preexistente; 4) faz referência a um interesse público específico; 5) há uma autoridade pública que decide ser o garantidor da política, tendo também poder de coerção.

A coerção como característica distintiva da política pública foi enfatizada pela primeira vez no estudo pioneiro de Lowi (1972). Ele ressaltou a existência de quatro tipos diferentes de políticas públicas, cada uma delas caracterizada por um grau de coerção diferente. As políticas redistributivas representam o grau máximo. Na verdade, na medida em que implicam a transferência de uma grande quantidade de recursos de um grupo social para outro, elas precisam necessariamente que as autoridades públicas desempenhem um papel central. Um certo grau de coerção também está presente nas políticas regulatórias, que implicam a imposição de normas específicas com o objetivo de regular os comportamentos de atores em questões específicas. Um nível ainda menor de coerção está presente nas políticas distributivas, com objetivo de alocar recursos econômicos para um grupo específico, sobretudo com o uso de tributação. Finalmente, um nível de coerção quase ausente pode ser encontrado em políticas constitutivas, que envolvem modificações constitucionais, organização de poderes públicos e instituição de novos órgãos administrativos. Entre as críticas feitas à classificação de Lowi, as mais importantes dizem respeito à exclusividade não mútua dos quatro tipos (Aynley, 1988; Spitzer, 1987; Smith, 2002) e à operacionalização problemática das variáveis (Capano, 1993). Na verdade, uma mesma política poderia compartilhar características em comum com mais de um dos tipos descritos.

Com os desafios da análise de Lowi em mente, Wilson (1980) considerou duas divisões fundamentais: a) o grau de concentração/difusão dos benefícios e b) os custos gerados pelas diversas medidas. Ele distingue as políticas entre: 1) políticas públicas com benefícios e custos concentrados, que apresentam um alto grau de potencial de conflito; 2) políticas públicas com custos concentrados e benefícios difusos, caracterizados pela presença de um grupo que gera custos consideráveis e outro, notoriamente mais numeroso, que irá cobrar os benefícios; 3) políticas públicas com custos e benefícios difusos, que são pouco utilizados porque não geram grande retorno em termos eleitorais; 4) políticas públicas com custos difusos e benefícios concentrados, que são mais acessíveis para os formuladores de políticas, uma vez que são capazes de atender às necessidades de um grupo específico sem penalizar qualquer outro.

Em resposta ao que viram como uma lacuna da classificação de Lowi e da tipologia de Wilson, vários autores argumentaram a necessidade de considerar outro tipo de política pública, a chamada “política simbólica”. Nesse caso, é possível considerar a existência de pelo menos dois tipos diferentes de políticas simbólicas. A partir de um estudo anterior de Edelman (1964), Gustafsson (1983:271) define as políticas simbólicas como “decisões que não se destinam a ser totalmente implementadas”. Essa definição enfatiza a existência de políticas públicas que são de difícil implementação, mesmo que formuladas com precisão. Além disso, o autor argumenta que o surgimento desse tipo de política

é causado pelo crescente processo de descentralização no setor público, que está relacionado com o crescente uso de lógicas multinível para a atribuição de responsabilidade e poder. Para Pasquino (2009:248), a política simbólica descreve as políticas que são necessárias para “fortalecer e/ou transformar identidades coletivas, sentimento de pertencimento, vínculos entre os detentores do poder político e os cidadãos e legitimar os próprios detentores de poder”. Celebrações nacionais e populares são dois exemplos desse tipo de política.

Considerando o que foi apresentado até o momento, é possível perceber que há uma pluralidade de formas para que se estude políticas públicas. Também é verdade que uma política pública, mesmo que apresentando características específicas em sua fase inicial, possa ser submetida a variações que levem a uma reinterpretação de sua natureza inicial, o que evidencia a conexão entre o estudo dos possíveis modelos de política pública e os atores envolvidos em sua definição. Esses atores são discutidos na próxima seção.

3. COMPARANDO DIFERENTES ATORES E MODELOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Quanto aos atores potencialmente envolvidos na definição das políticas públicas, Jordan (1981) enfatiza a existência de quatro modelos de tomada de decisão diferentes. Em cada um deles, os atores envolvidos são diversos, tanto em número como em suas qualidades.

O modelo do governo de partido é o mais conhecido. Nele se confia ao partido e aos seus líderes um papel central nas escolhas sobre as políticas adotadas nacionalmente. Atualmente, esse modelo dificilmente se aplica em qualquer dos sistemas políticos nacionais. Sua adoção seria desejável em sistemas bipartidários e partidários em que os partidos possuem grande disciplina e um programa altamente aprimorado (Pasquino, 2009:234). Apesar de ser particularmente adequado aos antigos partidos de massas, esse modelo tem dificuldade de se adaptar à estrutura mutante apresentada pelos últimos modelos partidários, que têm se mostrado como “partidos pega-tudo” (Kircheimer, 1966).

O próximo modelo observado é o neocorporativismo. De acordo com a definição dada por Schmitter (1975), o neocorporativismo é um sistema de intermediação de interesses em que as organizações são limitadas, e o Estado lhes dá o monopólio da representação em troca de alguma influência sobre nomeações no parlamento. Esse modelo surgiu no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 como substituto para os processos parlamentares, com objetivo de fortalecer o Executivo e para introduzir políticas públicas de emergência (sobretudo de caráter socioeconômico) com a legitimação de grupos de interesse. Esse modelo precisa atender requisitos específicos para que possa ser estabelecido: 1) é preciso que haja um governo pró-trabalhismo; 2) deve haver uma centralização organizacional dos grupos de interesse; e 3) é necessário que haja monopólio da representação. Além disso, se no modelo anterior a produção de políticas públicas se limita às decisões tomadas pela elite de um único partido, no neocorporativismo — apesar de um grau de pluralismo já limitado — é possível assistir a uma abertura para novos atores que estão constantemente negociando: o Executivo, os sindicatos e os empregadores.

Os dois últimos modelos são os “triângulos de ferro” e as “redes temáticas”. No primeiro caso, a metáfora do triângulo está ligada à natureza sólida dos atores envolvidos no processo de definição de políticas públicas, ou seja, comitês do Congresso, agências federais independentes e grupos de interesse que coparticipam na formulação de políticas públicas, tentando proteger

seus respectivos interesses. As críticas a esse modelo, usado praticamente apenas nos EUA, dizem respeito à sua rigidez excessiva, tanto em relação aos atores envolvidos no processo como às suas modalidades de funcionamento. Por esse motivo, o modelo dos “triângulos de ferro” foi substituído por outro menos rígido. Hecló (1978) introduz o conceito de “redes temáticas”, mais amplamente adotado no contexto britânico e caracterizado por vários atores tão amplos e tão diversos (do setor público, privado e terceiro setor) que fica muito difícil estabelecer uma clara distinção entre quem está e quem não está incluído no processo.

No entanto, mais recentemente, o conceito de “redes temáticas” foi comparado com o conceito de “comunidades políticas”, que mostra um maior grau de fechamento e a presença de relações mais estáveis entre os atores envolvidos no processo.

Para entender as principais diferenças entre as “redes temáticas” e as “comunidades políticas”, é possível fazer a análise com base em cinco dimensões diferentes: origens, objetivos, atores envolvidos, valores dominantes e benefícios. Essa comparação será feita sob a perspectiva elaborada por Mark Thatcher (1998), em seu artigo *“The development of policy network analyzers: from modest origins to overarching frameworks”*.

Em primeiro lugar, enquanto “o conceito de ‘comunidade política’ foi utilizado e desenvolvido em estudos na Grã-Bretanha a partir da década de 1970 [...] a ideia de outro tipo de rede muito diferente [a ‘rede temática’] estava sendo estabelecida nos Estados Unidos por Hugh Hecló” (Thatcher, 1998:391). Em segundo lugar, no caso de uma comunidade política, as “políticas foram criadas e implementadas com uma miríade de organizações inter-relacionadas que formaram as ‘comunidades políticas’”. Já a “rede temática” é constituída por um grande número de ativistas políticos habilitados no tema, tirados de grupos de interesse convencionais e departamentos do governo, juntamente com a academia e certas profissões, mas também compreendendo indivíduos experientes, independentemente do treinamento formal” (Thatcher, 1998:391). Várias diferenças também estão presentes tanto em relação aos atores envolvidos como aos valores dominantes desses atores. Por exemplo, enquanto os funcionários públicos de departamentos governamentais representam atores definidos que estão envolvidos em “comunidades políticas” que compartilham o senso de comunidade, as “redes temáticas” são caracterizadas pela presença de atores que mudam com muita frequência e relacionamentos entre seus membros que são pouco frequentes e instáveis. Consequentemente, esses atores não compartilham de uma mesma base de valores, uma vez que sua mudança constante os leva a preferir vantagens materiais e iminentes mais do que valores comunitários comuns. Enfim,

em contraste com [...] outras abordagens, “comunidades políticas” e “redes temáticas” apresentam benefícios importantes. A “comunidade política” ofereceu uma metáfora enriquecedora, capturando a coexistência do conflito e de normas e estruturas compartilhadas, a proximidade dos formuladores de políticas, a distinção entre os *insiders* e os *outsiders* da política e as dificuldades encontradas por novos atores que procuram influenciá-la (ver Hecló e Wildavsky, 1974). A “rede temática” incorporou a importância da fragmentação e do aumento da especialização na formação de políticas. [Thatcher, 1998:392]

Esta seção mostrou diferentes modelos para a definição de políticas públicas, identificados no decorrer da história. Cada um dos modelos demonstrou o envolvimento de diferentes (numérica e quantitativamente) atores. Essa classificação deve ser entendida como uma possibilidade de análise do contexto

sociocultural em que uma política pública específica é formulada, bem como de análise tanto das características institucionais dos diferentes atores envolvidos (ou potencialmente envolvidos) no processo como dos tipos de políticas públicas. Em outras palavras, considerando a natureza cronológica desses modelos, as arenas decisórias são cada vez mais abertas, uma vez que uma pluralidade de atores participa da determinação das políticas públicas. Portanto, todas essas considerações estão inevitavelmente ligadas à necessidade de observar uma transformação no processo decisório real, desde formas hierarquicamente estruturadas até novas formas de coordenação, que coincidem com as novas formas de governança.

4. QUEM OU O QUE DEFINE POLÍTICAS NA GOVERNANÇA (LOCAL)?

Desenvolvida como alternativa ao gerencialismo anglo-americano (Kickert, 1997), a teoria da governança representou um dos paradigmas mais fundamentais no estudo das políticas administrativas dos anos 1990. O uso do conceito de governança tem sido tão variado nas últimas décadas que é possível observar uma ambiguidade substancial e uma perda de precisão em seu significado.¹ De acordo com Kooiman (1999:70),²

A diversidade de usos e as várias definições trazem um problema na compreensão da governança. [...] Pode-se presumir que diferentes definições e aplicações de governança são mais apropriadas e úteis em diferentes circunstâncias. A governança corporativa, portanto, parece ser mais relevante a nível organizacional, enquanto as abordagens de rede, econômicas e governamentais parecem apropriadas para situações de governos regionais. Já a governança como “boa governança”, é mais relevante para situações nacionais e, como a palavra já indica, as abordagens globais são mais relevantes para situações internacionais ou mundiais.

Com base nesta imprecisão conceitual (Sartori, 1970), a diversidade encontrada ao observar-se a disseminação do conceito em todas as áreas da ciência política não é de surpreender. Por exemplo, analisando as potencialidades e a ambivalência da governança, Profeti (2010:16-23) sublinhou o uso da teoria da governança em quatro setores específicos que sintetizam as divisões existentes na ciência política: i) na macroanálise das estruturas e na ordem político-institucional onde se podem alocar as formas de regulamentação pública; ii) na ciência administrativa; iii) nas relações internacionais; iv) na análise das políticas públicas.

Os cientistas políticos que atuam na perspectiva da primeira das quatro divisões apontadas por Profeti (2010) interpretam o conceito de governança como o meio para estudar as mudanças que ocorrem na natureza do Estado (Gray, 1994; Rhodes, 1994), bem como o início de novas regras para a coordenação da ação pública e regulação da sociedade contemporânea, e a reconfiguração da relação entre público e privado e entre Estado e mercado (Tricker, 1994). A ciência administrativa emoldurou o conceito de governança como resposta às disfunções da administração burocrática, propondo um modelo alternativo para a nova gestão pública, como teorizado por Hood (1991). Os estudiosos das relações internacionais e dos estudos europeus usaram esse conceito para indicar as práticas de coordenação e a busca

¹ Como apontado por Cepiku (2005), os autores Van Kerbergen e Van Waarden (2004) calcularam um crescimento exponencial do uso desse termo na Holanda, em periódicos especializados em gestão pública. Eles observaram um crescimento de 24 citações em 1990 para 603 em 2000.

² Com base no trabalho de Rhodes (1997), Kooiman (1999:68) propôs uma lista de 10 “formas em que o termo ‘governança’ é usado na literatura”.

continua de acordos multilaterais entre Estados, níveis de governo subnacionais e atores independentes formalizados (tanto públicos como privados) quando estão em questão objetivos compartilhados. Mais especificamente, no estudo das relações internacionais, o conceito de governança global é usado para delinear o novo relacionamento entre as organizações supranacionais em desenvolvimento, os Estados-nação e os novos atores não estatais (corporações multinacionais, ONGs, representantes do setor privado e sociedade civil) que agora compartilham o processo de tomada de decisão (Rosenau e Czempiel, 1992; Marchetti, 2016). Os estudiosos da integração europeia (Hooghe e Marks, 2001; Bache, 2008; Piattoni, 2009), por outro lado, falam sobre a governança em vários níveis para indicar as novas formas de governança que envolvem atores europeus, nacionais e subnacionais em políticas de várias áreas. Finalmente, do ponto de vista da análise das políticas públicas, o conceito de governança é estudado junto às parcerias e interações entre atores públicos e privados (mais ou menos institucionais) e em diferentes níveis de governo caracterizados pela ausência de autoridades formais e hierárquicas e pela presença de interações horizontais entre os diversos atores envolvidos no processo político.

Com base no foco deste artigo teórico, é necessário apresentar as principais contribuições internacionais sobre governança para a ciência política e discutir os pontos ambíguos no campo das práticas de governança atualmente em vigor.

Mais especificamente, a análise da literatura foca as contribuições clássicas da década de 1990 e da primeira metade dos anos 2000. Certamente, o debate sobre a governança ainda é muito aquecido (Capano et al., 2012, 2015; Bevir e Rhodes, 2016), mas a escolha em tratar desse tema reflete a necessidade de discutir as contribuições fundamentais presentes na literatura de governança e a necessidade de apresentar uma discussão sobre a incerteza de sua natureza democrática. Em primeiro lugar, será introduzida a literatura que trata do conceito de “governança como o estado mínimo, onde a governança se torna um termo que redefine a extensão e a forma da intervenção pública” (Kooiman, 1999:68). Em segundo lugar, serão discutidas duas contribuições sobre modelos novos e antigos para a formulação de políticas.

Cunhando o aforismo “do governo à governança”, Rhodes (1992, 1996, 1997, 2000) destacou a passagem das formas de gestão dos serviços públicos baseadas no dirigismo do Estado para uma nova e fragmentada forma de entrega dos serviços, contando com a participação de uma combinação de atores públicos, privados e do terceiro setor.

Este aforismo resume a mudança das “burocracias em linha” para a entrega fragmentada de serviços. Após 1979, as redes de políticas baseadas em funções e alocadas em departamentos centrais (ou em seções desses departamentos) mudaram de duas maneiras. Primeiro, a associação das redes tornou-se mais ampla, incorporando os setores privado e voluntário. Em segundo lugar, o governo trocou os controles diretos por controles indiretos. O governo britânico privatizou os serviços, contratando o setor privado. [...] O governo nacional contornou as autoridades locais se utilizando de órgãos especiais, removendo o gerenciamento operacional dos departamentos centrais e investiu em agências separadas. [Rhodes, 2000:348]

Essa passagem está conectada com o chamado “esvaziamento do Estado”, que levou a um processo progressivo de delegação de competências para novos poderes, supranacionais e locais, e a criação de redes interinstitucionais auto-organizadas, que contribuem para a definição compartilhada de políticas públicas. Tendo em conta a reforma do setor público do Reino Unido nos anos 1980 e 1990, Rhodes usou esse aforismo para entender quatro tendências interligadas:

- (1) Privatização e limitação do escopo e formas de intervenção pública.
- (2) A perda de funções dos departamentos do governo central e local para sistemas alternativos de entrega de serviços (como agências).
- (3) A perda de funções do governo britânico para as instituições da União Europeia.
- (4) A limitação da capacidade discricionária dos servidores públicos através da nova gestão pública, com ênfase na responsabilidade gerencial e no controle político mais claro através de uma distinção nítida entre política e administração. [Rhodes, 2000:363]

Ambos os aforismos de Rhodes,³ ou seja, “do governo à governança” e “esvaziamento do Estado”, abriram o caminho para um debate aberto na comunidade acadêmica internacional.

Por exemplo, Schick (2003), de forma semelhante a Rhodes, usando a expressão “governando sem governo” (nacional), apontou que, na passagem do governo para a governança, ocorreu um lento enfraquecimento do modelo da nação estatal, com os consequentes processos de descentralização e externalização de funções e atividades para novos assuntos institucionais, a fim de criar estruturas burocráticas menos formais e menos hierárquicas e reduzir o fosso entre o Estado e os cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas. Segundo o autor:

O Estado-nação desempenhou um papel crítico no surgimento da democracia política e dos mercados [...]. No entanto, a demanda por desempenho está mordiscando o status especial do estado [...]. Essas alternativas estão imbuídas na palavra “governança”, que suplantou a palavra “governo” em muitas discussões sobre instituições políticas e políticas públicas. Enquanto alguns observam a governança apenas como um termo mais amplo, outros a veem como um substituto do Estado-nação. A governança reconhece que mexer com a maquinaria do governo através da reforma do serviço público, das práticas orçamentárias e da reorganização administrativa [...] não oferece suficiente melhoria no desempenho. [Schick, 2003:94-95]

Outros estudiosos (Kettl, 2000; 2002; Mayntz, 2003; Reichard, 2001; Schedler, 2003) apontaram que o processo de “esvaziamento do Estado” e a crescente proliferação de relações de cooperação entre atores públicos e privados não são necessariamente opostos. De fato, as novas estruturas de rede não substituem inteiramente o relacionamento vertical tradicional — tanto no nível micro das burocracias tradicionais quanto no meso, entre os diferentes níveis da administração pública. Em vez disso, eles tendem a conviver. Em outras palavras, essa posição sobre a governança deve ser lida numa perspectiva evolutiva das estruturas e das relações tradicionalmente encontradas dentro do sistema público. Portanto, é como um processo incremental no qual diferentes tipos de modelos de regulação devem atuar de forma combinada.

Em relação à combinação de modos de governo novos e antigos, de acordo com Kickert e Klijn (1997), a governança pode ser definida como um terceiro modelo de formulação de políticas, que é

³ Para explicar a teoria da governança, Rhodes (2000:346) elaborou sete aforismos: i) “mais controle sobre menos coisas”; ii) “a fraqueza do principal executivo”; iii) “leis ruins de consequências não intencionais”; iv) “perda de confiança”; v) “é a mistura que importa”; vi) “diplomacia e gestão *hands-off*”; vii) “da desconcentração para a descentralização”.

alternativa ao modelo monocêntrico ou clássico e ao intergovernamental. O modelo monocêntrico descreveu o advento e o desenvolvimento do estado de bem-estar social e caracterizou-se por uma centralização das decisões e pela organização hierárquica de tarefas de gestão. Desde os anos 1960, esse modelo enfrentou vários problemas relacionados com os problemas clássicos que caracterizam um modelo funcional hierárquico: a alta rigidez, a baixa comunicação horizontal de informação, a segmentação e sua compartimentalização. Por essas razões, surgiu um novo modelo, o intergovernamental. Os conceitos centrais desse modelo permearam rapidamente as administrações modernas (as noções de delegação e descentralização e uma atenção especial à natureza participativa do formulador de políticas) e começaram a se espalhar. O modelo enfatizou a presença de um sistema ascendente e policêntrico em que o nível inferior de governo participa da definição de políticas. Se esse modelo se caracterizou pela pluralidade de atores que participam do processo político, o terceiro modelo, por sua vez, foi marcado por uma interdependência estrita de atores públicos e privados que cooperam e participam em conjunto na elaboração e implementação de políticas públicas, etapas cujas fronteiras são cada vez mais instáveis.

Considerando os desafios emergentes para a administração pública moderna (ou seja, internacionalização, proteção ambiental, desenvolvimento de novas tecnologias, cultura da individualidade), Kooiman (1999, 2003) sublinhou a presença de três tipologias (interferência, inter-relação e intervenção) derivadas do efeito combinado sobre a interação entre atores, estruturas e processos. A originalidade do trabalho de Kooiman está em sua capacidade de vincular a antiga governança hierárquica weberiana com a possibilidade do autogoverno, ou seja, “a capacidade das entidades sociais de fornecer os meios necessários para desenvolver e manter sua identidade, em geral, por si mesmas — e assim mostrar um grau relativamente elevado de autonomia social-política” (Kooiman e Vliet, 2000:360), na qual o Estado se limita a delegar a outros atores a responsabilidade pela solução de problemas específicos (quadro 1). Em outras palavras, ele se apresenta como aberto, flexível e diretamente relacionado com o processo de diminuição da intervenção pública, como a privatização e a desregulamentação. Para Kooiman, a terceira forma de interação é a cogovernança (ou inter-relação) que admite formas paternalistas de ação pública nos processos de interação, uma vez que a autoridade central participa, no mesmo patamar, com atores sociais e econômicos envolvidos no processo. Portanto, eles assumem as formas de processos deliberativos e de negociação em que os únicos atores envolvidos estão constantemente em interação para chegarem a uma codecisão.

Combinando essas três modalidades — governança hierárquica, cogovernança, autogoverno — com “inclusão”, Profeti (2010:49-54) elaborou uma tipologia de 12 possíveis tipos de arena, propondo uma série de referências empíricas adotadas na Itália. As possíveis arenas gradualmente apresentadas são quatro: 1) os universalistas, que estão próximos de um modelo de governança pluralista e caracterizam-se por laços fracos entre os atores, a dispersão do poder e uma discussão acentuada no caso da decisão, ambos com voto e deliberação; 2) as áreas representativas, que são novas formas de programação negociada em que os únicos atores são porta-vozes de organizações representativas das instituições públicas e/ou associação comercial e/ou representante de interesses comuns; 3) as arenas seletivas, que são fechadas e caracterizadas pela concentração de poder em uma quantidade restrita de assuntos, criando uma distinção clara entre aqueles que participam da mesa de discussão (e então para a definição das políticas) e aqueles que não participam; 4) as

arenas pletóricas, que são caracterizadas pela presença de uma pluralidade de atores que, independentemente da sua natureza (pública, privada e mista), fazem parte das mesmas categorias e/ou têm interesses comuns.

A análise da combinação para as modalidades mais comuns de governança e inclusão dos atores na determinação de políticas particularmente adequadas à arena local deve ser realizada de forma a considerar conjuntamente seus méritos e suas ambiguidades. De fato, a combinação perfeita entre as práticas de inclusão dos atores na formulação de políticas, a participação voluntária, o lançamento de relações informais e colaborativas entre atores foi elogiada por vários estudiosos, mas também foi alvo de crítica de outros, em virtude de seus possíveis problemas de responsabilidade.

QUADRO 1 MODALIDADES PREVALENTES DE GOVERNANÇA E INCLUSÃO

		Papel das autoridades públicas		
Interação		Autogovernança	Cogovernança	Governança Hierárquica
		Interferência	Inter-relação	Intervenção
Natureza		Aberta, flexível	Horizontal e semiformalizada	Vertical e formalizada
Objetivo		Atuação dos processos sociais das primárias	Envolvimento dos atores nas ações coletivas	Respeito às restrições formais
Número de relações entre os níveis da administração pública		Autônomo	Colaborativo	Autoritário
<i>Inclusivity</i>	Universalístico	Assembleia	Fóruns públicos/ privados; experiências deliberativas	Participação testada
	Representativo	Comitê	Mesas de planejamento	Consulta aos <i>stakeholders</i>
	Seletivo	Corporação, círculos	Neocorporativismo, empresas; triângulos de ferro	Governo tradicional
	Pletórico	Congresso	Mesas dos setores	Conferência dos serviços; Conselho de autonomias locais

Fontes: Kooiman (1999, 2003) e Profeti (2010).

Stoker (1998) identificou alguns possíveis desafios e dilemas ligados às novas práticas de gestão pública. O autor ressaltou que os problemas mais importantes estão relacionados com a legitimidade dos atores não estatais envolvidos nos novos processos de governança e na definição

de políticas públicas. Em outras palavras, a abertura a novos atores internos e externos anteriormente excluídos da definição de políticas ampliou a participação a uma pluralidade de atores. Entretanto, está cada vez mais difícil distinguir claramente as responsabilidades dos sujeitos institucionais envolvidos na resolução de problemas de interesse comum. Para o eleitor, fica cada vez mais difícil ter parâmetros confiáveis para verificar o comportamento dos governantes. Ao mesmo tempo, o papel de vigilância exercido por assembleias eleitas vê-se reduzido, a favor da valorização de que estejam nelas representadas instituições interessadas na defesa de suas agendas durante as negociações políticas, o que acaba criando vários problemas para o desempenho da função de controlar as atividades do Executivo. Além disso, Stoker analisou esse problema em termos do desgaste na relação existente entre o principal e os agentes, devido à dificuldade de medir o desempenho dos agentes e as possíveis situações de risco moral que podem surgir. Na verdade, de acordo com a teoria da agência (Eisenhardt, 1989; Stiglitz, 1987), em situações em que há um aumento na margem de discricção para o possível comportamento que um agente pode adotar, a zona de aceitação tende a reduzir. Essa situação é perfeitamente adequada ao quadro descrito, dada a impossibilidade de estabelecer uma distinção clara entre os formuladores de política e o estudo do poder como elemento estático.

Mais recentemente, os efeitos críticos e paradoxais da governança e conseqüentemente sua implicação na determinação das políticas foram considerados como parte de uma tendência excessiva por inclusão; e como uma tentativa de abrir a participação de sujeitos da sociedade civil e do setor privado nas arenas decisórias. Por exemplo, Gloria Regonini (2005), considerando a aparente ação inclusiva dessas práticas, analisou o problema em termos de paradoxos da filosofia da democracia deliberativa:

A necessidade de estabelecer mesas de tomada de decisão com uma participação mais inclusiva do que o que se obtém dependendo apenas da avaliação espontânea do indivíduo baseia-se em uma observação: procedimentos que devolvem aos indivíduos a escolha de suportar ou não o custo da participação tendem a agregar redes em que as pessoas com preferências muito intensas e concentradas, ou seja, aquelas que a ciência política chamou de “alta demanda” ou “*preference outliers*”, são sistematicamente sobre-representadas, enquanto os interesses ou pontos de vista da grande massa de cidadãos estão sistematicamente sub-representados. [Regonini, 2005: 14, traduzido pelo autor]

A autora recomenda uma investigação sobre a participação efetiva de um grande número de atores, usando de pesquisa empírica sobre estudos de caso. A ideia é observar tanto a ausência de eventual divisão e disparidades na participação como sua capacidade real de ter uma influência na determinação das políticas.

Em relação a essas questões, uma precisa investigação empírica foi realizada recentemente por Olmastroni (2013). Ele pesquisou os efeitos perversos dos procedimentos de amostragem adotados para garantir a representatividade correta nas novas práticas da democracia deliberativa. Tendo em conta as características dos participantes em duas pesquisas deliberativas realizadas em Turim e em Bruxelas entre 2007 e 2009, ele mostrou que uma das técnicas mais comuns para garantir a inclusão e a representação dos participantes durante os processos deliberativos (a definição dos participantes usando um processo de amostragem com variáveis sociodemográficas) apresenta vários problemas

de autoseleção. Com objetivo de fazer algumas correções no processo de seleção para essas práticas que “pretendem permitir uma amostra de cidadãos comuns” (Olmastroni, 2013:85), o autor sugere considerar características individuais adicionais:

para obter uma amostra heterogênea e aumentar a validade interna e externa dos resultados obtidos, é necessário monitorar o interesse e a participação política dos cidadãos pesquisados a partir do estágio de recrutamento, bem como estruturar a amostra não apenas em critérios demográficos, mas também em relação às características sociopolíticas da população estudada. [...] Sobre essas características e sobre as que normalmente são usadas na fase de amostragem, será possível estruturar uma amostra de participantes que reflete a distribuição real da população e que não seja, ao invés, composta por indivíduos que possuem habilidades ou qualidades específicas que tornam a adesão ao evento mais provavelmente deliberativa. [Olmastroni, 2013:85-86, traduzido pelo autor]

Em síntese, a partir das teorias clássicas sobre governança e observando as particularidades dos novos mecanismos de inclusão adotados em processos participativos e deliberativos a fim de garantir a maior participação de diferentes atores na determinação das políticas públicas, a presente seção sugeriu circunscrever a análise sobre quem pode determinar a política localmente. Dessa forma, pode-se permitir uma análise mais aprofundada das arenas de poder em que esses processos estão localizados. De fato, em relação a outros níveis de análise, o nível local permite um maior mapeamento dos atores envolvidos na definição de políticas públicas e um maior conhecimento do tecido social e econômico em que essas dinâmicas surgem.

5. CONCLUSÕES

Este artigo mostrou como a passagem do governo para o paradigma da governança está abrindo novas perspectivas de análise para o estudo dos atores que podem determinar as políticas públicas. Foi possível observar como as arenas dentro das quais o processo político é articulado estão começando a ser cada vez mais movimentadas, e estão determinando o envolvimento de novos atores anteriormente excluídos da etapa de tomada de decisão. São atores com uma natureza heterogênea e não necessariamente ligados aos partidos políticos, diferente do caso do modelo de governo de partido. Além disso, os limites entre a decisão e a implementação, bem como a linha de demarcação entre *insiders* e *outsiders*, agora estão cada vez mais instáveis.

No entanto, há muitos problemas não resolvidos. Em primeiro lugar, a impossibilidade de atribuir responsabilidades, de maneira clara, aos atores envolvidos no processo de definição de políticas públicas abre questões significativas em termos de prestação de contas. Ao mesmo tempo, o atrito em relação ao poder está criando vários dilemas sobre quem recebe o quê, quando e como (Lasswell, 1936). Conseqüentemente, isso também cria problemas para a coordenação dos atores, para o estabelecimento de centros autorregulados e para que não haja necessidade de um centro de controle. Além disso, várias questões sobre a mudança de regras para motivar a criação dessas arenas continuam abertas. Poderia ser uma decisão clara, adotada pelo centro para desvincular o “círculo eleitores-eleitos”, ou uma escolha destinada a ampliar sua legitimidade. Finalmente, pode ser motivado pelo desejo de tornar os cidadãos mais responsáveis, visto que agora são, ao mesmo tempo, tomadores de

decisão e beneficiários de políticas públicas. Portanto, é recomendável e necessária a análise empírica cuidadosa das novas arenas, a partir do estudo da governança local e de novas formas de democracia participativa e deliberativa que são cada vez mais adotadas por níveis de governança subnacionais.

Finalmente, este artigo discutiu os possíveis atores que podem definir políticas públicas e a influência de novas arenas decisórias sobre as políticas, por meio de uma análise aprofundada da literatura internacional de governança e dos efeitos paradoxais ligados à tendência excessiva de inclusão dentro das novas práticas de democracia participativa e deliberativa. Ainda, o artigo referenciou o caso italiano, apresentando também referências teóricas tratando de outros países em que essas práticas são implementadas cada vez mais frequentemente. Um desses casos é o do Brasil, onde foi registrada, em 1989, a primeira experiência de orçamento participativo, ocorrido na cidade de Porto Alegre (Wampler, 2012), e onde há um número crescente dessas práticas, usadas em diferentes setores (Coelho, 2014; Coelho e Nobre, 2004), favorecidos pela política atual de descentralização subnacional (Vlahos, 2013; Grin, 2016).

REFERÊNCIAS

- BACCETTI, Carlo. *La nuova politica locale*. Turim: Utet Università, 2008.
- BACHE, Ian. *Europeanization and multilevel governance cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.
- BEVIR, Mark; RHODES, Roderick A. W. *Rethinking governance: ruling, rationalities and resistance*. Nova York: Routledge, 2016.
- BOBBIO, Luigi. *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza, 2002.
- CAPANO, Giliberto. Le tipologie delle politiche pubbliche: una strada senza uscita. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 3, n. 3, p. 549-588, 1993.
- CAPANO, Gilberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (Ed.). *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.
- CAPANO, Gilberto; RAYNER, Jeremy; ZITO, Anthony R. Governance from the bottom up: complexity and divergence in comparative perspective. *Public Administration*, v. 90, n. 1, p. 56-73, 2012.
- CASTELS, Francis. *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. Londres: Beverly Hills: Sage, 1982.
- CASULA, Matia. Opportunity structures for citizens' participation in Italian regions: a case study. *Journal of Public Deliberation*, v. 11, n. 2, 2015.
- CEPIKU, Denita. Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA? *Azienda Pubblica*, v. 1, p. 105-131, 2005.
- COELHO, Vera Schattan Pereira. A brief reflection on the Brazilian participatory experience. *Journal of Public Deliberation*, v. 10, n. 1, 2014.
- COELHO, Vera Schattan Pereira; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- EDELMAN, Murray. *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- GIANNETTI, Daniela; LEWANSKI, Rodolfo. Inclusion, efficacia e qualità della deliberazione: uno studio di caso. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, p. 15-48, 2007.
- GRAY, John. Limited government. In: MCKEVITT, David; LAWTON, Alan (Ed.). *Public sector management: theory, critique & practice*. Londres: Sage, 1994.
- GRIN, Eduardo. Decentralization in San Pablo city: construction and deconstruction of Subprefectures and the limits to implement local power. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 24th, 2016, Poznań.
- GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.
- HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978. p. 87-124.
- HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. *The private government of public money*. Londres: Macmillan, 1974.
- HEINELT, Hubert. Do policies determine politics? In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara. Sidney. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton; Londres; Nova York: CRC Press, 2007. p. 109-119.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- JORDAN, Grant. Iron triangles, woolly corporatism, or elastic nets: images of the policy process. *Journal of Public Policy*, v. 1, n. 1, p. 95-123, 1981.
- KELLOW, Aynsley. Promoting elegance in policy theory: simplifying Lowi's arenas of power. *Policy Studies Journal*, v. 16, n. 4, p. 713-724, 1988.
- KETTL, Donald F. The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 488-497, 2000.
- KETTL, Donald F. *The transformation of governance: public administration for the twenty-first century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

- KICKERT, Walter. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American “managerialism”. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.
- KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop (Ed.). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londres: Sage, 1997.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European party systems. In: WEINER, Myron; LaPALOMBARA, Joseph; BINDER, Leonard. *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. Londres: Sage Publications, 2003.
- KOOIMAN, Jan. Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management Review*, v. 1, p. 87-92, 1999.
- KOOIMAN, Jan; VLIET, Martijn van. Self-governance as a mode of societal governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, v. 2, n. 3, p. 359-378, 2000.
- LA SPINA, Antonio; ESPA, Efsio. *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Bolonha: Il Mulino, 2011.
- LASSWELL, Harold. *Politics: who gets what, when, how*. Nova York: McGraw-Hill, 1936.
- LEWANSKI, Rodolfo. Institutionalizing deliberative democracy: the ‘Tuscany laboratory’. *Journal of Public Deliberation*, v. 9, n. 1, 2013.
- LIPPI, Andrea. Evaluating the ‘quasi federalist’ programme of decentralisation in Italy since the 1990s: a side-effect approach. *Local Government Studies*, v. 37, n. 5, p. 495-516, 2011a.
- LIPPI, Andrea. Gli enti locali. In: CAPANO, Giliberto; GUALMINI, Elisabetta. *Le pubbliche amministrazioni in Italia*. Bolonha: Il Mulino, 2011b. p. 179-209.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MAYNTZ, Renate. From government to governance: political steering in modern societies. In: SUMMER ACADEMY ON IPP, Sept. 2003, Wuerzburg.
- MARCHETTI, Raffaele. *Global strategic engagement: states and non-state actors in global governance*. Londres: Lexington Books, 2016.
- OLMASTRONI, Francesco. Partecipanti e non partecipanti. Limiti di rappresentatività in pratiche di democrazia deliberativa, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 1, p. 57-96, 2013.
- PASQUINO, Gianfranco. *Nuovo corso di scienza politica*. Bolonha: Il Mulino, 2009.
- PIATTONI, Simona. Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.
- PIATTONI, Simona. *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PROFETI, Stefania. *Il potere locale tra politica e politiche*. Il mosaico della governance nell’area vasta fiorentina. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2010.
- REGONINI, Gloria. I paradossi della democrazia deliberativa. *Stato e Mercato*, v. 1, p. 3-31, 2005.
- REICHARD, Christoph. New approaches to public management. In: KÖNIG, Klaus; SIEDENTOPF, Heinrich (Ed.). *Public administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- RHODES, Roderick A. W. Beyond Whitehall: re-searching local governance. *Social Sciences*, v. 2, n. 13, 1992.
- RHODES, Roderick A. W. The governance narrative. Key findings and lessons from the ESRC’s Whitehall Programme. *Public Administration*, v. 78, n. 2, p. 345- 363, 2000.
- RHODES, Roderick A. W. The hollowing out of the state. *Political Quarterly*, v. 65, p. 138-151, 1994.
- RHODES, Roderick A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- RHODES, Roderick A. W. *Understanding governance: policy networks governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. *Bureaucracy and policy implementation*. California: Dorsey Press, 1982.

ROKKAN, Stein. *Stato, nazione e democrazia in Europa*. Bolonha: Il Mulino, 2002.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Ed.). *Governance without government: order and change in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SCHEDLER, Kuno. *Public governance: politische steuerung un public management 2003*. St. Gallen: Universität St. Gallen, 2003.

SCHICK, Allen. The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003.

SCHMITTER, Philippe. *Corporatism and public policy in authoritarian Portugal*. Londres: Sage Publications, 1975.

SMITH, Kevin. Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. *Policy Studies Journal*, v. 30, p. 379-395, 2002.

SPITZER, Robert. Promoting policy theory: revising the arenas of power. *Policy Studies Journal*, v. 15, p. 675- 689, 1987.

STIGLITZ, Joseph E. Principal and agent. *The new Palgrave: a dictionary of economics*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 1987. v. 3, p. 966-971.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 1, p. 17-28, 1998.

THATCHER, Mark. The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, n. 4, p. 389-416, 1998.

TRICKER, Robert I. *International corporate governance, text readings and cases*. Nova York: Prentice Hall, 1994.

VAN KERBERGEN, Kees; VAN WAARDEN, Frans. Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, v. 43, p. 143-171, 2004.

VLAHOS, Nick. The politics of subnational decentralization in France, Brazil, and Italy. *Journal of Public Deliberation*, v. 9, n. 2, p. 1-29, 2013.

WAMPLER, Brian. Participatory budgeting: core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, p. 1-13, 2012.

WEINER, Myron; LaPALOMBARA, Joseph; BINDER, Leonard. *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

WILSON, James Q. *The politics of regulation*. Nova York: Basic Books, 1980.

WILSON, Robert H. Understanding local governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 2, p. 51-63, 2000.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. *Policy-analyse. Eine Einführung*. Frankfurt; Nova York: Campus, 1987.

Mattia Casula

Doutorando, *Honorary Fellow* e professor adjunto de análise e avaliação de políticas públicas no Departamento de Ciências Políticas da Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (Luiss), Roma. E-mail: mcasula@luiss.it.