

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

DA GOVERNAÇÃO À METAGOVERNANÇA DE REDES:

O CONTINUUM DINÂMICO DOS MODOS DE GOVERNANÇA



36º ENANGRAD

Resumo

O presente estudo concebeu um framework para articular, no domínio da governança pública, os conceitos de governança, governação, metagovernança e hibridização, consolidando uma estrutura analítica denominada "continuum dinâmico dos modos de governança". A investigação lidou também com a tensão conceitual entre os termos "governança" e "governação" na literatura lusófona de administração pública, propondo uma síntese em que os termos se aplicam como gênero e espécie. O objetivo geral do estudo foi desenvolver essa estrutura analítica que permitisse compreender as possíveis configurações de governança nos arranjos organizacionais públicos, desde o contexto hierárquico até as redes autogovernadas. A metodologia emprega ensaio teórico baseado em revisão integrativa da literatura lusófona e internacional. O framework proposto identifica três zonas: I) Governança Hierárquica/Governação, caracterizada por alta intensidade de controle estatal direto; II) Cogovernança, onde ocorre o nível máximo de metagovernança e hibridização; e III) Autogovernança, marcada pela autonomia das redes com papel estatal marginal. O principal achado teórico revela a harmonia lógica entre os quatro conceitos estudados, em uma seara da literatura onde a ausência de convergência é o elemento mais convergente. No contexto da governança pública, a principal contribuição teórica do framework é que a metagovernança não aumenta linearmente com a participação das redes, mas segue padrão curvilíneo, máxima nas formas híbridas, e mínima nos extremos do contínuo.

Palavras-chave: Governança, Governação, Metagovernança, Administração Pública, Redes Organizacionais.

Abstract

This study designed a framework that articulates the concepts of governance, government, metagovernance, and hybridization in the field of public governance. This framework consolidates an analytical structure called the "dynamic continuum of modes of governance." The study also addressed the conceptual tension between the terms "governança" and "governação" in Portuguese literature on public administration by proposing a synthesis in which the terms apply as genus and species, respectively. The study's primary objective was to develop this analytical framework to understand possible governance configurations in public organizational structures ranging from hierarchical to self-governing networks. The study employed a theoretical essay based on an integrative review of Portuguese and international literature. The proposed framework identifies three zones: (1) hierarchical governance/governance, which is characterized by a high level of direct state control, (2) co-governance, which is marked by the highest level of metagovernance and hybridization, and (3) self-governance, which is characterized by autonomous networks with a minimal state presence. The main theoretical finding reveals logical harmony among the four studied concepts in a field of literature where absence of convergence is the most prevalent element. In the context of public governance, the framework's main theoretical contribution is the proposition that metagovernance does not increase linearly with organizational network participation, but follows a curvilinear pattern - maximized in hybrid forms and minimized at the continuum's extremes.

Keywords: Governance, metagovernance, public administration, organizational networks.

O conceito de governança, apesar de já ter sido objeto de muito debate, não encontrou razoável convergência na literatura. É uma *buzzword* que passou a ser utilizada com muita frequência nos contextos profissionais, técnicos e acadêmicos. Ainda assim, sem consenso, existem definições mais conhecidas e utilizadas. No macronível, o contexto mais amplo de países e sociedades, governança pode ser entendida como a forma como o poder e a autoridade são exercidas com vistas a decidir sobre questões de interesse público (Banco Mundial, 1992).

Esse conceito não traz o protagonismo do estado de forma imediata. De fato, ao mencionar interesse público ou coletivo, ele não se restringe necessariamente à tradicional e exclusiva atuação estatal, mas pode acolher a participação de atores fora do estado que formam redes com maior ou menor grau de envolvimento do poder público (Rhodes, 1996). A governança pode, por força desse raciocínio, abranger um largo espectro de configurações entre atores do estado, do mercado e da sociedade, envolvendo desde as hierarquias governamentais até as redes autogovernadas com baixa participação do estado, passando por diferentes formas híbridas e cogovernadas de atuação e prestação de serviços públicos (Kooiman, 2003).

A subsequente emergência dos conceitos de metagovernança e hibridização tornou essa realidade ainda mais complexa. Por metagovernança podemos entender a capacidade estatal de exercer influência em redes (com diversos atores) que o estado não comanda diretamente (Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2009). Por outro lado, a hibridização pode ser compreendida como o processo por meio do qual elementos de diferentes lógicas de governança são reunidos na configuração de práticas de governança em um contexto específico (Haveman & Rao, 2006).

A complexidade é ainda maior no âmbito da literatura de língua portuguesa, por força da utilização paralela do termo “governança” como tradução igualmente válida de *governance* (Mota, 2022). Os dois termos são muitas vezes usados como sinônimos, mas normalmente comunicam realidades distintas. Enquanto em Portugal o termo “governança” é mais tradicional na academia e no âmbito técnico, no Brasil, por exemplo, ele é raramente utilizado, observando-se a prevalência do termo “governança”.

Essa falta de sedimentação e consenso em torno dos conceitos de governança e governança pode gerar dificuldade de comunicação na pesquisa acadêmica, em especial nas fases iniciais de compreensão do objeto de estudo e de revisão da literatura, e na prática administrativa, impactando o desenvolvimento de proposições teóricas precisas, a operacionalização dos conceitos, a construção de conhecimento em administração pública e o intercâmbio científico desejado entre países de língua portuguesa.

Evidencia-se uma lacuna teórica que demanda sistematização dos conceitos de governança, metagovernança e hibridização (e governação, no caso da literatura de língua portuguesa) conforme a existência e os modos de governança e relacionamento entre o estado e demais atores envolvidos na realização de atividades de interesse público, aumentando-se a compreensão das transformações contemporâneas na administração pública.

O objetivo deste ensaio teórico é, portanto, propor um referencial conceitual para mitigar tensões terminológicas e acomodar com máxima racionalidade possível os diversos usos dos termos na literatura, a partir da adoção de um "continuum dos modos de governança" como ferramenta analítica integrativa.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de ensaio teórico, com fundamento em revisão integrativa de literatura, sintetizando-se, de forma crítica, as principais perspectivas teóricas existentes, na busca de se identificarem padrões e oportunidades de integração em um novo framework conceitual (Torraco, 2005).

Espera-se que o estudo possa suprir a lacuna teórica identificada e contribuir em três frentes:

- a) Teoreticamente, aspecto de maior contribuição do ensaio, deseja-se apresentar um framework que conecte os conceitos envolvidos em um todo racional e coerente com a literatura relevante.
- b) Ainda em termos teóricos, espera-se mitigar problemas de entendimento entre os termos de governança e governação no contexto da literatura de língua portuguesa.
- c) Na aplicação a casos concretos, espera-se que o framework permita compreender modos de governança existentes em organizações públicas reais, facilitando análises comparativas e estudos empíricos.

Este artigo está organizado em cinco seções principais. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a fundamentação teórica, explorando os conceitos de governança, governação, metagovernança e hibridização, com atenção particular à distinção entre governança e governação na literatura lusófona. A seção 3 apresenta o quadro metodológico deste ensaio teórico, estabelecendo a lógica de revisão integrativa e de desenvolvimento conceitual. A seção 4 constitui o núcleo central do trabalho, apresentando e discutindo o framework proposto face à literatura existente. Finalmente, a seção 5 sintetiza as contribuições teóricas e práticas, identifica limitações e propõe uma agenda de pesquisa futura.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Governança e Governação

Kooiman (1993) aponta que o equilíbrio na relação entre estado e sociedade (governante e governado) tem se transformado de uma via de mão única, para outra de mão dupla, alterando-se a fronteira entre o público e o privado na construção das políticas públicas, o que está no cerne do conceito de governança. Essa atuação em rede para a prestação de serviços coletivos faz sentido pela possibilidade de se unirem competências e recursos em prol do interesse comum, na medida em que nenhum ator individual tem suficientes conhecimento, informação e capacidade para resolver bem os problemas coletivos complexos (Kooiman, 1993).

Quanto à definição de governança, Rhodes(1996) aponta pelo menos seis diferentes usos, estreitando-os, todavia, ao final, à gestão de redes interorganizacionais autogerenciadas – um conjunto de diversos atores, estatais ou não, atuando para a realização dos interesses coletivos. Por outro lado, reduzir o conceito de governança somente à gestão de redes exclui a atuação individual das burocracias estatais. Neste ensaio, ao contrário, entende-se que governança inclui também a formas tradicionais de gestão pública (Pierre & Peters, 2020), já que as hierarquias seguem sendo o modelo principal de órgãos estatais; e o Estado, apesar de tendências de *"hollowing-out of the state"*, é a principal entidade direcionadora dos objetivos sociais (Kooiman, 1993),

O conceito de *"hollowing out of the state"* (Rhodes, 1994) diz respeito ao processo pelo qual funções estatais tradicionais são transferidas para organizações não-estatais, por meio de mecanismos como privatização, terceirização ou agencificação, provocando um "esvaziamento" das funções estatais. Não se fala exatamente de enfraquecimento do Estado, mas de sua transformação de provedor direto para regulador de redes complexas de prestação de serviços coletivos (Rhodes, 1997). Nesse sentido, Caeiro (2000) observa que esta mudança no papel do estado pode representar oportunidade para qualificar a atuação pública, por meio de formas mais colaborativas e eficientes de governança.

Governança envolve, assim, o espectro de combinações entre hierarquia, mercado e sociedade, da hierarquia burocrática governamental a arranjos mais próximos de redes com baixa participação estatal (Bevir, 2012; Bovaird & Löffler, 2003). Isso equivale aos modos de governança apontados por Kooiman (2003) – governança hierárquica, cogovernança e autogovernança – e sua compreensão de que “governança nas sociedades modernas é um híbrido de todos os tipos de esforços por todos os tipos de atores políticos e sociais, públicos e privados” (p. 3). Essa compreensão implica uma arquitetura institucional que envolve esforços de diferentes atores no processo de governar e formar preferências para construção de políticas públicas(Levi-Faur, 2012; Pierre & Peters, 2020).

A literatura acadêmica lusófona desenvolveu duas tradições terminológicas para traduzir o conceito anglófono de *governance*: "governança" na tradição portuguesa e "governança" na brasileira. Por outro lado, enquanto o termo governança seja também usado em Portugal, a utilização do termo governação no Brasil é inexpressiva ou praticamente inexistente. De fato, não é incomum que *governance* se traduza tanto como governança quanto como governação em Portugal. Assim os dois vocábulos são por vezes usados de forma intercambiável, conforme se vê em excerto de texto de Bilhim (2017) (grifos nossos):

Acontece que o conceito de **governação** opera a três níveis: institucional, organizacional e técnico. Ao nível institucional, a **governança** procura compreender a formação, adoção e implementação da política pública (Bilhim, 2017, p. 18).

Por outro lado, a literatura acadêmica portuguesa demonstra emprego especializado de ambos os termos. Outros autores enfatizam o termo "governança" para modalidades que envolvem articulação do Estado com outros atores não-estatais (Carvalho, 2017; Jerónimo et al., 2022; Pinto et al., 2021). De outro lado, o termo governação é amiúde associado à atuação do governo enquanto ente estatal (governança hierárquica), em oposição a governança (grifos nossos):

O que importa é que as políticas expansionistas ou retracionistas não sejam ditadas por interesses partidários de curto prazo ou diferentes lógicas de **governação, nomeadamente municipal e central** (Bilhim, 2008, p. 10). (...)

Por último, importa reter que a implementação de políticas públicas também deve ser encarada como uma forma de **governança em rede, exigindo a coordenação entre um conjunto vasto e complexo de atores**. (Bilhim, 2008, p. 15).

Corroborando essa distinção, Monteiro e Horta (2018) apontam que governação diz respeito à execução da ação governativa, adstrita aos limites da esfera pública, enquanto governança alberga adicionalmente realidades que extrapolam essas fronteiras, afigurando-se como um conceito mais adequado à realidade social, econômica e política atual. No mesmo sentido, Chamusca (2013) situa governação no campo da ação estatal, apontando que governança (*governance*) emergiu como alternativa aos conceitos de governo (*government*) ou governação (*governing*).

2.2 Metagovernança

O conceito de metagovernança envolve a compreensão de como o poder do estado atua em redes cogovernadas e autogovernadas, em que seu papel formal é baixo. Trata-se, de outro lado, de perceber como o Estado reage ao contexto de "*hollowing out*", mantendo capacidade de influência e certos níveis de direção mesmo diante de modos de governança e coordenação menos hierárquicos.

De acordo com Jessop (2002), a metagovernança implica a organização das condições, a infraestrutura de funcionamento da governança de redes cogovernadas e autogovernadas, a governança da governança. No mesmo sentido, Sørensen & Torfing (2009) salientam o papel de metagovernadores exercido por atores estatais sobre a rede, influenciando-a por meio de mecanismos que extrapolam o comando direto. Trata-se do que Bell & Hindmoor (2009) conceituaram como "*shadow of hierarchy*", ressaltando a inevitável autoridade hierárquica do estado mesmo em arranjos colaborativos. A "sombra" funciona como mecanismo privilegiado de coordenação, de forma que caberá ao estado algum papel e poder de influência em qualquer dos modos de governança ou arranjos institucionais.

2.3 Hibridização

Subjacentes à governança como combinação de hierarquia, mercados e sociedade estão os três modelos de alto nível em torno dos quais se podem organizar os diversos estudos teóricos e empíricos realizados ultimamente em Administração Pública – Nova Gestão Pública; Estado Neo-Weberiano; e Governança, incluindo-se a Nova Governança Pública (Pollitt, 2017) –, na medida em que eles salientam, respectivamente, o mercado, a hierarquia e a sociedade.

A transição entre esses modelos tem sido, entretanto, suave, mediante um fenômeno de hibridização, formando-se modalidades organizacionais estáveis que combinam elementos de diferentes modelos de forma funcional e duradoura (Wiesel & Modell, 2014). De fato, Klijn & Koppenjan (2012) acreditam que a Nova Governança Pública não substituirá a Nova Gestão Pública por governança em redes, mas que a governança será caracterizada por formas híbridas que combinam elementos de hierarquia, mercado e redes, rejeitando classificações categóricas em favor de abordagens que reconhecem gradação e coexistência entre modelos. A ideia de estruturas ou atividades cogovernadas, por exemplo, aproxima-se do fenômeno da hibridização, na medida em que, nesse modo, combinam-se simultaneamente elementos da governança (em rede) e da governação (hierárquica).

Para Karré (2024), organizações híbridas alteram as fronteiras entre setores tradicionais (Estado, mercado e sociedade), domínios de política e níveis jurisdicionais, combinando de forma inovadora mecanismos de governança que são, em princípio, contraditórios (Estado, mercado, redes e auto-organização) de maneiras, estimulando coprodução entre diversos stakeholders.

Essa multidimensionalidade fortalece o objetivo deste ensaio teórico, na medida em que ferramentas analíticas que capturem essa coexistência de lógicas organizacionais em vez de dominância de uma sobre as outras, exige o desenvolvimento de novos frameworks conceituais, conforme se desenvolve na seção 4 a partir do caminho metodológico apresentado na próxima seção.

3. Metodologia

Este trabalho se caracteriza como ensaio teórico. Segundo Meneghetti (2011), nessa modalidade, o pesquisador ensaísta se comporta como experimentador crítico e integrador de ideias para contribuir com o avanço do conhecimento científico, evitando mera síntese de reflexões presas à formalidade do método, buscando um elo entre o conhecimento existente, permitindo-se "transgredir a forma convencional e tradicional de

pensar a realidade, pois só assim pode gerar conhecimento original e diferenciado” (p. 330). Os artigos conceituais desempenham papel relevante no processo de desenvolvimento do conhecimento, desde a descoberta até a justificativa (por exemplo, revisões integrativas) (MacInnis, 2011).

Conforme classificação de Jaakkola (2020), ele se enquadra no tipo síntese teórica, na medida em que busca vincular elementos da literatura anteriormente desconectados ou incompatíveis de uma forma inovadora, oferecendo uma perspectiva unificadora do conceito ou fenômeno.

A revisão da literatura com finalidade de fundamentação teórica prestou-se também ao papel inicial de identificação do domínio em discussão e da clarificação dos principais conceitos que aqui serão manejados: governança, governação, metagovernança e hibridização. A seleção bibliográfica seguiu critérios comuns em revisões integrativas, prezando-se pela relevância e pela qualidade das fontes utilizadas. Autores centrais no domínio da governança constituem a primeira categoria, selecionados com base em critérios de impacto e fundamentação conceitual. Esta categoria abrange Rhodes (1994, 1996, 2007), Bevir (2011, 2012; 2016), Pierre e Peters (2020) e Kooiman (1993, 2003).

A Literatura em língua portuguesa abordando o tema de governação e governança representa a segunda categoria, haja vista as particularidades terminológicas que também motivam este ensaio. Foram priorizados autores que explicitamente abordam os dois conceitos: Bilhim (2008, 2017), Monteiro & Horta (2018), Chamusca (2013), Jerónimo (2022) e Carvalho (2017) e Pinto et al (2021).

Trabalhos sobre metagovernança e hibridização formam a terceira categoria, aportando discussões contemporâneas que impactam diretamente o framework aqui proposto. Alguns autores de referência para fundamentação da metagovernança (Bell & Hindmoor, 2009; Sørensen & Torfing, 2009) e para teorização da hibridização organizacional (Klijn & Koppenjan, 2012; Wiesel & Modell, 2014).

Esses trabalhos embasaram as reflexões para a criação do framework, o qual é explicado na seção 4 e sua validade está na consistência e na coerência com a literatura citada, que se demonstra na mesma seção. De fato a validade e a confiabilidade em ensaios teóricos, diversamente de pesquisas empíricas, dependem de consistência lógica, harmonia conceitual e utilidade analítica. Como aponta Whetten (1989), a avaliação de contribuição teórica deve considerar se : (1) oferece perspectiva nova e útil sobre fenômenos conhecidos, (2) resolve inconsistências ou lacunas na literatura existente, (3) apresenta relações lógicas e parcimoniosas entre conceitos, e (4) oferece base para desenvolvimentos teóricos e empíricos futuros.

Como limitações metodológicas, aponta-se que, como ensaio teórico, não se oferece aqui uma validação empírica, mas consistência lógica e adequação conceitual. A seleção bibliográfica reflete escolhas intencionais do pesquisador, conforme seu juízo de relevância e significância.

4. Análise e Discussão dos Resultados

Em se tratando de ensaio teórico, o resultado é a própria síntese dos elementos teóricos trazidos para a reflexão e a articulação do autor. No presente caso, trata-se de

framework que trata de quatro elementos relevantes no domínio da governança pública, vale dizer, as interações entre os conceitos de governança, governação, metagovernança e hibridização, o que representa ainda uma lacuna na literatura acadêmica.

4.1 O CONTINUUM DINÂMICO DOS MODOS DE GOVERNANÇA

Para fundamentar o framework do "Continuum Dinâmico dos Modos de Governança", a partir da síntese crítica da literatura analisada, utilizam-se quatro premissas, conforme se explica a seguir:

A primeira implica acolher governança como um conceito-gênero que abarca diferentes modalidades ou modos de governar, desde o modo mais tradicional, burocrático, hierárquico e estado-cêntrico, passando pelos diversos arranjos de cogovernança, com relativa participação do estado, até chegar ao modo autogovernado, com mínima influência estatal. Este continuum alinha-se com os modos de governança apontados por Kooiman (2003). De imediato, no âmbito da literatura lusófona, discute-se porque adotar governança como gênero, e não governação. Inicialmente, trata-se de facilitar a comunicação, já que governação é termo praticamente ausente do vocabulário brasileiro, enquanto 'governança' é compreendida em todos os contextos nacionais de língua portuguesa. Ademais, governança constitui tradução etimologicamente mais direta de '*governance*', conceito central da literatura internacional – frequentemente, autores portugueses traduzem '*governing*' como 'governação', e '*governance*' como governança (Chamusca, 2013). Por fim, permite aproveitar a tradição do termo governação em uma acepção válida e respaldada na literatura, como modalidade hierárquica de governança. Com esta escolha busca-se base comum para diálogo lusófono e internacional, alinhando-se com tendência observável na literatura portuguesa contemporânea, onde autores como Monteiro & Horta (2018) e Chamusca (2013) identificam governança como conceito emergente e mais adequado à complexidade atual.

A segunda premissa aponta governação como uma modalidade específica de governança caracterizada pelo protagonismo estatal hierárquico, não constituindo conceito separado ou antagônico. Esta compreensão busca mitigar tensões terminológicas identificadas na literatura lusófona, onde governação e governança frequentemente aparecem como conceitos competitivos (Bilhim, 2017). Conforme Pierre & Peters (Pierre & Peters, 2020), as hierarquias permanecem sendo modelo principal de órgãos estatais, justificando a permanência dessa modalidade dentro do continuum.

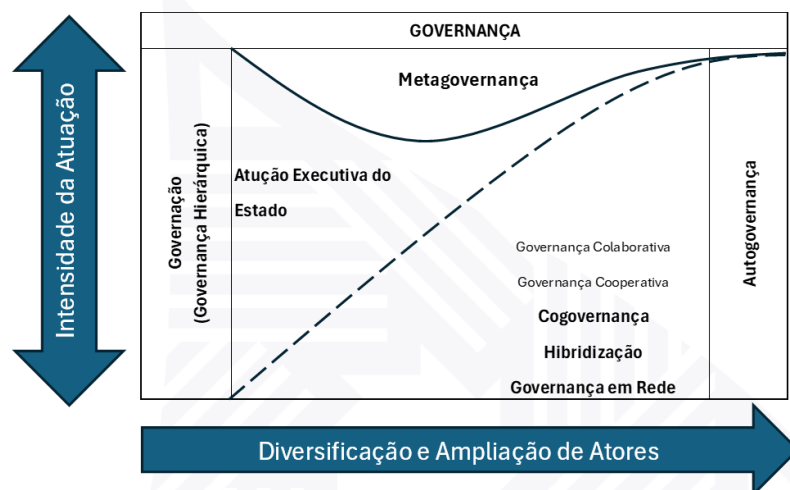
A terceira premissa envolve o conceito de metagovernança, elemento-chave para compreender a mudança qualitativa do papel do estado em termos de governança. Conforme Sørensen & Torfing (2009), metagovernança refere-se à capacidade de o estado manter influência sobre a governança das redes por meio da definição de suas regras de funcionamento, mesmo quando não tem o comando direto. Esse é o fenômeno salientado por Bell & Hindmoor (2009) como a "sombra de hierarquia", enfatizando que contemporaneamente, os estados têm cada vez menos execução direta e cada vez mais capacidade de influência sistêmica.

O quarto e último aspecto diz respeito à perspectiva de coexistência e hibridização em lugar de oposição entre os modos de governança. O framework reconhece que, nas organizações públicas atuais, governança corresponde a "um híbrido de todos os tipos

de esforços de governação por todos os tipos de atores políticos e sociais, públicos e privados" (Kooiman, 2003, p. 3). Esta perspectiva oferece visão dinâmica e gradativa dos arranjos de governança.

Com base nessas quatro premissas fundamentais, é possível apresentar o framework, conforme se vê na Figura 1.

Figura 1
Continuum Dinâmico dos Modos de Governança



Fonte: Elaborado pelo Autor

O continuum dos modos de governança estrutura-se em dois eixos: O eixo horizontal representa a amplitude da participação de atores na governança, estendendo-se desde o modo tradicional em que o estado provê integralmente o serviço público (lado esquerdo) até configurações caracterizadas como redes autogovernadas (lado direito). O eixo vertical indica intensidade da atuação dos atores – estatais e não-estatais – indicada pelo comprimento vertical da área reservada a cada grupo. Ao se deslocar da esquerda para a direita, exprime-se a tendência patenteada de "*government*" (governação) para "*governance*" (governança) (Rhodes, 1996, 1997), reconhecendo o crescimento de modalidades colaborativas na prestação dos serviços públicos.

A linha tracejada, aqui chamada curva de governança, representa o trade-off entre governança estatal e governança delegada às redes de demais atores do mercado e da sociedade. A linha cheia, a curva de metagovernança, aponta o nível de atuação estatal indireta, na forma de supervisão ou definição de regras para o funcionamento das redes formadas com os demais atores. Ademais, delinea a atuação estatal em dois âmbitos, a execução direta e a metagovernança (influência indireta).

Não se trata evidentemente de gráfico com medições quantitativas graficamente proporcionais, mas simplesmente de movimentos conceituais. O framework permite compreender os arranjos de governança das organizações nos vetores de execução do estado, da rede de atores não-estatais, e de metagovernança, independentemente da modalidade específica adotada. A combinação de eixos e curvas cria configurações e zonas bidimensionais em que se podem situar os diversos arranjos organizacionais.

O framework identifica, assim, três zonas fundamentais que correspondem aos modos de governança propostos por Kooiman (2003):

Zona I - Governança Hierárquica (Governação) localiza-se no extremo esquerdo do continuum, caracterizada por alta intensidade de controle estatal direto e baixa ou nula metagovernança. Nesta zona, os serviços coletivos são providos por organizações públicas que operam primordialmente através de autoridade formal, linhas hierárquicas claras e procedimentos burocráticos padronizados. Na literatura lusófona, esta zona pode-se vincular, em certa acepção, à ideia de governação (Chamusca, 2013; Monteiro & Horta, 2018).

Zona II - Cogovernança ocupa a região intermediária do continuum, caracterizada pelo ápice da metagovernança e intensa hibridização organizacional (Wiesel & Modell, 2014). Ela aponta que, inicialmente, na medida em que o estado se afasta da execução e da governança dos serviços públicos em favor das redes de outros atores, aumenta a necessidade de definição de regras de supervisão estatal e influência indireta, a metagovernança. Em certo ponto, onde os elementos hierárquicos se reduzem bastante, e a atuação da rede se eleva, a demanda por metagovernança é maximizada, exigindo maior capacidade estatal de coordenação indireta. Esse ponto indica o máximo grau de complexidade do relacionamento entre atores do estado e da sociedade (Klijn & Koppenjan, 2012) e o limite do que Sørensen & Torfing (2009) denominaram metagovernança *hands-on* (explícita), o qual não tende a ser ultrapassado quando se trata de atividades mais próximas ao núcleo típico estatal; outras atividades menos típicas, no entanto, podem seguir aumentando a delegação às redes, demandando uma metagovernança *hands-off* (implícita), menos intensa, até um limite mínimo mas não nulo, em redes autogovernadas, já que não se espera serviço de interesse público sem nenhum papel estatal (Sørensen & Torfing, 2009). Isso explica a redução da metagovernança no trecho final até o mínimo assintótico. Esta formulação teórica é coerente com a aparente contradição na literatura entre "hollowing out of the state" (Rhodes, 1994) e persistência da influência estatal em arranjos de rede.

Zona III – Autogovernança, localizada no extremo direito. Caracteriza-se por baixas governança e metagovernança estatal, mas por alta autonomia das redes, já que as organizações se autorregulam por meio de confiança mútua e normas compartilhadas, e o Estado tem papel marginal. Nesta zona estão normalmente atividades menos típicas de estado com metagovernança mais sutil, do tipo implícita.

36º ENANGRAD

5. Conclusão e Contribuições

Este ensaio teórico desenvolveu um framework conceitual integrativo para articular conceitos de difícil conceituação e convergência, vale dizer, governança, governação, metagovernança e hibridização. Desenvolveu-se estrutura analítica denominada de “continuum dinâmico dos modos de governança”, oferecendo síntese teórica que enfrenta tensões dicotômicas na literatura lusófona e propõe um modelo de configurações gradativas entre governança estatal, não-estatal e metagovernança, reconhecendo que, na prática, formas híbridas se desenvolvem pela coexistência e complementaridade entre arranjos organizacionais.

Como primeira conclusão, o framework acolhe os modos de governança apontados por Kooiman (2003), admitindo-se um continuum de modos de governança que se estende das hierarquias às redes autogovernadas, passando pela área majoritária de formas cogovernadas e híbridas.

Em segundo lugar, o framework produzido demonstra um equilíbrio harmônico e lógico entre os conceitos estudados, enfatizando a simultaneidade entre o trade-off governança estatal – redes organizacionais e o trade-off governança estatal e metagovernança. Dessa forma, na medida em que o estado delega governança às redes, isso demanda o aumento de sua capacidade de influência indireta, a metagovernança.

Como terceira conclusão, a metagovernança não cresce de forma permanente no continuum na medida em que há mais delegação de governança às redes, mas se comporta de forma curvilínea. Ela atinge máxima intensidade nas zonas intermediárias em que a complexidade de atores é maior e as atividades delegadas são mais típicas de estado (metagovernança explícita), mas se reduz daí em diante, na medida em que a delegação às redes se eleva, já que as atividades delegadas além deste nível não costumam pertencer ao núcleo estatal, demandando menos atenção do poder público. Isso é coerente com o paradoxo entre “hollowing out of the state” e persistência da influência estatal. Assim a metagovernança é máxima na zona cogovernada e híbrida, e mínima nos extremos.

A quarta conclusão teórica refere-se ao reconhecimento da zona cogovernada e híbrida como a área de maior demanda por capacidades estatais de facilitação e orquestração, oferecendo suporte para possivelmente compreender configurações organizacionais contemporâneas.

Em síntese, do ponto de vista teórico, a contribuição fundamental reside na proposição de governança como conceito-gênero que abrange as espécies: governação (governança hierárquica), redes cogovernadas e redes autogovernadas. O framework oferece linguagem unificada para análise comparativa. A contribuição metodológica consiste no desenvolvimento de ferramenta visual que operacionaliza a natureza contínua dos arranjos organizacionais de governança e metagovernança. A contribuição à literatura lusófona integra perspectivas portuguesa e brasileira.

Para a prática da Administração Pública, o framework facilita o diagnóstico do modo de governança organizacional e confere fundamentação para desenho de novos arranjos institucionais que reconhecem a coexistência e a possível hibridização entre modalidades hierárquicas e colaborativas.

Como ensaio teórico, este trabalho tem como limitações principais a falta de validação empírica, o que demanda futuras investigações com a aplicação do framework. A escolha intencional da literatura reflete decisões interpretativas dos pesquisadores, que devem ser expandidas através de análises bibliométricas abrangentes.

Como direção prioritária para pesquisas futuras sugerem-se estudos empíricos de aplicação do framework em organizações específicas, por meio de estudos de casos, com foco especial na natureza curvilínea da metagovernança. O desenvolvimento desta agenda, a evolução e a validação do framework podem gerar impacto positivo na teoria e na prática da administração pública contemporânea.

Referências Bibliográficas

Banco Mundial (Org.). (1992). *Governance and development*. Banco Mundial.

Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617>

Bevir, M. (2011). *The Sage handbook of governance*. Sage.

Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction* (First edition). Oxford University Press.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (Org.). (2016). *Rethinking Governance* (0 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315712949>

Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2(99–121), 5–20.

Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, problemas e práticas*, 84, 9–25.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public management and governance* (V. 3). Routledge London.

Caeiro, J. C. (2000). Mais Estado ou menos Estado? Melhor Estado? *Intervenção Social*, 22, 179–185.

Carvalho, E. (2017). *Governança pública e desenvolvimento*. XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. <http://repap.ina.pt/handle/10782/677>

Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: Discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de

gestão dos territórios. *GOT - Geography and Spatial Planning Journal*, 4, 31–55. <https://doi.org/10.17127/got/2013.4.002>

Haveman, H. A., & Rao, H. (2006). Hybrid Forms and the Evolution of Thrifts. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 974–986. <https://doi.org/10.1177/0002764205285179>

Jaakkola, E. (2020). Designing conceptual articles: Four approaches. *AMS Review*, 10(1–2), 18. <https://doi.org/10.1007/S13162-020-00161-0>

Jerónimo, C. M. G., Caeiro, J., Simões, P., & de Oliveira Neto, J. M. (2022). A governança interativa no município do Fundão: Estudo de caso. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state* (V. 1). Polity Cambridge.

Karré, P. M. (2024). Guest editorial: Social enterprises and public organizations: allies of adversaries? Introduction to special issue. *International Journal of Public Sector Management*, 37(3), 305–316. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2024-356>

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.

Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? Em D. Levi-Faur (Org.), *The Oxford Handbook of Governance* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>

MacInnis, D. J. (2011). A Framework for Conceptual Contributions in Marketing. *Journal of Marketing*, 75(4), 136–154. <https://doi.org/10.1509/jmkg.75.4.136>

Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320–332. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010>

Monteiro, S., & Horta, A. (2018). Governança multinível em Portugal: Fundamentos teórico-conceituais. *Coleção Políticas e Territórios*, 1–34.

Mota, L. (2022). Desafios da Governança e Metagovernança Pública: De uma análise teórico-histórica à sua aplicação ao caso português. *Public Sciences & Policies*, 8(1). <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.2>

Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). Different Ways of Thinking About Governance. Em *Governance, politics, and the state* (2nd ed, p. 1–13). Red globe press.

Pinto, R. R., Monteiro, M. H., Martins, M. M., & Carvalho, E. R. de. (2021). Qualidade da governança da saúde em Portugal: Uma avaliação ao período de intervenção da Troika. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26, 2225–2241. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021266.10672019>

Pollitt, C. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (Fourth edition). Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138–151. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x>

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114. <https://doi.org/10.1177/0275074005282584>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>

Torraco, R. J. (2005). Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356–367. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>

Whetten, D. A. (1989). What constitutes a theoretical contribution? *Academy of management review*, 14(4), 490–495.

Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175–205. <https://doi.org/10.1111/faam.12033>

36° ENANGRAD