

Ampliando a agenda de pesquisa em governança pública: uma proposta baseada em Guerreiro Ramos

Expanding the public governance research agenda: a proposal based on Guerreiro Ramos

Ampliando la agenda de investigación en gobernanza pública: una propuesta basada en Guerreiro Ramos

GT11 - Relações socioestatais e construções democráticas da ação pública: experiências e desafios de pesquisadores e práticos no campo

André Augusto Manoel, UDESC/ESAG*

Jorge Braun Neto, UDESC/ESAG*

RESUMO

O presente ensaio teórico propõe um diálogo entre a obra de Alberto Guerreiro Ramos e os estudos de governança pública, com o objetivo de avançar a agenda de pesquisa na área. Inicialmente, discute-se o estado da arte da governança, reconhecendo avanços na compreensão da pluralidade de atores, mas apontando limitações como a importação acrítica de modelos e a predominância da racionalidade instrumental. Em resposta, o artigo mobiliza conceitos de Ramos, notadamente a redução sociológica, o homem parentético e o Paradigma Paraeconômico. Argumenta-se que a delimitação dos sistemas sociais permite analisar a governança para além da lógica de mercado, incorporando dimensões isonômicas e fenonômicas. Conclui-se que essa aproximação oferece um quadro analítico robusto para compreender a complexidade das interações socioestatais no Brasil, superando visões ingênuas e propondo caminhos para uma gestão pública substantiva e contextualizada.

Palavras-chave: Governança Pública. Alberto Guerreiro Ramos. Delimitação dos Sistemas Sociais.

ABSTRACT

This theoretical essay proposes a dialogue between the work of Alberto Guerreiro Ramos and public governance studies, aiming to advance the research agenda in the field. Initially, the state of the art of governance is discussed, acknowledging advances in understanding the plurality of actors, but pointing out limitations such as the uncritical importation of models and the predominance of instrumental rationality. In response, the article mobilizes concepts from Ramos, notably sociological reduction, the parentetical man, and the Para-economic Paradigm. It is argued that the delimitation of social systems allows for analyzing governance beyond market logic, incorporating isonomic and phenonomic dimensions. It is concluded that this approach offers a robust analytical framework to understand the complexity of socio-state interactions in Brazil, overcoming naive views and proposing pathways for a substantive and contextualized public management.

Keywords: Public Governance. Alberto Guerreiro Ramos. Delimitation of Social Systems

RESUMEN

El presente ensayo teórico propone un diálogo entre la obra de Alberto Guerreiro Ramos y los estudios de gobernanza pública, con el objetivo de avanzar en la agenda de investigación del área. Inicialmente, se discute el estado del arte de la gobernanza, reconociendo avances en la comprensión de la pluralidad de actores, pero señalando limitaciones como la importación acrítica de modelos y el predominio de la racionalidad instrumental. En respuesta, el artículo moviliza conceptos de Ramos, notablemente la reducción sociológica, el hombre parentético y el Paradigma Paraeconómico. Se argumenta que la delimitación de los sistemas sociales permite analizar la gobernanza más allá de la lógica de mercado, incorporando dimensiones isonómicas y fenonómicas. Se concluye que esta aproximación ofrece un marco analítico robusto para comprender la complejidad de las interacciones socioestatales en Brasil, superando visiones ingenuas y proponiendo caminos para una gestión pública sustantiva y contextualizada.

Palabras clave: Gobernanza Pública. Alberto Guerreiro Ramos. Delimitación de los Sistemas Sociales.



*Os autores agradecem ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação Acadêmico em Administração - PPGA, da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, à Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina - FAPESC, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

1 Introdução

O termo “governança pública” ganhou espaço tanto no debate público quanto nas discussões acadêmicas a partir dos desdobramentos das amplas reformas por que passaram as administrações públicas ao redor do mundo desde as décadas de 1970 e 1980 (Ansell & Torfing, 2016; Bevir, 2006; Buta & Teixeira, 2020; Denhardt & Catlaw, 2017; Kissler & Heidemann, 2006; Rhodes, 1996; Secchi, 2009). Secchi (2009) e Denhardt e Catlaw (2017), por exemplo, destacam os trabalhos reunidos em torno do termo como parte significativa do debate contemporâneo em administração pública.

A difusão e popularização do termo foi acompanhada da diversificação dos seus significados e usos (Manoel et al. 2023). Rhodes (1996), por exemplo, ainda na década de 1990, identificou seis diferentes compreensões: Estado mínimo, governança corporativa, New Public Management (NPM), boa governança, sistemas sociocibernéticos e redes auto-organizadas. Mais recentemente, em revisão sistemática sobre a produção acadêmica brasileira na área, Manoel et al. (2023) identificaram quatro grandes formas de compreender a governança pública: como conformidade, como capacidade, como modelo em administração pública e como reconfiguração das interações socioestatais. Por essa razão, os autores destacam que uma das marcas desses trabalhos é a afirmação, quase exaustiva, do seu caráter polissêmico.

Após décadas de desenvolvimento, os autores que trabalham com a temática reconhecem que os estudos representaram avanços como o reconhecimento do caráter plural e multiatores da ação pública (Denhardt & Catlaw, 2017; Secchi, 2009) e a compreensão de que as reformas gerenciais foram deficitárias em termos de democratização (Kissler & Heidemann, 2006). Por outro lado, algumas limitações também são constatadas como a carência de quadros analíticos mais sistemáticos, abertos à realidade empírica e aos diferentes modos de governança (Ansell & Torfing, 2016) e o domínio de trabalhos normativos e que polarizam as relações Estado-sociedade (Andion, 2020).

Para isso, recorremos neste ensaio ao pensamento de Alberto Guerreiro Ramos, intelectual brasileiro que contribuiu com disciplinas diversas, com destaque para a sociologia e os estudos organizacionais. De sua obra, voltamos nossa atenção especialmente: à noção de redução sociológica, como método e como atitude parentética (Ramos, 1965); às suas considerações sobre a natureza humana (Ramos, 2001; 1989); às suas reflexões sobre a questão do desenvolvimento/modernização (Ramos, 2014); e ao debate sobre a razão humana, a delimitação dos sistemas sociais e o Paradigma Paraeconômico (Ramos, 1989). Nosso argumento neste ensaio é que existe a possibilidade de um diálogo frutífero entre a obra de Guerreiro Ramos e os estudos de governança pública, que pode fazer avançar a agenda de pesquisa.

O ensaio consta de quatro seções, incluída esta introdução. Em seguida da introdução, apresentamos os estudos de governança pública, com os avanços que representam e as limitações que carregam. Logo após, são levantados elementos da obra de Guerreiro Ramos que têm contribuição potencial aos estudos de governança pública. Como considerações finais, são esboçadas as possibilidades de um diálogo possível e frutífero entre os estudos de governança pública e o pensamento de Guerreiro Ramos.

2 Pesquisa em Governança Pública: Avanços e Limites

A multiplicação do uso do termo governança pública pelos acadêmicos nas últimas décadas pode ser compreendida como uma resposta analítica dos pesquisadores a uma série de fenômenos responsáveis por reconfigurações intensas na esfera pública (Manoel et al., 2023). Esses fenômenos vão desde a multiplicação de reformas de cunho gerencial, ligadas ao movimento do New Public Management, conhecido no Brasil como Administração Pública Gerencial (Bresser Pereira & Spink, 1998; Secchi, 2009), até a difusão de experiências de democracia participativa (Paula, 2005) e a construção de alternativas democráticas às concepções gerencialistas (Denhardt & Catlaw, 2017; Kissler & Heidemann, 2006; Secchi, 2009).

Como mencionado na introdução a esse ensaio, a multiplicação dos estudos levou a uma diversificação dos significados atribuídos ao termo. Vários autores afirmam repetidamente que uma das marcas do termo

governança pública é a polissemia (Ansell & Torfing, 2016; Bevir, 2006; Buta & Teixeira, 2020; Rhodes, 1996; Secchi, 2009; Manoel et al., 2023). Apesar disso, Denhardt e Catlaw (2012) destacam alguns elementos que permitem uma definição geral do que se entende por governança pública. Em primeiro lugar, destacam que a governança pública diz respeito às mudanças no modo de produzir condução ou coordenação (*steering*) na sociedade. Outro elemento importante na compreensão da governança diz respeito ao exercício do poder numa determinada sociedade, com suas instituições, tradições e processos. Por fim esboçam uma definição geral: o processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas (Denhardt & Catlaw, 2017, p. 293).

Os estudos reunidos ao redor do termo governança pública representaram diversos avanços para a compreensão da ação pública. Por outro lado, algumas limitações são percebidas após o acúmulo de pesquisas na área. É o que discutimos a seguir.

2.1 Avanços dos Estudos de Governança Pública

Um dos elementos principais que compõem a compreensão de governança pública diz respeito ao reconhecimento de que a ação política e o processo de produção das políticas públicas são plurais e construídos por diversos atores que vão além dos tradicionais atores governamentais (Denhardt & Catlaw, 2017; Ronconi, 2011). Além de se tratar de um aspecto comum às diversas abordagens utilizadas para o estudo de governança pública, essa é uma das consequências mais marcantes das reformas realizadas nas administrações públicas de diversos países (Secchi, 2009). Aprofundou-se o governo por terceiros e ampliou-se o número de situações em que o governo se coloca como terceira parte (Goldsmith & Eggers, 2006; Denhardt & Catlaw, 2017).

Isso aponta para dois outros elementos importantes trazidos para o debate pelos estudos de governança pública: a descoberta das redes (Ronconi, 2011; Procopiuck & Frey, 2009) e uma reconfiguração dos papéis exigidos do e desempenhados pelo Estado (Kissler & Heidemann, 2006; Rezende, 2009). A descoberta das redes diz respeito ao reconhecimento paulatino de que os modos tradicionais de governar pela hierarquia, típico das burocracias públicas, ou pela concorrência, típico dos mercados, já não eram suficientes para responder a algumas problemáticas crescentemente complexas. Nesse sentido, os estudos passaram a olhar para a colaboração baseada em outro modo de governar, as redes, baseadas ao mesmo tempo na autonomia e na interdependência (Ronconi, 2011; Denhardt & Catlaw, 2017).

Isso levou a uma reconfiguração do papel desempenhado pelo Estado nessas redes: o mando e a autoridade tradicional baseada na norma e no cargo já não eram suficientes para o exercício da liderança nas redes. Além disso, numa rede os recursos estão distribuídos entre os diversos atores, que precisam cooperar para alcançar valores publicamente definidos (Denhardt & Catlaw, 2017). Nesse sentido, realiza-se uma passagem de um Estado produtor para outro garantidor da produção do bem público, de um Estado solitário para outro ativador, que aciona e coordena outros atores, e de um Estado dirigente-gestor para outro cooperativo, que é parte de redes de coprodução do bem público (Kissler & Heidemann, 2006). Essa reconfiguração dos papéis do Estado tem consequências para a própria atuação dos servidores públicos, que precisam desenvolver novas habilidades, especialmente de comunicação e liderança na rede (Goldsmith & Eggers, 2006).

Esses achados, associados com as descobertas dos estudos de implementação de políticas públicas, levou a um questionamento do tratamento do Estado como uma instituição uniforme e unívoca. Trata-se, na verdade, de uma constelação de formas diversas de atuação, de conhecimento e de relação com a sociedade (Lascoumes & Le Galès, 2012). Pouco a pouco, produziram-se reflexões críticas de ordem política e epistemológica. No campo das análises políticas, encontra-se a compreensão de que as reformas gerenciais foram deficitárias em termos de democratização, ou seja, ganhou-se em eficiência, mas não tanto em aprofundamento da democracia (Kissler & Heidemann, 2006). Nesse sentido, os estudos de governança tendem a ser orientados ao processo e sensíveis ao contexto (Ansell & Torfing, 2016), respondendo à preocupação não só com resultados que atendam às decisões políticas, mas ao modo como essas decisões são tomadas e implementadas, que também devem estar de acordo com um modo de ação democrático (Denhardt & Catlaw, 2017).

Muitos utilizaram dos estudos de governança pública como uma resposta à necessidade percebida de perspectivas humanistas e democráticas nas teorias da administração pública ou uma alternativa ao domínio do modelo racional de organização pública (Bever, 2006; Denhardt & Catlaw, 2017; Eizaguirre et al, 2012; Paula, 2005; Ronconi, 2011). Essas pesquisas de governança pública são construídas tendo como base a percepção de

que os estudos racionalistas de políticas públicas possuem limitações analíticas apesar da importância e fertilidade (Andion et al., 2017; Boullosa, 2013; Farah, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2012).

Cabe ainda ressaltar o diálogo recente entre os estudos de governança e as questões ambientais. Esse encontro visa compreender a forma como os diversos atores em interação na esfera pública são capazes ou não de criar futuros possíveis e desejáveis. Manoel (2022), por exemplo, sintetiza essa discussão na noção de “governança para a sustentabilidade”. Por fim, talvez o grande avanço dos estudos de governança pública seja a própria percepção da importância de se compreender, especialmente empiricamente, os processos constantes de reconfiguração das interações socioestatais (Andion & Magalhães, 2021).

2.2 Limitações dos Estudos de Governança Pública

É importante ressaltar alguns dos resultados do trabalho de Manoel et al. (2023) em recente revisão de literatura sobre a produção acadêmica nacional sobre governança pública. Os autores identificaram 4 compreensões diferentes para o construto de governança pública utilizado nos 32 artigos analisados: como conformidade, como capacidade, como novo modelo de administração pública e como fenômeno.

A governança pública enquanto conformidade (Aguiar & Pinto, 2018; Almeida & Machado-pinto, 2022; Ardini et al, 2009; Caballero & Neto, 2020; Correio & Correio, 2019; Graça & Sauerbronn, 2020; Oliveira & Pisa, 2015; Paines et al., 2019; Rodrigues & Rodrigues, 2020; Santana-Pinto et al., 2021; Teodorovicz et al., 2022) é entendida como o deslocamento da noção de governança corporativa para organizações públicas, sendo “um conjunto de princípios que devem ser seguidos pela administração pública e, portanto, verificados, auditado e corrigidos pelos gestores” (p. 11). Nos estudos observados pelos autores é nesta concepção que se encontram a maior parte dos estudos, utilizando referenciais propostos por organizações da cooperação internacional, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de forma acrítica, sem o devido cuidado necessário. Como argumenta Secchi (2009), governança aqui é compreendida como um conjunto de requisitos a serem seguidos pelos países para alcançarem desenvolvimento econômico e social.

A segunda concepção diz respeito a governança pública enquanto capacidade do estado (Cavalcante & Pereira, 2022; Godoi et al, 2020; Magalhães & Coelho, 2018; Martins & Mota; Marini, 2019; Matos & Amaral; Iquiazapa, 2018; Sant’Anna et al., 2020) em “implementar ou garantir a implementação dos serviços públicos” (p. 11), ligados a entrega efetiva de serviços. Nesta perspectiva a governança está sempre ligada a lógica da governabilidade.

Outro elemento levantado pelos autores é a compreensão da governança pública como um novo modelo em administração pública (Barddal & Torres, 2020; Buta & Teixeira, 2020; Caldeira et al., 2022; Filho & Pimenta, 2016; Motta & Bittencourt, 2019; Ribeiro & Alcoforado, 2016; Secchi, 2009; Pereira & Ckagnazroff, 2021), constatando que há uma assimilação internacional, também acrítica, de uma narrativa de sucessão e substituição entre modelos – administração pública burocrática, nova gestão pública, governança pública – que não necessariamente retrata a realidade brasileira.

Por fim, enquanto fenômeno (Andion & Magalhães, 2021; Kissler & Heidemann, 2006; Leandro & Menicucci, 2018; Lima et al, 2016; Procopiuck & Frey, 2009; Nóbrega et al., 2018; Rezende, 2019) a governança pública diz respeito a “própria reconfiguração das interações socioestatais ao longo do tempo, suas implicações e as possibilidades de pesquisa e compreensão” (p. 11).

Apesar de todo este quadro desenhado, os autores apontam que ainda há razões para insistir na fertilidade da pesquisa reunida sob o rótulo “governança pública”. Isso se dá especialmente pela preocupação apontada por Denhardt e Catlaw (2014) de olhar para o processo de coordenação entre os diversos atores na produção do bem público e para a administração da mudança social. Como ficará claro adiante, a obra de Alberto Guerreiro Ramos possui já pontos em comum com os avanços proporcionados pelos estudos de governança.

Bevir (2006), em análise das bases epistemológicas desses estudos, observa que eles são, na maior parte, baseados no institucionalismo. Isso tem como consequência barreiras a uma compreensão mais alargada da política e da gestão pública, que dê espaço às práticas cotidianas dos atores, não só às instituições e espaços formais. O mesmo autor afirma que os estudos de governança precisam transpor o modernismo e estar abertos a formas mais contingentes e locais de razão (Bevir, 2011). Ansell e Torfing (2016) adicionam um outro elemento a essa crítica: a necessidade da construção de quadros analíticos mais robustos e que favoreçam a compreensão da realidade empírica e dos diversos modos de governança, assim como a forma como interagem em contextos práticos.

Assim como os autores acima, Andion (2020) assinala que dominam no campo os trabalhos de caráter normativo, havendo necessidade de acumulação de estudos empíricos densos. A autora vai além, dando conta de que são importantes noções mais complexas e abertas em relação aos diversos modos de governança, visto que as concepções de relações entre Estado e sociedade utilizadas se polarizam entre a oposição radical e a colaboração ingênua, predominando esta última. Nesse mesmo sentido, Eizaguirre et al. (2012) argumentam que, aos poucos, perdeu espaço a compreensão da importância do conflito e das práticas e sobreviveram as ideias de boa governança e coesão social. Nesse sentido, é preciso dar novamente espaço ao conflito e à inovação social, especialmente às práticas contra-hegemônicas e alternativas. Por fim, ainda que não esteja exatamente no campo de estudos de governança pública, Bolstanski (2013) recorda que os modos de governança nem sempre são democráticos e podem representar ferramentas de silenciamento da crítica e de dominação. Essa constatação é importante para não se tratar, ingenuamente, a governança pública como uma panaceia, útil contra todos os problemas contemporâneos da administração pública, mas como um problema e um desafio (Manoel, 2022).

Acreditamos que as pesquisas sobre a temática ainda têm potencial para aprofundar a compreensão da vida humana associada. Nosso argumento é de que há uma necessidade de fazer avançar a agenda de pesquisa em governança pública e propomos fazê-lo a partir do pensamento de Guerreiro Ramos, que será apresentado na sequência.

3 Contribuições do Pensamento de Guerreiro Ramos

A obra de Alberto Guerreiro Ramos é vasta e diversa em termos de temáticas, que vão desde os fundamentos da sociologia até a teoria das organizações, passando pela questão racial e pelo problema nacional do Brasil (1950; 1953; 1957; 1966; 1968). A fim de cumprir nosso propósito com este ensaio, destacamos alguns elementos da obra de Ramos que podem contribuir com o avanço da agenda de pesquisa em governança pública.

Uma das grandes contribuições dadas por Ramos (1996) às ciências sociais no Brasil está contida no livro *A Redução Sociológica* (Ramos, 1996), lançado pela primeira vez em 1958. Em prefácio à terceira edição do livro, Ramos (1996) esclarece que, em seu pensamento, a redução sociológica possui três sentidos básicos: (i) como um método para assimilação crítica da produção acadêmica estrangeira, (ii) como atitude parentética e (iii) como modo de superar a sociologia em sua situação institucional da época. Interessa-nos nesse ponto o primeiro sentido atribuído pelo autor: como método.

Sem desprezar as contribuições e a necessidade de diálogo com o que chama comunidade humana universal, o autor propõe uma “atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (Ramos, 1996, p. 71), a fim de manter o que é essencial e importante para a compreensão da realidade social. A redução sociológica parte do ponto de vista de que toda teoria possui pressupostos ancorados na realidade espaço-temporal em foi produzida. Por isso, é necessária uma atitude metódica e intelectualmente complexa que permita uma assimilação crítica do conhecimento produzido para outra realidade social.

A redução sociológica é constituída de quatro leis (Ramos, 1965). A primeira, Lei do Comprometimento, postula que o cientista deve adotar uma postura de engajamento sistemático e compromisso com o contexto de que faz parte, de modo que contribua com a sua transformação num sentido historicamente positivo. A segunda, Lei do Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira, afirma que a produção científica estrangeira não deve ser descartada, mas é, de início, subsidiária, ou seja, auxiliar. A terceira, Lei da Universalidade dos Enunciados Gerais da Ciência, trata da relação do pensamento nacional com o produto da comunidade humana universal: a ciência só é universal em seus enunciados gerais. Por fim, a quarta lei, Lei das Fases, diz respeito à atenção que deve ser dada pelo cientista social ao momento do fluxo histórico-social em que se encontra a sociedade de que faz parte.

O terceiro sentido atribuído por Ramos (1996) à redução sociológica aponta para outra grande contribuição: sua discussão sobre a natureza humana e a noção de homem parentético (Ramos, 2001). No ensaio *Modelos de Homem e Teoria Administrativa*, Ramos (2001) aponta que a compreensão de natureza humana tradicional na teoria das organizações reduzia o ser humano a um recurso organizacional ou ainda como um ser reativo que deve ser ajustado aos objetivos organizacionais, não ao seu próprio florescimento. A partir de tendências nas ciências sociais de forma geral e na teoria das organizações em específico, o autor percebe a ascensão de um novo modelo de homem, que busca a própria autonomia e florescimento, possui a capacidade de ativamente suspender as circunstâncias da vida cotidiana para analisar seus determinantes. Para Ramos (2001), a

ARTIGO

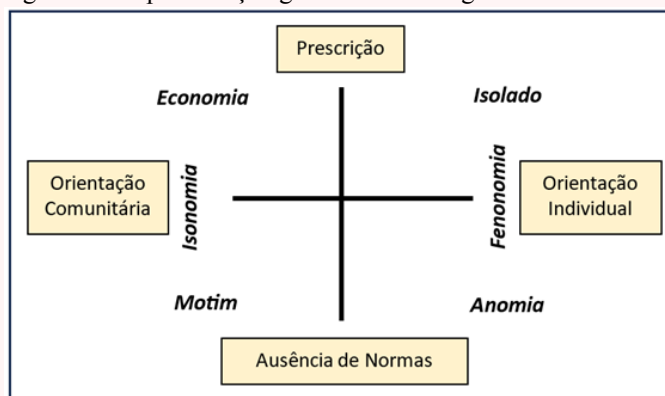
compreensão desse caráter mais complexo e multidimensional da natureza humana são fundamentais para fazer avançar a teoria organizacional.

Parte dessa reflexão é retomada pelo sociólogo mais adiante em sua última obra, *A Nova Ciência das Organizações* (Ramos, 1989), na discussão a respeito da racionalidade substantiva, que serviria de base para uma ciência renovada da vida humana associada. Apoiado em diversos outros autores, Ramos (1989) defende que a racionalidade instrumental, típica da sociedade centrada no mercado, foi primeiro elevada a modelo de razão a ser perseguido e, em seguida, como toda a razão. Tudo o que foge à maximização de resultados, perseguição do próprio interesse a todo custo, ou seja, o que foge ao cálculo utilitário de consequências é tratado como irracional. A racionalidade instrumental, segundo Ramos (1989), é, na verdade, uma deformação da razão humana, que é capaz de uma ação orientada a valores, não somente a fins como na razão instrumental. Nessa perspectiva diversos estudos têm avançado na discussão acerca dos desdobramentos das racionalidades nos estudos em Administração e, em especial nos estudos organizacionais (Serva 1996; Serva 1997a; Serva, 1997b; Caitano & Serva, 2012; Matta, 1999; Fraga, 2000; Reis, 2001; Pinto, 2001; Almeida, 2002; Ferreira, 2004; Valeriano, 2006; Ramos, 2006; Mudrey, 2006)

A consequência da elevação da racionalidade instrumental em termos de design social é a elevação do mercado a paradigma espelho do qual deve ser organizada toda a vida associada. Para um ser humano unidimensional, uma sociedade unidimensional. Para ilustrar essa ideia, Ramos (1989) afirma que, quando pensada a partir da razão instrumental, a sociedade toma uma forma em que o indivíduo pode andar em qualquer direção ou sentido que nunca sai do mercado. Nesse sentido, o autor propõe o Paradigma Paraeconômico, que se baseia na noção de delimitação dos sistemas sociais: como a sociedade é multicêntrica, ou seja, constituída de diversos enclaves em que o ser humano é capaz de se envolver em lógicas de ação distintas, mas integradas, é necessário um sistema de governança que seja capaz de garantir a existência e a interação entre esses diversos enclaves. O mercado, por consequência, é um espaço social legítimo e necessário, mas deve ser controlado e delimitado.

Para a compreensão desse caráter multicêntrico foram criadas as seis categorias do Paradigma Paraeconômico, concebidas como construtos heurísticos, em sentido weberiano. As seis categorias foram construídas a partir de dois eixos: prescrição-ausência de normas e orientação comunitária-orientação individual. São eles: economia, isonomia, fenonomia, anomia, motim e isolado (Figura 1).

Figura 1 – Representação gráfica do Paradigma Paraeconômico



Fonte: Ramos, 1989

A anomia diz respeito às situações em que a vida pessoal e social desaparece; o indivíduo não é capaz de seguir as determinações sociais nem de criar as suas próprias. Já o motim diz respeito a conjuntos de indivíduos sem senso de ordem social. O isolado, por sua vez, é um indivíduo extremamente comprometido com um conjunto de normas, mas que são só suas. As economias dizem respeito aos cenários organizacionais dotados de alta prescrição à ação, ou seja, pouco espaço à criatividade e expressão individual, cujo objetivo é a produção de bens e/ou a prestação de serviços. As isonomias são espaços em que os seus componentes são tratados como iguais entre si; se há alguma prescrição ela é definida coletiva e livremente. Por fim, as fenomias são cenários sociais de grande inspiração, uma ideia revolucionária, que impele um ou alguns membros à ação criativa; há um nível elevado de escolha pessoal e mínimo de obediência a prescrições.

Ao final de *A Nova Ciência*, Ramos (1989) traz duas questões bastante atuais, reunidas sob o debate da organização perdurante: a questão ecológica e a questão da mudança. Com base na discussão da chamada Economia Ecológica, o autor afirma que o paradigma paraeconômico leva em conta as consequências negativas da sociedade centrada no mercado não só sobre o ser humano, mas também sobre os ecossistemas. Nesse sentido, propõe a noção de organização perdurante, não como mera manutenção, mas como “retenção de caráter, em meio à mudança; é vitória sobre a fluidez” (Ramos, 1989, p. 199). Perdurar aqui é uma categoria “que reconhece que todas as coisas são interligadas e continuamente se empenham para conseguir um equilíbrio ótimo entre conservação e mudança, que leva a uma concretização modelar de seus propósitos intrínsecos” (Ramos, 1989, p. 199).

Por fim, é importante destacar uma última contribuição de Ramos (2014), a respeito da questão da modernização e do desenvolvimento, em que propõe a busca de um modelo da possibilidade. Para o autor, os trabalhos sobre modernização podem ser situados em um continuum que vai da Teoria N à Teoria P. De um lado, a Teoria N postula que “existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas” (Ramos, 2014, p. 53). Já para a Teoria P, a assim chamada modernidade, por um lado, não tem uma localização geográfica específica. Por outro lado, “toda nação, qualquer que seja sua configuração atual, sempre terá possibilidades próprias de modernização, cuja efetivação pode ser perturbada pela sobreposição de um modelo normativo rígido, estranho a suas possibilidades” (Ramos, 2014, p. 56). O modelo de possibilidade tem como pressuposto implícito a compreensão do processo social como “uma tensão dialética entre determinismo e liberdade” (Ramos, 2014, p. 53). Dito de outra forma, a Teoria P implica “uma concepção de realidade histórica e social que a vê como o resultado permanente de uma tensão entre possibilidades objetivas e escolhas humanas” (Ramos, 2014, p. 59). Salm (2010) ao analisar as implicações do modelo de possibilidade nos processos de produção do bem público identificou como estudos têm corroborado ao pensamento de Guerreiro sobre as possibilidades de coprodução dos bens públicos que “superam o conformismo fatalista entre estatização e privatização”, permitindo que se produza bens públicos através de estratégias de articulação em uma sociedade multicêntrica.

4 Um Diálogo Possível e Fértil?

A partir da obra de Guerreiro Ramos e os estudos de governança pública, desenvolvemos o argumento de que existe a possibilidade de um diálogo frutífero que pode fazer avançar a agenda de pesquisa. Um elemento de partida importante – e epistemológico – é o domínio no Brasil de perspectivas de governança pública vinculadas às concepções do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Manoel et al., 2023). Em primeiro lugar, reconhecemos o processo em curso de assimilação acrítica (Ramos, 1996) dessa concepção, que ignora as particularidades da trajetória de cada nação e impõe um modelo único para o desenvolvimento. Isso vai de encontro também à ideia de que os processos de modernização/desenvolvimento são intrínsecos à cada sociedade, considerando suas possibilidades objetivas (Ramos, 2014) e tendo o conhecimento estrangeiro como subsidiário (Ramos, 1996). Dessa forma, os modelos importados acriticamente pelos estudos de governança não são apoios, mas entraves aos processos de modernização. Aqui há uma contribuição fundamental para a necessidade apontada pela literatura de reflexão epistemológica e de superação da narrativa de sucessão de modelos sem considerar a trajetória sócio-histórica nacional.

Outro elemento dos estudos de governança pública é o reconhecimento da pluralização da esfera pública. Ramos (1989) questiona ao final de *A Nova Ciência*: “como poderia o Estado, sistematicamente, implementar e administrar os sistemas sociais delimitados?” (p. 197). A resposta do autor propõe que o Estado seja “um articulador de sistemas sociais, cuja missão é garantir que os mesmos se complementam funcionalmente. De que maneira, institucionalmente, irá ele desenvolver esse papel, constitui matéria para investigação ulterior” (p. 197).

O próprio fenômeno da governança pública tem como pressuposto a coexistência de diferentes lógicas de ação. Nela se encontram: (a) economias, através dos mercados, pautados em eficiência e concorrência, e através da máquina burocrática do Estado, fundamentada na hierarquia; e as (b) isonomias, com redes da sociedade civil e da ação coletiva. Podemos interpretar esse elemento como um indicativo de uma sociedade multicêntrica. Aqui reside justamente um dos principais méritos dos estudos de governança: a ampliação da diversidade de atores reconhecidos como parte do processo de produção de bens e serviços públicos (Denhardt & Catlaw, 2017; Ronconi, 2008; 2011). A tendência nos estudos, entretanto, é vincular e fixar os modos de ação

aos tipos de atores: Estado com a hierarquia, Mercado, com a concorrência e a Sociedade Civil com as redes, como no caso de Cavalcante e Lotta (2021).

Além disso, apesar das diferentes compreensões do que seja a governança pública e de sua abertura para os espaços isonômicos da sociedade civil, o foco desses estudos ainda está na produção de bens e serviços, ou seja, no enclave econômico. Ronconi (2008) aponta que a governança pública é dominada também pela ideia de confluência perversa presente nos trabalhos de Dagnino, ou seja, a coexistência de dois projetos – um neoliberal e outro democratizante – que utilizam os mesmos discursos, mas apontam para direções opostas. O discurso compartilhado é o da participação e da necessidade de que atores para além do Estado participem da produção de bens e serviços públicos. O antagonismo reside no fato de que o projeto neoliberal da governança pública advoga por maior participação com o objetivo de reduzir o tamanho do estado, através do aumento das privatizações e da inserção de terceiros enquanto atores que assumem os papéis e responsabilidades da administração pública na busca por maior eficiência e economicidade, enquanto o projeto democratizante da governança pública entende que uma administração pública em um contexto democrático só será pública - e por isso democrática - se seus processos também forem democráticos e, por isso, mais atores e vozes nos processos de administração pública empoderam a sociedade (Ronconi, 2008).

O Paradigma Paraeconômico, então, ilumina: (a) o fato de que as diversas lógicas de ação da governança não são atributos inerentes a determinados atores, mas parte constituinte de uma sociedade multidimensional, nos quais os atores diversos transitam; (b) a necessidade de ampliarmos o foco para além das economias, alargando a compreensão dos espaços isonômicos, já tangenciados pela literatura de governança, e outros enclaves menos presentes como as fenomenias, o motim e a anomia na ação pública. Isso se justifica não só pela pluralização da esfera pública, mas pelas características próprias da natureza humana, que é multidimensional, e demanda a participação em enclaves diversos para a sua realização.

Segundo Ramos (1989), as isonomias são experiências autogratificantes onde os membros são iguais e as relações são baseadas na dádiva, ou seja, espaços de um “tipo generoso de relacionamento social, no qual dão e recebem” (p. 150). Assim, compreender as redes na perspectiva da governança enquanto espaço de isonomia implica olhar as redes organizacionais para além de seu fim de produzir bens e serviços, ou seja, para além da lógica do enclave econômico. Ao assumirmos que as isonomias são espaços de dádiva, devemos adotar a compreensão da realidade social através do dom, que se contrapõem ao individualismo e o holismo/estruturalismo (Caille, 2002). O dom tem suas origens nos estudos de Mauss (2003) que assim como Ramos, via na sociedade utilitarista e a teoria econômica e social de sua época uma série de problemas e buscava valorizar a liberdade de interação dos indivíduos na organização da vida social. A base do paradigma do dom está no vínculo social baseado no dar-receber-retribuir. Este não surge nem a partir da base, ou seja, dos indivíduos separadamente e nem do topo, da estrutura social, mas sim do seu meio, tendo em vista as interrelações que conectam os indivíduos e que os tornam atores sociais propriamente ditos: “uma isonomia perderia o seu caráter, se seus membros se dicotomizassem entre nós e eles”. Assim as redes da sociedade civil podem ser compreendidas enquanto isonomia não como sinônimos de redes interorganizacionais, mas sim como “uma verdadeira comunidade (...). Sua eficácia exige que prevaleçam entre seus membros relações interpessoais primárias” (Ramos, 1989, p. 150-151). Há inclusive, nessa direção, um possível diálogo profícuo a ser feito entre Ramos e a Sociologia Econômica, não apenas para compreender a dimensão das isonomias e a governança pública, mas tantos outros pontos de contato.

Um outro elemento que a Delimitação dos Sistemas Sociais ilumina pontos cegos dos estudos de governança diz respeito aos enclaves marcados pela ausência de normas: o motim e a anomia. Por mais que esses enclaves tenham recebido menos atenção que os demais, argumentamos que constituem um elemento pouco explorado nos estudos de governança pública, mas uma parte constitutiva e fundamental do fenômeno na atualidade. Isso exige mais atenção em termos de governança pública. Segundo, desde o lançamento da 1ª edição de *A Nova Ciência*, os indivíduos anômicos, aqueles que estão na “orla no sistema social” (Ramos, 1989, p. 146), já constituía um desafio para a ação pública ao ponto de requerer o planejamento de ambientes específicos, nos quais os responsáveis estivessem conscientes dos desafios de administrar organizações voltadas a esse enclave social específico. Como demonstrado no recente trabalho de Ostrowski (2025), a ação pública e a governança estabelecida no entorno da política pública para a população em situação de rua em Florianópolis/SC estão alicerçadas em uma lógica em que a pessoa em situação de rua não é vista como sujeito, cidadão ou detentor de direitos humanos fundamentais. Essa situação pode ser interpretada como uma forma de governança pública que não dá conta do caráter anômico próprio dos espaços da população em situação de rua. O tratamento desses espaços pelas lógicas das economias e isonomias, ao invés de suas lógicas próprias de ação, resulta em



ARTIGO

mais estigmatização e em uma governança pública que agrava a problemática. Compreender a governança pública como um fenômeno (Manoel et al., 2023), então, exige um olhar para as anomias: ao olhar para esse enclave pode-se alcançar uma compreensão mais realista dos modos de governança, para além da visão idealizada e normativa dominante.

O motim, por sua vez, pode corroborar na explicação de fenômenos de manada ou de horda, para remeter à tradução contemporânea feita por Heidemann (Ramos, 2022). Esse enclave remete a fenômenos fundamentais para a governança pública e já enquadrados pelas teorias do comportamento coletivo como os rumores, as greves, as revoluções, os comportamentos desviantes, as ações de multidão e a própria sociedade de massas (Gohn, 2007). Para além desses, um outro fenômeno contemporâneo está profundamente ligado ao enclave do motim: aqueles ligados aos comportamentos de massa mediados pela internet como as fake news. Em revisão sistemática sobre o papel das fake news na pandemia de covid-19 feita por Rosa et al. (2023), identificou-se 24 artigos que tratam dos impactos decorrentes das notícias falsas durante a infodemia desencadeada pela pandemia que trouxeram uma série de desafios para a governança pública, especialmente na política pública de saúde. Informações falsas sobre medicamentos, equipamentos de proteção, hábitos de higiene sem comprovação científica ou corroboração de autoridades sanitárias, propagadas por redes sociais ou influenciadores digitais, criaram tendências e comportamentos que desafiavam a orientação de segurança estabelecida. Esses fenômenos contemporâneos desafiam pressupostos típicos das economias e isonomias e compreendê-los a partir de sua própria lógica pode contribuir na produção de uma compreensão mais profunda da governança pública.

Outro enclave pouco explorado pelos estudos de governança pública, mas fundamental à plena realização do ser humano é a fenomenia. Olhar para as fenomenias colabora para lidarmos com uma das grandes limitações levantadas a respeito dos estudos de governança pública: o fato de serem majoritariamente tributários do institucionalismo (Bevir, 2006; 2011). Pela forma como o institucionalismo foi apropriado na área, o foco recai quase que exclusivamente sobre organizações formais ou a redes de organizações formais. O enclave fenonômico convida a abrir espaço também para as organizações substantivas, para enclaves em que não há necessariamente organizações formais como forma de expressão da vida associada. Nesse mesmo sentido, o foco no nível organizacional dá pouco espaço ao indivíduo, especialmente a um indivíduo que vá além do modelo operacional ou reativo. Assim, a discussão de Guerreiro Ramos sobre a natureza humana impele a dar lugar na governança pública a um indivíduo inteiro, com sua história, sua capacidade reflexiva, sua necessidade de realização, ou seja, convida a dar espaço de expressão ao homem parentético.

Ao reconhecermos as limitações das abordagens racionalistas de administração e políticas públicas, entretanto, não negamos totalmente a sua importância. Seguimos Ramos (1989) em favor não da extinção das economias, mas de sua delimitação. Nesse sentido, essas abordagens não são as únicas possíveis e legítimas, mas têm seu papel na compreensão de espaços econômicos. A noção de delimitação organizacional vai nesse sentido: a questão é justamente ter em vista que essas abordagens não dão conta de toda vida humana associada, mas apenas de uma pequena parte.

Boa parte dos estudos de governança tem como ponto de partida as avaliações negativas das reformas gerenciais e sua ênfase na eficiência. Outros valores mais humanistas e democráticos são reclamados como centrais para as teorias da administração pública. Nesse sentido, há um diálogo bastante claro entre essa compreensão e a preocupação de Ramos (1989) com a elevação da racionalidade instrumental ao padrão de razão humana.

Por fim, gostaríamos de destacar dois pontos de contato entre o pensamento de Guerreiro e a governança pública: (a) preocupação com as consequências negativas da sociedade centrada no mercado para os ecossistemas, já presente em Ramos (1989) dialoga com as discussões recentes sobre a governança para a sustentabilidade; e (b) a noção de organização perdurante (Ramos, 1989), o modelo da possibilidade, a sua afirmação da tensão dialética existente entre determinismo e liberdade e do equilíbrio ótimo entre mudança e conservação como elementos constitutivos dos processos sociais (Ramos, 2014) dão luz à importância da compreensão ao longo do espaço-tempo do próprio processo de reconfiguração das interações socioestatais (Manoel et al., 2023).

Organizamos e sintetizamos na Figura 2, um quadro com os principais pontos de uma agenda de pesquisa de governança pública a partir do diálogo com Guerreiro Ramos. Gostaríamos de esclarecer que nossa intenção não é exaurir as possibilidades de conexão entre estas perspectivas, mas trazer insights sobre as possibilidades que apresentamos neste ensaio.



Figura 2 – Síntese da Agenda de Pesquisa

Eixo de Análise	CONCEITOS-CHAVE EM GUERREIRO RAMOS	LACUNA NA GOVERNANÇA PÚBLICA	PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA
Epistemológico	Redução Sociológica e Teoria P/N	Importação acrítica de modelos estrangeiros (ex: Banco Mundial e OCDE) e narrativas de sucessão de modelos que ignoram a realidade brasileira	Investigar como modelos de governança importados (ex: <i>compliance</i>) se adaptam ou falham diante da realidade histórica brasileira.
			Desenvolver estudos acerca da governança enquanto fenômeno situado na realidade local, superando a "Teoria N" (determinismo histórico).
Natureza Humana e Atores	Modelos de Homem e Racionalidades	Predomínio da visão do ator racional/utilitarista ou do burocrata reativo. Foco excessivo em eficiência e conformidade	Analisar o perfil dos envolvidos em processos de governança (gestores, conselheiros, cidadãos, fornecedores): eles agem apenas por racionalidade instrumental ou há espaço para a racionalidade substantiva (valores, ética)?
			Estudar como a participação em processos de governança fomentam a capacidade de autonomia e a reflexão crítica (atitude parentética) dos envolvidos, e não apenas sua "participação" formal.
Delimitação dos Sistemas Sociais e seus enclaves	Isonomia	Tratamento das redes apenas como mecanismos de eficiência ou extensão do Estado/Mercado (terceirização), ignorando vínculos comunitários reais	Pesquisar redes de políticas públicas (ex: conselhos, parcerias com OSCs) identificando se operam como "economias" (troca utilitária) ou "isonomias" (baseadas na dádiva e relações primárias)
			Mapear experiências de governança comunitária onde a hierarquia e a competição são substituídas pela igualdade entre pares.



			Compreender as aproximações e distanciamentos entre a Sociologia Econômica, a Governança Pública e Guerreiro Ramos
	Anomia e Motins	A governança tende a focar naquilo que está institucionalizado, invisibilizando os atores à margem e fenômenos do comportamento coletivo	Investigar a "necropolítica" como forma de governança da anomia: como as políticas públicas lidam (ou não) com cidadãos à margem do sistema produtivo (ex: população em situação de rua)
			Analisar o impacto das <i>fake news</i> e movimentos de desinformação sob a ótica do "Motim" e comportamento de horda e seu papel nos modos de governança público em diferentes áreas de política pública ou da sociedade.
	Economia e Fenonomia	Foco excessivo no institucionalismo e em organizações formais, ignorando movimentos espontâneos e criativos	Estudar formas de governança não-organizacionais: coletivos artísticos, ocupações urbanas e movimentos sociais espontâneos como "fenonomias" que influenciam a agenda pública.
			Analisar se as políticas de governança promovem a devida delimitação do mercado ou se incentivam a expansão do enclave econômico para áreas onde outros enclaves e lógicas são necessárias.
	Sociedade Multicêntrica	Tendência à "confluência perversa": uso de discursos participativos para fins neoliberais, ou a imposição da lógica de mercado (eficiência) sobre lógicas comunitárias e solidárias.	Investigar se as relações socioestatais e os modos de governança preservam a lógica da isonomia ou se impõem uma lógica de economia
			Analisar como o Estado exerce (ou falha em exercer) o papel de articulador e delimitador: ele garante a diversidade de enclaves e sua relativa autonomia ou promove um isomorfismo onde tudo vira mercado?
	Sustentabilidade	Organização Perdurante e Economia Ecológica	Investigar políticas ambientais sob a ótica da "organização perdurante": como equilibrar conservação e mudança sem destruir os ecossistemas?

		puramente tecnológicas	Analisar conflitos socioambientais observando a tensão entre a lógica de mercado (exploração) e a lógica ecológica (preservação)
--	--	------------------------	--

Fonte: elaborado pelos autores, 2026

Considerações Finais

Iniciamos o ensaio com a exposição dos avanços, limitações e caminhos possíveis de pesquisa apontados pela literatura de governança pública. Em seguida, retomamos alguns elementos da obra de Guerreiro Ramos que acreditamos serem as bases para esse diálogo.

Esse percurso revelou que as limitações da governança — notadamente sua polissemia, normatividade e transposição acrítica de modelos exógenos — encontram no pensamento de Ramos contrapontos. Ao mobilizar a Redução Sociológica, demonstramos que é possível construir uma governança situada, que rejeita o determinismo da "Teoria N" em favor de um modelo de possibilidade ("Teoria P") aderente à realidade histórica brasileira.

Mais do que um exercício teórico, o cruzamento proposto iluminou zonas de sombra dos modos de governança pública. Acreditamos que a proposta da agenda de pesquisa permite observar que a governança não ocorre apenas na ordem institucional das economias, mas também nos tensionamentos dos fenômenos de massa (Motim), na gestão da exclusão (Anomia), nos espaços fenonômicos e isonômicos. A agenda de pesquisa consolidada no Quadro 1 oferece, portanto, possibilidades para investigações empíricas que não se limitam a verificar a eficiência de arranjos institucionais, mas que questionam a qualidade substantiva das interações socioestatais e permitirão compreender a governança pública na sua complexidade.

Entre os estudiosos de Guerreiro Ramos, tem-se clareza de que *A Nova Ciência das Organizações* e a sua proposta de reconstrução social é um prelúdio de uma obra por fazer. O próprio autor deixa isso claro: “Este livro nada mais é que uma enunciação teórica preliminar da nova ciência das organizações, Como tal estabelece uma agenda de pesquisa. Muito resta ainda a ser feito, para transformar a nova ciência num instrumento de reconstrução social” (Ramos, 1989, p. 197). Tendo isso em vista, vamos um pouco além de afirmar a importância da obra do autor para a ampliação da agenda de pesquisa em governança pública. Acreditamos que, ainda que em parte, os estudos de governança pública nos termos aqui propostos têm o potencial de contribuir com a tarefa deixada a nós por Alberto Guerreiro Ramos. Ao deslocar o foco do "homem econômico" para o "homem parentético" e do mercado para uma sociedade multicêntrica, a governança pública pode finalmente se reencontrar com sua vocação política e democrática, servindo como instrumento de articulação de uma vida associada mais plena e menos unidimensional.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração - PPGA, da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, a Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina - FAPESC, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Referências Bibliográficas

- Almeida, M. A. (2002). Empresas de economia de comunhão: Possibilidade de valorização da racionalidade substantiva na organização econômica? PUC/RJ.
- Almeida, S. L. M., & Pinto, N. G. M. (2022). Governança pública e os hospitais de ensino. Id on Line Revista de Psicologia, 16(59), 82–99.
- Andion, C., Ronconi, L., Moares, R. L., Gonsalves, A. K. R., & Serafim, L. B. D. (2017). Sociedade civil e inovação social na esfera pública: Uma perspectiva pragmatista. Revista de Administração Pública, 51(3), 369–387.



ARTIGO

Andion, C. (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(4).

Andion, C., & Magalhães, T. (2021). (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas: Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, 36(2), 513–534.

Ansell, C., & Torfing, J. (2016). Epilogue: The current status and future development of governance theories. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.

Barddal, F. M. E., & Torres, R. L. (2020). Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. *Urbe*, 12.

Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and radical perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426–436.

Bevir, M. (2011). Governança democrática: Uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103–114.

Boltanski, L. (2013). Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. *Sociologia & Antropologia*, 3(6), 441–463.

Boullosa, R. F. (2013). Mirando ao revés nas políticas públicas: Notas sobre um percurso de pesquisa. *Revista Pensamento & Realidade*, 28(3), 67–84.

Bresser Pereira, L. C., & Spink, P. (Eds.). (1998). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Editora Fundação Getúlio Vargas.

Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: Conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27, 370–395.

Caballero, P. E. F., & Neto, A. C. (2020). A importância do compliance para a efetivação da governança pública na administração municipal. *Revista Meritum*, 15(4), 211–227.

Caillé, A. (2002). *Antropologia do dom: O terceiro paradigma*. Vozes.

Caitano, D. O., & Serva, M. (2012). Racionalidade substantiva nas organizações: Consolidação de um modelo metodológico de pesquisa teórico-empírica [Apresentação de trabalho]. XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, Brasil.

Caldeira, D. M., Secchi, L., & Firmino, S. I. (2022). New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government—a reflection on conceptual reduction. *Public Money & Management*.

Cavalcante, P., & Lotta, G. (2021). Are governance modes alike? An analysis based on bureaucratic relationships and skills. *International Journal of Public Administration*, 45(4).

Cavalcante, P., & Pereira, A. K. (2022). Do state capacity dimensions differently affect policy areas' performance? An analysis of bureaucrats' perspective. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(2).

Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. D. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).

Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias da administração pública* (2. ed.). Cengage Learning.



ARTIGO

Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martinez-Celorrio, X., & García, M. (2012). Multilevel governance and social cohesion: Bringing back conflict in citizenship practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999–2016.

Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813–836.

Ferreira, F. V. (2004). Organizações burocratizadas rumo à razão comunicativa: O caso de uma instituição psiquiátrica [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná].

Fontes Filho, J. R., & Pimenta, R. C. (2016). Práticas de administração pública no ambiente cultural dos países de língua portuguesa. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 31–48.

Fraga, M. L. (2000). A empresa produtiva e a racionalidade substantiva: A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ambiente organizacional integrativo: De Mary Parker Follett a Collins e Porras [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

Graça, G. R., & Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: Um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista do Serviço Público*, 71(2), 297–329.

Godoi, H., Castro, R. G., Santos, J. L. G., Moyses, S. M., & Mello, A. L. S. F. (2020). Óbices da governança pública e sua influência sobre a atenção à saúde bucal no Estado de Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(11).

Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2006). Governar em rede: O novo formato do setor público. ENAP; UNESP.

Gohn, M. G. (2007). Teoria dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos. Edições Loyola.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). Sociologia da ação pública. EDUFAL.

Leandro, J. G., & Menicucci, T. M. G. (2018). Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: Processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). *Revista do Serviço Público*, 69(4), 817–848.

Lima, M. D. V., Machado, C. C. L., Alves, J. B., & Fortunato, R. A. (2016). Governança pública para o enfrentamento das mudanças climáticas em Curitiba e entorno. *Mercator*, 15(4), 47–63.

Magalhães, B. D., & Coelho, F. S. (2018). Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: O caso da gestão para a cidadania em Minas Gerais (2011-2014). *Gestão & Planejamento*, 19, 350–366.

Manoel, A. A. (2022). Semeadura da agricultura urbana em Florianópolis: Arenas públicas, experimentações e desafios da governança para a sustentabilidade [Dissertação de mestrado, Universidade do Estado de Santa Catarina].

Manoel, A. A., Braun-Neto, J., & Andion, M. C. M. (2023). Os estudos sobre governança pública no Brasil: Análise da produção e proposta de agenda de pesquisa. In *Anais do XLVII Encontro da ANPAD*. ANPAD.

Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Modelos de negócio na esfera pública: O modelo canvas de governança pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 49–67.



ARTIGO

Matos, G. A. D., Amaral, H. F., & Iquiapaza, R. R. (2018). Intensidade e incidência de governança: Avaliando a governança financeira em nível estadual no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 316–326.

Matta, W. S. (1998). Pesquisa da racionalidade no Sistema Unimed da Bahia [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia].

Mota, L. F., & Bittencourt, B. (2019). Governança pública em rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *Tempo Social*, 31(2), 199–219.

Mudrey, D. (2006). Racionalidade e valores: Um estudo de caso em duas unidades da rede UniYôga [Dissertação de mestrado, Universidade do Vale do Itajaí].

Nóbrega, V. M., Souza, M. H. N., Santos, M. M., Silva, M. E. A., & Collet, N. (2018). Governança e suporte da rede social secundária na atenção à saúde de crianças e adolescentes com doenças crônicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(10), 3257–3265.

Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290.

Ostrowski, V. (2025). Para além do estigma: Qual o lugar da população em situação de rua na governança da política pública em Florianópolis? [Tese de doutorado não publicada]. Universidade do Estado de Santa Catarina.

Paines, A. T., Aguiar, M. R. V., & Pinto, N. G. M. (2018). A governança no setor público segundo a IFAC: Uma análise dos institutos federais da região sul do Brasil. *Nucleus*, 15(1), 351–366.

Pardini, D. J., Gonçalves, C. A., Camargos, L. M. M., & Gonçalves, M. A. (2009). Water resources governance: A study of the stakeholder perceptions in the state of Minas Gerais. *Corporate Ownership and Control*, 6(3), 407–418.

Paula, A. P. P. (2005). Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Editora FGV.

Pereira, B. A. D., & Ckagnazaroff, I. B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: Identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(1).

Pinto, W. S. (2001). Análise das práticas administrativas de uma fundação empresarial aberta [Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas].

Procopiuck, M., & Frey, K. (2009). Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. *Revista de Sociologia e Ciência Política*, 17(34), 63–83.

Ramos, A. G. (1950). O negro no Brasil e um exame de consciência. In A. Nascimento (Ed.), *Relações de raça no Brasil* (pp. 33–46). Edições Quilombo.

Ramos, A. G. (1953). O processo da sociologia no Brasil: Esquema de uma história das ideias.

Ramos, A. G. (1957). Introdução crítica à sociologia brasileira. Editorial Andes.

Ramos, A. G. (1966). Um herói da negritude. In A. Nascimento (Ed.), *Teatro experimental do negro: Testemunhos*. Edições GRD. (Obra original publicada em 1952).

Ramos, A. G. (1968). A UNESCO e as relações de raça. In A. Nascimento (Ed.), *O negro revoltado* (pp. 153–159). Edições GRD.



ARTIGO

- Ramos, A. G. (1989). A Nova Ciência das Organizações: reconceituação da riqueza das nações. Enunciado Publicações.
- Ramos, A. G. (1996). A redução sociológica. Editora UFRJ.
- Ramos, A. G. (2001). Modelos de homem e teoria administrativa (F. G. Heidemann, Trad.). Caderno de Ciências Sociais Aplicadas, (3).
- Ramos, A. G. (2014). A modernização em nova perspectiva: Em busca do modelo da possibilidade. In F. G. Heidemann & J. F. Salm (Eds.), Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Editora Universidade de Brasília.
- Ramos, A. G. (2022). A nova ciência das organizações: Reconceituação da riqueza das nações. Enunciado Publicações.
- Ramos, M. F. (2006). Racionalidade nas organizações do terceiro setor: Tensões e implicações para a avaliação de programas sociais [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília].
- Reis, L. G. C. (2001). A racionalidade substantiva na avaliação de projetos em ONGs: Três casos [Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas].
- Rezende, F. C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. Sociologias, 21, 344–365.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. Political Studies, 44, 652–667.
- Ribeiro, J. M., & Alcoforado, F. (2016). Mecanismos de governança e o desenho institucional da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 21(5), 1339–1349.
- Rodrigues, A. D., & Rodrigues, S. B. (2020). Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. Administração Pública e Gestão Social, 12(1).
- Ronconi, L. F. A. (2008). A Secretaria Nacional de Economia Solidária: Uma experiência de governança pública [Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina].
- Ronconi, L. (2011). Governança pública: Um desafio à democracia. Emancipação, 11(1), 21–34.
- Rosa, T., Delduque, M. C., & Alves, S. M. C. (2023). A pandemia de covid-19 e as fake news: Uma revisão da literatura. Saúde e Sociedade, 32(supl. 1), e220918pt. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023220918pt>
- Santana-Pinto, I. M. B., Silva, M. M., & Cruz, N. J. T. (2021). Governança pública: Efetividade da gestão dos municípios alagoanos à luz do IGM-CFA. Revista FSA, 18(1), 142–168.
- Sant’Anna, A., Queiroz-Neto, E., & Marchi, J. J. (2020). Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. Interações, 21(3), 597–613.
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. Revista de Administração Pública, 53(4), 732–752.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, 43(2), 347–369.
- Serva, M. (1996). Racionalidade e organizações: O fenômeno das organizações substantivas [Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas].



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Serva, M. (1997a). A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, 37(2), 18–30.

Serva, M. (1997b). Abordagem substantiva e ação comunicativa: Uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. *Revista de Administração Pública*, 31(2), 108–134.

Teodorovicz, T., Lazzarini, S., Cabral, S., & Nardi, L. (2022). Can public organizations perform like private firms? The role of heterogeneous resources and practices. *Organization Science*.

Valeriano, J. C. S. (2006). Racionalidade nas práticas administrativas de uma cooperativa em Itabira/MG [Dissertação de mestrado, FEAD-MINAS].