

Governança Pública no Contexto de Implementação das Políticas Públicas

Gobernanza Pública en el Contexto de Implementación de las Políticas Públicas

Public Governance in the Context of Public Policy Implementation

José Aprígio Carneiro Neto¹, Danilo Rodrigues Guedes², Danilo Alves do Nascimento³, Hudson Paulo Alencar Ibiapina de Sousa⁴

Resumo

O ambiente de mudanças no qual atua o Governo impacta nas interações entre os membros da sociedade civil e a organização estatal, de modo que as novas estruturas de governança possibilitam a participação de atores que estão tanto dentro como fora do governo na proposição de políticas públicas. Este artigo tem como objetivo principal apresentar uma discussão que aproxime os conceitos de

¹ José Aprígio Carneiro Neto. PhD in Intellectual Property Science from the Federal University of Sergipe (UFS), São Cristóvão/Brazil. Master in Software Engineering by the Center for Advanced Studies and Systems of Recife - C.E.S.A.R. EDU, Recife/Brazil (2013). Post-graduation in Information Technology from the Federal University of Ceará (UFC), Fortaleza/Brazil (2001). Graduate Technologist Data Processing by the State University of Piauí (UESPI), Teresina/Brazil (1997). Email: jose.neto@ifs.edu.br / <http://lattes.cnpq.br/6225402292538909> ORCID <http://orcid.org/0000-0002-4393-4917>

² Danilo Rodrigues Guedes. He currently attends the Graduate Program in Public Management, at the Professional Master's level, at the Federal University of Piauí – UFPI, Teresina-Piauí/Brazil. Graduated in Public Administration, postgraduate in Economics, at the Federal University of Piauí, Teresina-Piauí/Brazil (2013). He is an Administrator at the Federal Institute of Science and Technology of Piauí - IFPI. He works in the areas of public budget, financial management, government procurement and institutional planning. Email: daniloguedes@ifpi.edu.br / <http://lattes.cnpq.br/6853064235852267> ORCID <http://orcid.org/0000-0003-2281-2117>

³ Danilo Alves do Nascimento. Professor of Administration at the Federal Institute of Piauí (IFPI) - Piripiri Campus; Master in Public Management - UFPI; Specialist in Public Management from the State University of Piauí - UESPI, Teresina-Piauí/Brazil (2011); Bachelor's degree in Business Administration from Instituto Camillo Filho - ICF, Teresina-Piauí/Brazil (2009). Email: daniloalves@ifpi.edu.br / <http://lattes.cnpq.br/7693659412957759> ORCID <http://orcid.org/0000-0002-5518-0091>

⁴ Hudson Paulo Alencar Ibiapina de Sousa. He holds a degree in Business Administration from the State University of Piauí (2014). He is currently administrator of the Federal Institute of Piauí – Uruçui Campus. Has experience in the area of Administration, with emphasis on Public Administration. Email: hudson.ibiapina@ifpi.edu.br / <http://lattes.cnpq.br/8276526271749280> ORCID <http://orcid.org/0000-0001-6670-9248>

Recibido: 7 de junio de 2019
Aceptado: 15 de junio de 2019
Publicado: 16 de diciembre de 2019

Razón
y Palabra

Primera revista digital
en Iberoamérica
especializada en Comunicología



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Governança Pública e Políticas Públicas na implementação dessas políticas. Dessa forma, o estudo parte de uma revisão de literatura que procurou abordar as inter-relações dos conceitos aqui tratados. O resultado aponta para a diminuição do monopólio estatal na proposição das políticas públicas, abrindo espaço para a participação de diversos atores.

Palavras-chave

Governança Pública, Política Pública, Rede de Política Pública, Administração Pública, Atores Públicos.

Resumen

El ambiente de cambios en el que actúa el Gobierno impacta en las interacciones entre los miembros de la sociedad civil y la organización estatal, de modo que las nuevas estructuras de gobernanza posibilitan la participación de actores que están tanto dentro y fuera del gobierno en la proposición de políticas públicas. Este artículo tiene como objetivo principal presentar una discusión que acerque los conceptos de Gobernanza Pública y Políticas Públicas en la implementación de esas políticas. De esta forma, el estudio parte de una revisión de literatura que trató de abordar las interrelaciones de los conceptos aquí tratados. El resultado apunta a la disminución del monopolio estatal en la proposición de las políticas públicas, abriendo espacio para la participación de diversos actores.

Palabras clave

Gobernanza pública, Políticas públicas, Red de políticas públicas, Administración pública, Actores públicos.

Abstract

The change environment in which the Government operates impacts on the interactions between members of civil society and the state organization, so that the new governance structures allow the participation of actors that are both inside and outside the government in the proposal of public policies. This article has as main objective to present a discussion that approximates the concepts of Public Governance and Public Policies in the implementation of these

policies. Thus, the study starts from a literature review that sought to address the interrelationships of the concepts discussed here. The result points to the reduction of the state monopoly in the proposal of the public policies, opening space for the participation of diverse actors.

Keywords

Public Governance, Public Policy, Public Policy Network, Public Administration, Public Actors.

Introdução

O contexto de mudança pelas quais passaram o Estado e consequentemente os governos impactaram nas interações entre os membros da sociedade civil e a organização estatal, de modo que as novas estruturas de governança apontam para a participação de atores antes excluídos dos processos de decisão das soluções para os problemas públicos.

Levando em conta que este assunto é muito vasto e dinâmico, este trabalho tem como pretensão contribuir com o detalhamento da Governança pública no processo de implementação das políticas públicas. Destacam-se aqui alguns importantes conceitos relacionados à temática.

A proposta deste artigo é apresentar, com base numa revisão de literatura, uma discussão que aproxime os conceitos de Governança Pública e Políticas Públicas, no contexto das interações que visam a implementação dessas políticas, tem ainda como objetivo secundário apresentar uma proposta de avaliação da governança em políticas públicas.

Dessa forma, o artigo expõe inicialmente na segunda seção, breve relato sobre a Reforma Gerencial da Administração Pública. Em seguida, na terceira seção apresenta os termos Governança e Políticas Públicas, trazendo as relações entre ambos, bem como seus aspectos conceituais.

O estudo prossegue com a quarta seção incluindo as redes de políticas públicas, o problema público e a caracterização dos atores envolvidos. A quinta seção apresenta a proposta do TCU - Tribunal de Contas da União para a avaliação de governança em políticas públicas. A sexta seção finaliza com as considerações finais.

Reforma Gerencial da Administração Pública

A qualidade da prestação dos serviços públicos guarda relação com a forma de organização e gestão pública adotada pelo Estado ao longo da história. Nas palavras de Cavalcante (2017, p. 10) a compreensão dessas modificações ocorridas na gestão pública *“pressupõe um olhar abrangente e dinâmico acerca do contexto em que as políticas públicas operam”*.

No final dos anos 70, o modelo de Estado keynesiano, com forte presença na economia e que tinha como base organizacional a burocracia weberiana, mostrou sinais de que não daria conta de responder às demandas da sociedade. A crise mundial levou a uma contestação desse modelo, por se mostrar uma estrutura processualística, excessivamente burocrática, autorreferida, com regras rígidas de funcionamento, e que teria se tornado anacrônico para os desafios do Estado Contemporâneo (Torres, 2012).

Surge então o movimento denominado *New Public Management* (NPM) também conhecido como administração pública gerencial ou ainda nova gestão pública, como uma resposta ao esgotamento do modelo burocrático, propondo padrões gerenciais da iniciativa privada aplicáveis na administração pública, ganhando força e visibilidade em vários países, especialmente nos de língua inglesa, como Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, entre outros, (Abrúcio, 1997).

No Brasil, como resposta a crise mundial, a vertente gerencialista foi instituída em 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que tinha à frente o ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Brasileiro – MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira, (Paula, 2005).

Segundo Bresser-Pereira (2007), o modelo gerencial buscou inspiração nas transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais alteraram as relações burocráticas da administração, possibilitando a flexibilização da gestão, diminuição dos níveis hierárquicos e, como consequência, aumentando a autonomia decisória dos gerentes. O modelo de governança pública proposto na reforma da organização do Estado implicou em mudanças na estrutura estatal e sua relação com a sociedade, envolvendo parcerias público-privadas e outros atores no processo de oferta das políticas públicas.

Nessa mesma linha, a análise em torno do debate sobre a reforma gerencial da administração pública brasileira proposta por Frey (2004) aponta para duas vertentes de reflexão. Em primeiro, o foco da necessidade de enxugamento do Estado e a reprodução de instrumentos de gerência do setor privado para o setor público. Em segundo, o autor trata da abordagem da participação da sociedade civil nos espaços de decisão com vistas a mais envolvimento no controle social e na definição e implementação de políticas públicas.

Governança e Políticas Públicas

No contexto das transformações ocorridas no início dos anos 90, o termo governança referia-se à transformação do exercício do poder nas sociedades contemporâneas. Segundo Chevallier (2003) governança significa que nenhum ator único pode controlar os processos de tomada de decisão e que deve ser observada a complexidade dos problemas e a existência de múltiplos poderes, é uma questão de coordenar as ações e obter cooperação. Cabe ao Estado negociar de forma igualitária com seus parceiros, pois existem diversos atores envolvidos, e buscar o desenvolvimento coletivo, procurando agregar os diferentes interesses sociais na realização das escolhas públicas.

O termo governança apresenta diversas modalidades e conceitos, para efeito deste trabalho, buscaram-se conceitos que apresentassem uma relação entre a governança e políticas públicas, como mostra o conceito adotado pelo TCU (BRASIL, 2014a, p. 26) que define governança no setor público como um *“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”*.

Do conceito acima é possível afirmar que os princípios e práticas de governança aplicada ao setor público têm como objetivo final a administração das políticas públicas que atendam às necessidades da população.

A governança pública se propõe a diminuir a distância entre o poder público e a sociedade, oferecendo propósitos mais amplos, onde a sociedade, destinatária final dos serviços e bens públicos ofertados, se coloque numa posição participativa diante do governo. Para Martins e Marine (2014) a governança pública propõe *“enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas”*. Trata-se da capacidade de se governar em rede de forma colaborativa, voltado para resultados e com o objetivo de gerar valor público sustentável.

Cavalcante (2017) em recente estudo sobre a gestão pública contemporânea afirma que a característica mais representativa da gestão pública atual é o predomínio do fenômeno da governança. O autor destaca dois fatores marcantes da governança: o seu foco e o papel do Estado.

Quando ao foco trata-se da mudança de direcionamento em momentos distintos da administração pública, quando da administração burocrática tradicional o foco estava voltado para o usuário. Quando do surgimento da nova gestão pública ou *New Public Management* (NPM) o foco passou de cliente a consumidor.

Enquanto na lógica do modelo de governança, Cavalcante (2017, p. 30) afirma que “o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público”. Valor público aqui entendido como o resultado obtido pelas políticas públicas indicando “o que deve ser gerado, para que e para quem” (Martins e Marine, 2014, p. 48).

Em relação ao papel do Estado, Cavalcante diz que o fator marcante é uma relação de maior interatividade com a sociedade.

Em consonância com os fatores acima citados, Matos e Dias (2013) consideram a interação e a interdependência como dois elementos fundamentais que estão associados ao termo governança, no sentido de que é por meio da cooperação política, na troca de informações e recursos entre os atores interessados na resolução de determinado problema, sejam esses atores individuais, coletivos, públicos ou privados que será possível atingir os objetivos almejados. A governança permite ao Estado maior capacidade de ação para implementar as políticas públicas e alcançar os objetivos desejados.

Várias são as definições dadas às políticas públicas, para Thomas Dye (1992) *apud* Santos (2012, p. 59) elas são o que quer que os governos escolham fazer ou não fazer, pois para ele a não atuação dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades. Nesta definição as políticas públicas são abordadas tanto na perspectiva da ação quanto da inação do Governo diante de algum problema.

Secchi (2015, p.2) apresenta a definição de política pública como “*uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público*”. Na perspectiva da ação do Governo, as políticas públicas são resultado da atividade política, onde envolvem diversos atores, suas decisões e demandam planejamento para a implementação dos objetivos desejados.

Rodrigues (2010, p.53) destaca que política pública é a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade, “são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público, dispões sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação)”.

Quanto à implementação, ela envolve aqueles que serão os executores da política, sejam atores públicos ou privados, é o momento em que a política pública ganha vida e sai do papel “trata-se, portanto, do momento de preparação para colocar as ações de Governo em prática”. (Rodrigues, 2010, p.51).

Redes de Políticas Públicas

Além de estar identificado com a Reforma da Administração Pública, que no Brasil ocorreu nos anos 90, o termo governança também se associa à criação das redes de políticas públicas, que se configuram como uma nova dinâmica da interação entre o Estado e sociedade, atores públicos e privados, de forma que, nessa relação, não cabe mais ao governo o monopólio da formulação e implementação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, Procopiuck e Frey (2009, p.65) afirmam que:

Nas novas arenas públicas interativas em surgimento, os atores buscam, portanto, interferir estratégica e articuladamente em diferentes dimensões da política com vistas a formular, defender e selecionar cursos de ação destinados à resolução de problemas em questões substantivas da vida sociopolítica.

Pode-se afirmar que diante do contexto de uma organização em rede, ocorre uma diminuição da autonomia estatal frente aos diversos atores que agora atuam na elaboração das políticas públicas. O Estado não perde sua importância, dado todo o aparato de poder de que dispõe, ele apenas deixa de atuar com exclusividade na proposição das políticas. Calmon e Costa (2013, p.11) apontam que “a noção de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade”.

É nesse sentido que Heidemann e Salm (2009, p.33) ao afirmarem que a sociedade não pode mais depender unicamente de um governo na forma tradicional defendem que “outros atores, sobretudo empresas e organizações não governamentais em geral, devem tomar a iniciativa e assumir funções de governança para resolver os problemas de natureza comum”, mesmo que a coordenação desse processo esteja ainda sob a tutela do governo.

Quanto à sua definição, as redes de políticas públicas são definidas por Calmon e Costa (2013, p.15) como:

Um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Em Börzel (2008) encontramos a definição de redes de políticas públicas como sendo um conjunto de relações estáveis de característica não hierárquica e independente, que unem uma diversidade de atores que compartilham dos mesmos interesses relacionados a uma política pública e que trocam recursos com objetivo de atingir os interesses comuns, sendo os atores conscientes de que a cooperação se constitui na melhor forma de alcançar seus objetivos comuns.

Uma síntese do que a literatura já identificou sobre o fenômeno das redes de políticas públicas em termos de perspectivas e abordagens, bem como da estrutura de produção de políticas nas democracias contemporâneas é proposta por Schneider (2005):

Quadro 1 – Rede de Políticas Públicas

Perspectiva	Literatura
Atores	O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
Formulação e Implementação	Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
Vínculos	O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
Poder	Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
Formalidade e Informalidade	Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Fonte: Adaptado de Schneider (2005, p. 38).

Diante dessa abordagem o conceito de governança associado ao de redes de políticas é definido por Matos e Dias (2013, p. 62) como:

Estruturas institucionais que apresentam algum grau de formalização e que refletem as diversas formas nas quais as organizações públicas, privadas e do terceiro setor interagem entre si, trocando recursos e informações com o objetivo de gerenciar os problemas públicos.

O que seria então um problema público? Secchi (2015, p.10) nos apresenta o conceito de problema elaborado por Sjoblom: “é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. Aplicado ao nível de sociedade, um problema é público quando determinada situação afeta, de forma negativa, um grande número de pessoas e que exige a intervenção de alguma política para a solução do problema.

Outra concepção de problema no universo das políticas públicas é proposta por Rua (2014, p.68), a autora discorre sobre a formação

do problema político, que está associado “a percepção de um “mal público” – uma situação que é ruim para muitos e da qual ninguém tem como escapar – que frequentemente desencadeia a ação política em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político”.

Prossegue a autora afirmando que esse problema ganhará espaço na agenda governamental caso atenda pelo menos uma das seguintes características:

- a) Mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- b) Constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- c) Constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

No contexto de interação e atuação entre diversos atores da sociedade, Secchi (2015) discorre sobre os questionamentos relativos a quem cabe o protagonismo para a elaboração das políticas públicas, e aponta conforme a literatura, duas abordagens, a primeira conhecida como estatista ou estadocêntrica que direciona o foco para os atores estatais, sendo estes detentores do monopólio da execução da política pública.

A segunda abordagem é a multicêntrica que, ao contrário da anterior, abre um leque maior de atores, não somente o governo é protagonista das políticas públicas, mas também os movimentos sociais, organismos multilaterais, ONG's, sociedade civil organizada e redes de políticas públicas. Nessa abordagem a política é considerada pública quando o problema que ela se propõe a resolver é um problema público.

As políticas públicas são delineadas por ação dos atores políticos que, no exercício de suas atividades, utilizam os recursos necessários para realizá-las. Os atores políticos são diversos, podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados e possuem características distintas.

Os atores públicos, são os detentores do poder de decidir sobre as políticas, podem ser divididos nas categorias de Políticos e Burocratas,

sendo os políticos todos aqueles detentores de mandatos eletivos (parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal) e os burocratas (servidores públicos federais, estadual e municipal), além das organizações e instituições de Governo e as internacionais. Os atores privados utilizam de seu poder de influência frente ao Governo para que este tome determinadas ações, neste grupo se destacam os empresários, por sua capacidade de influência na economia, os trabalhadores organizados em seus sindicatos, os consumidores, a mídia as corporações nacionais e internacionais. (Rodrigues, 2010; Rua, 2014).

Proposta de avaliação de Governança em Políticas Públicas: O modelo do TCU

Esta seção tem como propósito apresentar o modelo inovador de avaliação de governança em políticas públicas desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU e publicado no ano de 2014, com foco na formulação, na implementação e na efetividade das políticas públicas.

Para o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014b, p.32) a governança em políticas públicas “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”.

O referencial do TCU é composto de oito componentes de avaliação, utilizando-se da conceituação de governança pública apresentada por Peters em *Governance as Political Theory* (2010) e *Governance and Sustainable Development Policies* (2012), e do mapeamento de boas práticas na literatura.

O desenvolvimento do referencial teve como ponto inicial o modelo metodológico já utilizado anteriormente pelo próprio Tribunal de Contas da União quando avaliou a governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Acórdão 2.919/2009-TCU-Plenário), também fundamentado na obra de Peters (2012), que apresenta cinco pilares compreendidos pela boa governança:

- a) Definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;

c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;

d) Monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e também criem condições para que haja accountability, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (Brasil, 2014b, p.12).

Somam-se a este modelo inicial outras referências nacionais e estrangeiras consultadas que possibilitaram maior caracterização da boa governança em políticas públicas, sendo incorporados ao modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, com destaque para os seguintes documentos:

a) *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation. UK Drug Policy Commission (UKDPC), 2010;*

b) *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010;*

c) *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. National Audit Office (NAO), 2001;*

d) *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003);*

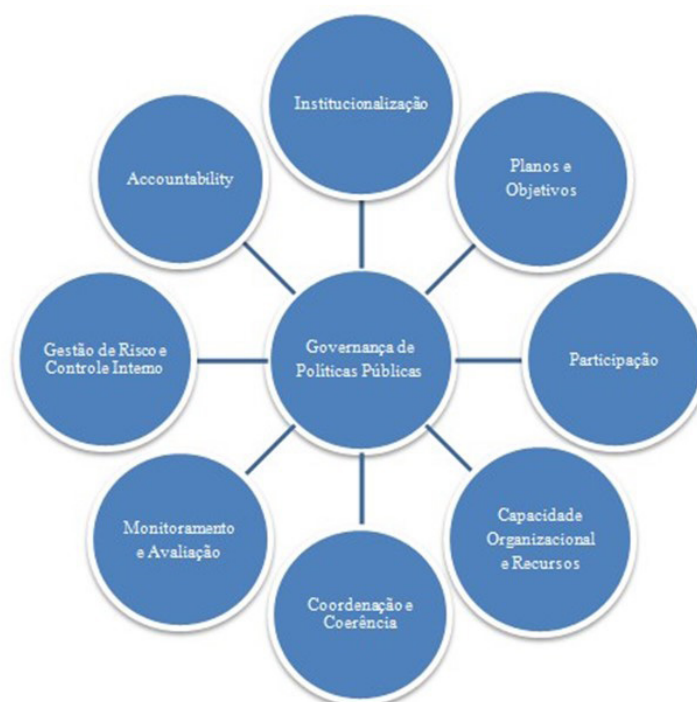
e) *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. Health Policy Journal, 2009;*

f) *Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008;*

g) *Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG), 2013." (BRASIL, 2014b, p. 13).*

A partir dessas referências foram estruturados os oito componentes que possibilitam uma boa governança em políticas públicas, e que constituem a base do modelo de avaliação da governança dessas políticas propostas pelo TCU.

Figura 1 – Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os componentes serão resumidamente descritos na tabela abaixo conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas:

Quadro 2 – Componentes para Avaliação de Governança

Componente	Significado
Institucionalização	Relaciona-se diretamente com a legitimidade da política, no sentido de que esta deve estar jurídica e oficialmente formalizada, com os marcos regulatórios, normas, padrões e procedimentos estabelecidos, de forma que cada ator saiba quais as suas competências, para que torne possível o alcance dos objetivos.
Planos e Objetivos	A estratégia montada para intervir no problema público deve definir as ações e metas necessárias para tal, de forma que os planos e objetivos estejam sempre coerentes com a proposta de intervenção formulada.
Participação	Trata-se dos espaços de participação que são fundamentais para que as partes interessadas possam contribuir nas discussões e processos decisórios da política pública.
Capacidade Organizacional e Recursos	Diz respeito à estrutura e recursos colocados a disposição pelas organizações para aperfeiçoar a formulação e implantação das políticas públicas. Para executar as ações planejadas e alcançar os objetivos traçados são necessários recursos orçamentários, financeiros, boas instalações, disponibilidade de materiais, equipamentos e pessoas.
Coordenação e Coerência	Aborda o trabalho em conjunto das organizações e responsáveis pela política pública, definindo papéis e responsabilidades, evitando dispersar os esforços, busca uma unidade nas ações e metas pretendidas de forma coordenada e coerente.
Monitoramento e Avaliação	Está direcionada ao feedback das ações dos atores, possibilita avaliar o desempenho da política pública, os resultados, seus pontos positivos e negativos, buscado sempre o seu aperfeiçoamento.
Gestão de Riscos e Controle Interno	Riscos são eventos que ameaçam o alcance dos objetivos traçados, dessa forma, devem ser identificados os riscos relacionados a cada ciclo da política pública de forma que seja possível o seu monitoramento e tratamento e sejam estabelecidos mecanismos de controle interno para a verificação de conformidade dos atos praticados.
Accountability	Envolve a transparência e responsabilização das ações dos responsáveis pela política pública.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A cada um dos oito componentes estão associadas um conjunto de boas práticas de governança identificadas na literatura, com a ressalva do próprio Referencial de que tais práticas não são exaustivas do que se pode esperar de uma boa governança em uma política pública. De modo que o avaliador deve considerar as peculiaridades de cada política e quais os aspectos que serão realçados na análise a ser feita.

No total, o Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas apresenta setenta e uma práticas de boa governança distribuídas entre os oito componentes, dessa forma, tendo em vista a limitação deste artigo, essas práticas não serão detalhadas. Contudo, como orientação geral, as práticas vinculadas a cada componente vão permitir ao investigador que se descubra:

Quanto à institucionalização: “Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?” (TCU, 2014b, p. 80).

Quanto aos planos e objetivos: “De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados e em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?” (TCU, 2014b, p.81).

Quanto à participação: “De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?” (TCU, 2014b, p.85).

Quanto à capacidade organizacional e recursos: “Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?” (TCU, 2014b, p.86).

Quanto à Coordenação e coerência: “Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?” (TCU, 2014b, p. 87).

Quanto ao Monitoramento e avaliação:

Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação da política pública está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados? (TCU, 2014b, p. 89).

Quanto à Gestão de riscos e controle interno: “De que maneira os controles internos envolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da política pública?” (TCU, 2014b, p. 90).

Quanto à *Accountability*: “Os arranjos para promoção da accountability preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização, bem como para assegurar a transparência das ações e dos resultados da política pública?” (TCU, 2014b, p. 91).

A avaliação proposta pelo Referencial não busca o resultado da política pública ou o alcance dos seus objetivos, mas sim, identificar as práticas de governança que darão alicerce para o alcance dos resultados pretendidos. De forma que caso não se encontre uma estrutura de governança adequada é possível inferir que certamente os objetivos da política também estejam comprometidos.

Considerações Finais

O artigo buscou apresentar, com base numa revisão de literatura, uma articulação entre autores que possibilitasse uma discussão envolvendo os termos governança pública e políticas públicas no contexto das interações entre sociedade e Estado com o objetivo de implementação de soluções para os problemas públicos. No decorrer do texto é possível perceber que a governança aplicada ao setor público têm como propósito a administração das políticas públicas que atendam às necessidades da população.

Essa nova dinâmica de interação que envolve atores públicos e privados ganha evidência ao se revestir das características de uma rede de políticas públicas, que atua numa estrutura de governança onde nessa relação entre os diversos atores não cabe mais ao governo o monopólio da formulação e implementação das políticas públicas.

O modelo de avaliação da governança em políticas públicas proposto pelo TCU permite a compreensão da importância de uma estrutura de governança adequada para a formulação, implementação e efetividade da política, uma vez que, esta estrutura é que dará à política fundamentação para que seus objetivos sejam alcançados.

Ao longo do artigo foi apresentada uma série de definições e conceituações, demonstrando a preocupação do trabalho com a sustentação teórica. Apesar das limitações que este trabalho enfrentou é possível perceber que a Governança Pública tornou-se de

fundamental importância e que a mesma ainda precisa ser aperfeiçoada e intensificada, devido à sua complexidade.

O presente trabalho propõe como futuras investigações, estudos que ressaltem a influência e utilização da Governança Pública e do *Accountability* não somente aos poderes executivo e legislativo, mas como também para o poder judiciário.

Referências

- Abrúcio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, n. 10.
- Börzel, T. (2008). Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: Duarte, F., Quandt, C., Souza, Q. (Orgs.). *O tempo das redes*. São Paulo: Perspectiva.
- Brasil, Tribunal de Contas da União - TCU. (2014a). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2 v. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>>. Acessado em: 10.05.2019.
- Brasil, Tribunal de Contas da União - TCU. (2014b). *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 91 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>>. Acessado em: 12.05.2019.
- Bresser-Pereira, L. (2007). O Modelo Estrutural de Governança Pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 10, junho/julho/agosto. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acessado em: 05.06.19.
- Calmon, P., Costa, A. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3*, Brasília, Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília, n.º.1, julho. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126>>. Acessado em: 10.06.2019.
- Cavalcante, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf>. Acessado em: 05.06.2019.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*. 2003/1 (N.º105-106), p. 203-217. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-p-203.htm>>. Acessado em: 29.05.2019.
- Frrey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, n.º. 5, outubro. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/974>>. Acessado em: 06.06.2019.
- Heidemann, F., Salm, J. (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade Brasília.

- Martins, H., Marine, C. (2014). *Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual*. Brasília, v. 130, n. 40, maio. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-130-maio-ago-2014.htm>>. Acessado em: 10.05.2019.
- Matos, F., Dias, R. (2013). *Governança Pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Procopiuck, M., Frey, K. (2009). Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. vol.17, n.34, pp.63-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782009000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acessado em: 10.05.2019.
- Rodrigues, M. M. A. (2010). *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha.
- Rua, M. G. (2014). *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atua. –Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB. 130p.
- Santos, M. P. G. (2012). *Políticas Públicas e Sociedade*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, n.º. 1, jan – jun. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33>>. Acessado em: 10.05.2019.
- Secchi, L. (2015). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Torres, M. (2012). *Fundamentos da Administração Pública Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV.