

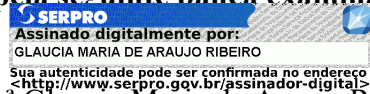


**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO**

TIRZA FERNANDES BARROSO

TÍTULO: POLÍTICAS PÚBLICAS E A BOA GOVERNANÇA NO CENÁRIO DO SISTEMA DE SAÚDE DO AMAZONAS.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:



Orientador(a): Prof^a Dr^a Glaucia Maria de Araujo Ribeiro

ANDRE PETZHOLD
DIAS:21991415869

Assinado de forma digital por ANDRE PETZHOLD
DIAS:21991415869
Dados: 2021.07.27 10:04:24 -04'00'

Membro 2: Prof Dr André Petzhold Dias

CRISTIAN MENDES DA SILVA

Assinado de forma digital por CRISTIAN
MENDES DA SILVA
Dados: 2021.07.27 08:42:28 -04'00'

Membro 3: Dr Cristian Mendes da Silva

Manaus, 26 de julho de 2021.

Políticas Públicas e a Boa Governança no Cenário do Sistema de Saúde do Amazonas

Public Policies and Good Governance on the Amazon's Health System Setting

Gláucia Maria Araújo Ribeiro¹

Tirza Fernandes Barroso²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar uma análise acerca da temática de políticas públicas, associando estas ao dever de boa governança imposto ao Estado, de modo que se verifique o processo de elaboração das políticas públicas e quais as escolhas, conscientes ou não, feitas quando da definição das áreas que serão beneficiadas e o modo como estas serão implementadas. Ainda, pretende-se constatar até que ponto é possível exigir uma atuação direta do poder público, e de que maneira esta atuação pode ser considerada como uma boa governança, partindo do pressuposto de que as políticas públicas em si são a maior expressão da governança exercida no país. Para tanto, foi utilizado o método dedutivo, a fim de chegar às conclusões a partir de pesquisa e investigação científica, baseando-se em fatos e dados extraídos de doutrina, artigos, teses e dissertações, sites oficiais e textos relacionados ao tema.

Palavras-Chave: Boa Governança; Direitos Sociais; Gestão Pública; Políticas Públicas.

Abstract: This article aims to present an analysis on the theme of public policies, associating these with the duty of good governance imposed on the State, in order to verify the process of elaborating public policies and what choices, consciously or not, made when defining the areas that will benefit and how they will be implemented. Furthermore, it is intended to verify the extent to which it is possible to demand a direct action from the government, and how this action can be considered as good governance, assuming that public policies themselves are the greatest expression of the governance exercised in the country. Therefore,

1 Professora da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (ED/UEA). Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ/RJ. Doutoranda em Direito pela UFMG/MG. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257> E-mail: gribeiro@uea.edu.br

2 Acadêmica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Contato: tfb.dir16@uea.edu.br

the deductive method was used in order to reach conclusions from research and scientific investigation, based on facts and data extracted from doctrine, articles, theses and dissertations, official websites and texts related to the topic.

Key words: Good Governance; Public Management; Public policy; Social rights.

1. Introdução

No exercício de sua função típica de legislar, o poder Legislativo determina as bases da sociedade em todos os âmbitos, desde os comportamentos individuais que não são socialmente aceitos a como deve ser regulado o comércio, determinando inclusive os procedimentos a serem adotados quando algo ou alguém não se enquadra em suas previsões legais. Por tal razão, o poder Legislativo é o principal ator na criação das políticas públicas (lembrando ser possível a construção de agenda de políticas públicas também pelo Executivo, instituições públicas, iniciativa privada e sociedade civil).

Por sua vez, ao poder Executivo cabe colocar em prática o estipulado pelo Legislativo, traçando as metas e os meios através dos quais os objetivos e determinações legais serão alcançados. Desse modo, a efetiva implementação das políticas públicas, e o conseqüente efetivo cumprimento do dever estatal constitucionalmente estipulado, é de responsabilidade do poder Executivo.

Por fim, o poder Judiciário atua na análise final da legalidade e regularidade das ações adotadas pelos poderes Legislativo e Executivo, verificando se a lei foi elaborada nos conformes constitucionais (e adequada às previsões legais hierarquicamente superiores) e se as ações adotadas pelo Executivo se deram de acordo com a legalidade e atenderam às finalidades a que foram propostas. Todavia, tal atuação judicial é limitada diante da discricionariedade da Administração Pública.

Apesar desta clara separação da atuação dos poderes, todos estão interligados, em razão do sistema de pesos e contrapesos, de modo que o Estado como um todo é responsável pela boa e correta elaboração, implementação, execução e fiscalização das políticas públicas. Todavia, para os fins deste artigo há que se focar principalmente na atuação dos poderes Executivo e Legislativo, através dos representantes eleitos de cada unidade federativa, uma vez que é a eles que se impõe o dever da boa governança que aqui se pretende analisar.

Segundo Matias-Pereira (2010. p. 87 e p. 110), a governança é a qualificação do exercício da autoridade política, no sentido de que a capacidade de governança se relaciona com a capacidade governamental de criar e assegurar regras universalistas nas políticas públicas, decorrendo diretamente da capacidade financeira e administrativa do governo. Isto

posto, pode-se entender governança como o meio de atuação política na elaboração e implementação das políticas públicas, qualquer que seja seu âmbito de aplicação, de modo que é impossível analisar de maneira aprofundada um dos temas sem que se adentre no outro.

Desta feita, há que se destacar os princípios que devem nortear a atuação dos poderes, a fim de que se constitua a base para uma boa governança, apesar de não constituírem os únicos fatores determinantes para tanto. Nesse sentido, Dias (2017, p. 147) elenca oito princípios que devem basear a boa governança, a nós interessando principalmente os princípios da participação, do Estado de Direito, da eficácia e eficiência e da coerência, os quais mais diretamente se relacionam às Políticas Públicas. Ainda segundo Dias (2017, p. 147), a aplicação de tais princípios é essencial para a instituição de uma governança mais democrática, logo, uma boa governança.

Ao longo desta pesquisa, tais princípios receberão uma análise mais detalhada, a fim de que se conclua quais os caminhos a serem traçados para que uma boa governança seja alcançada e de que maneira isto influirá nas políticas públicas brasileiras, cabendo ainda a verificação dos limites em que se pode efetivamente exigir uma atuação direta da Administração Pública e em quais casos a aparente omissão estatal é algo aceitável, não indo contra o dever de boa governança.

2. Direitos sociais fundamentais e políticas públicas

A fim de compreender as áreas nas quais o Estado tem o dever constitucional de atuar através das políticas públicas, há que ser verificada a relação intrínseca existente entre as políticas públicas e os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, mais especificamente com os chamados direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), quais sejam a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

2.1. Do conceito de políticas públicas

Em sua maioria, as políticas públicas agem como um meio de efetivação dos mencionados direitos sociais, definindo, após deliberação política, as medidas a serem

adotadas (ou não) a fim de realizar as intenções do constituinte originário e satisfazer tais direitos³.

Segundo Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 05):

[...] pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real.

Todavia, é cabível destacar, desde logo, que as medidas adotadas em sede de políticas públicas são, correndo o risco de cair em redundância, politicamente orientadas, no sentido de que o legislador possui discricionariedade para a elaboração das leis e determinação das medidas a serem tomadas para atender determinada esfera social, independentemente de sua vinculação ou não à efetivação de determinados direitos.

Dito isso, e adentrando o tema das decisões políticas adotadas pelo corpo legislativo do Estado, é de suma importância compreender que nem toda decisão política consiste necessariamente em uma manifestação expressa, e que nem toda política pública, no sentido estrito do termo, constituiu uma prestação ativa por parte da Administração Pública.

Dye (citado por Reisman e Toni, 2017, p. 16), ao definir política pública, afirma que esta se trata de “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Tal entendimento, aparentemente simples, abre as portas para uma discussão não frequentemente analisada: O não agir constitui política pública?

Acerca do tema, destaca-se o entendimento firmado por Reisman e Toni (2017, p. 16):

Neste sentido, a não decisão governamental é uma decisão política real e produtora de efeitos como qualquer outra. Não se confunda, portanto, ausência de decisão com ausência de deliberação. Em qualquer caso, trata-

3 Para fins de conhecimento, apesar de não ser o foco direto do presente trabalho, destaca-se que as Políticas Públicas acontecem em 5 fases, segundo o Sebrae/MG (2008, p. 10), sendo as seguintes: “Primeira fase – formação da agenda (seleção das prioridades); Segunda fase – formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas); Terceira fase – processo de tomada de decisão (escolha das ações); Quarta fase – implementação (ou execução das ações); Quinta fase – avaliação”. Tais estágios são analisados no presente artigo como um todo da tomada de decisões políticas e relacionados com o instituto da boa governança.

se de uma escolha consciente do governo: agindo ou não, há intencionalidade no curso do processo.

A partir de tal entendimento, e considerando o caráter eminentemente político das decisões relacionadas às políticas públicas, é possível afirmar que tanto aquilo que o Estado opta por fazer e diretamente tutelar, quanto aquilo que o Estado conscientemente “deixa de lado”, constituem políticas públicas, devendo ser consideradas com igual peso ao se analisar a atuação da Administração Pública.

Diante disso, é possível perceber que nem sempre é possível se exigir uma atuação direta e ativa do Estado em determinada esfera social a título de políticas públicas, vez que a sua própria não atuação já constituiria estratégia política e caracterizando-se, por si só, como uma política pública. Por outro lado, há que se pesar as situações nas quais essa não atuação estatal constituiria omissão direta e ilegal, e não objeto de deliberação com uma finalidade planejada.

2.2. Da obrigatoriedade da atuação estatal

Feitas as considerações iniciais, há que se delimitar até que ponto é possível se exigir uma resposta (ativa ou não) do Poder Público. Inicialmente, há que se verificar quem são os atores diretos na esfera das políticas públicas. Apesar da atuação direta dos poderes Legislativo e Executivo, conforme já mencionado, há que se destacar que a população também configura ator relevante no que tange às políticas públicas.

Nesse sentido, destaca o Sebrae/MG (2008, p. 08):

No processo de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, encontramos basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia). [...] Já os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado.

Nesse âmbito, os agentes privados, membros da sociedade civil, tem relevante papel, ao cumprirem com sua participação na elaboração e execução das políticas públicas explicitando ao governo de maneira mais clara e direta os anseios e necessidades da população.

É sabido, conforme já mencionado, que o âmbito comum de atuação das políticas públicas são os direitos sociais, mas será possível exigir da Administração Pública a plena satisfação de todos os direitos sociais previstos constitucionalmente? Seria proporcional exigir do Estado a satisfação de todos os anseios da sociedade?.

Para responder a tal questão, há que se compreender primeiramente a chamada Teoria dos Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann, sob a égide da qual o direito constitui um sistema operacionalmente fechado, mas cognitivamente aberto, de modo que as expectativas políticas e sociais têm poder para influenciar o direito, mas não podem se impor de maneira superior às normas jurídicas expressas. Em análise do tema, afirma Cavalcante Filho (2017, p. 35):

Na sociedade, se perguntarmos sobre a correção ou erro de se permitir o aborto em caso de a mãe ser vítima de estupro, certamente ouviremos as mais variadas respostas. Contudo, a partir do momento que se positiva ser isento de pena o aborto cometido em tais circunstâncias, a discussão deixa de ser sobre certo/errado para guiar-se no sentido do lícito/ilícito. Reduz-se a complexidade.

Assim, tal autor afirma que a teoria de Luhmann permite a separação das expectativas cognitivas e políticas da sociedade do conteúdo das normas jurídicas e, por consequência, das políticas públicas a serem determinadas. Desta forma, entende-se que a análise da obrigatoriedade ou não de expedição de políticas públicas acerca de determinado tema deve ser feita no interior do sistema jurídico, uma vez que, apesar da clara influência das necessidades da sociedade na tomada de decisões políticas, está não é fator determinante para a efetiva exigibilidade jurídica de políticas públicas.

2.3. Dos direitos sociais imediatamente exigíveis

Ao se analisar o ordenamento jurídico brasileiro em busca de determinações claras da obrigatoriedade de expedição de políticas públicas a primeira norma a se considerar é o art. 5º, parágrafo 1º da (CRFB/88), o qual estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Sabendo que os direitos sociais são direitos fundamentais constitucionalmente assegurados é correto assumir que tais direitos possuem aplicabilidade imediata. Todavia, ao se analisar o dispositivo constitucional, percebe-se que esta regra não é exatamente uma

verdade universal, uma vez que certas normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais necessitam de complementação legislativa para que possam começar a ser efetivamente exigíveis, sendo estas as normas de eficácia contida ou limitada.

Desse modo, em consonância com o entendimento de Cavalcante Filho (2017, p. 36-39), verifica-se que o nível de exigibilidade das políticas públicas é diretamente proporcional ao nível de eficácia das normas constitucionais, sendo as normas de eficácia plena as de maior nível de exigibilidade em políticas públicas e as de eficácia limitada, especialmente aquelas que apenas estabelecem objetivos fundamentais, as de menor nível de exigibilidade.

Todavia, ainda consoante o entendimento do supramencionado autor, há que se destacar que o Estado possui discricionariedade para, ante a gama de deveres estatais e prestações mais ou menos exigíveis do mesmo, definir suas prioridades. Nesse sentido, é plenamente aceitável que, em uma situação político-social específica, o Estado dê preferência à elaboração de uma política pública relacionada aos objetivos fundamentais, deixando para outro momento a atuação direta em um caso de normas de eficácia plena.

O que se pretende esclarecer com a distinção aqui tratada é o fato incontroverso da impossibilidade do Estado de atender a todos os anseios sociais, de modo que não se pode afirmar de maneira absoluta que determinados líderes políticos não agiram com “boa governança” por não terem implementado políticas públicas ativas relativas a este ou aquele direito social, uma vez que há que se considerar o nível de exigibilidade do direito perseguido, bem como as condições políticas e sociais levadas em consideração ao longo da deliberação.

Deste modo, considerando a complexidade de se definir, a partir de uma simples análise dos direitos abarcados pelas decisões políticas, se foi devidamente atendida a “boa governança” ou não, há que se verificar o que efetivamente é necessário para se atingir tal classificação.

3. A boa governança a partir da aplicação correta de uma gestão de governança

Para se compreender o que leva a uma verdadeira “boa governança”, é necessário se compreender os conceitos de gestão de governança e sua relação direta com as políticas públicas, uma vez definidos os objetivos que o Estado irá perseguir, vez que esta se relaciona com todo o processo “pré”, durante e “pós” a implementação das decisões políticas estatais.

3.1. Gestão de governança

Gestão e governança são termos que, especialmente no âmbito da Administração Pública, devem ser analisados conjuntamente, uma vez que formam o sistema da gestão de governança, base para o estudo da “boa governança” aqui proposto.

O Tribunal de Contas da União (s.d.) explica a relação intrínseca entre gestão e governança da seguinte maneira:

Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. [...] enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

Deste modo, a gestão de governança consiste no manejo de recursos direcionado ao atendimento das necessidades da sociedade, com o Estado monitorando e regulando a si mesmo através dos sistemas de controle (cabe lembrar que os interesses perseguidos através da gestão de governança envolvem as decisões políticas já mencionadas).

3.2. Governança em políticas públicas

Ao se afirmar que a governança “provê direcionamento [...] com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas” (TCU, 2014a, p. 32), fica clara a ligação da mesma com as políticas públicas, tendo como evidente objetivo o alcance dos objetivos da sociedade de maneira eficaz e transparente.

Segundo o TCU (2014c, p. 34) “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”. Desta feita, o sistema de gestão de governança atua desde a movimentação e arrecadação dos recursos, à formulação, implementação e até mesmo à avaliação das políticas públicas, na autotutela estatal, isso porque sua atuação é focada nas funções de avaliar, direcionar e monitorar.

3.3. Boa governança em políticas públicas

Diante das funções de governança, é possível compreender-se que o único meio para o alcance de um ideal de boa governança é a sua plena execução de maneira eficaz e eficiente. Nesse sentido, há que se recordar os princípios de uma boa governança, trazidos por Dias (2017, p. 147), anteriormente mencionados, quais sejam: participação, Estado de Direito, efetividade/eficácia, eficiência e coerência.

Faz-se necessária a atuação participativa da sociedade, uma vez que seus anseios e necessidades expressos são o foco e o objetivo dos atos a serem implementados pelo gestor estatal; Faz-se necessário um Estado de Direito efetivamente implementado, vez que, como já analisado, os atos políticos do gestor devem ser baseados nas leis e nos limites de sua discricionariedade administrativa, de modo que sejam absolutamente evitados abusos e omissões ilegais; A gestão implementada em suas funções de avaliar, direcionar e monitorar deve se dar de maneira eficaz e eficiente, de modo que a atuação do Estado atinja seus objetivos da melhor maneira possível; Por fim, as decisões do gestor devem ser coerentes com a situação estatal em que se atua, de modo que as decisões relativas às políticas públicas a serem ou não implementadas sejam devidamente condizentes com os objetivos do Estado e com as necessidades da população, bem como os as normas e imposições em vigor no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda o TCU (2014b, p. 08) destaca três mecanismos que devem ser implementados para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória pelo gestor, quais sejam: liderança, estratégia e controle. Nesse sentido:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que **asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.**

Estratégia envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o **alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução.**

Controle, por sua vez, abrange aspectos como **transparência, prestação de contas e responsabilização.** (*grifo nosso*)

Sendo devidamente seguidos tais diretrizes norteadoras e utilizando-se dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o Estado seguiria no caminho correto para a instituição de uma boa governança, o que conseqüentemente levaria a uma atuação satisfatória no âmbito das políticas públicas.

Isto posto, restaria somente ao Estado definir quais políticas públicas devem efetivamente ser adotadas para a concretização dos fins do Estado Democrático de Direito, com especial foco nos direitos sociais constitucionalmente previstos.

4. Políticas públicas baseadas em evidências

Diante da discricionariedade estatal para a definição de prioridades na elaboração de políticas públicas, o que é levado em consideração para tal escolha política? Já verificamos que os anseios sociais, por mais relevantes que sejam, não levam à obrigatoriedade de elaboração de políticas públicas, bem como vimos que a existência de determinados direitos sociais dotados de maior nível de exigibilidade não implica na efetiva priorização de políticas públicas para satisfazê-lo. Ainda, verificou-se que a boa governança, para ser alcançada, necessita de uma atuação governamental baseada na eficácia e eficiência, com foco na participação da sociedade, no respeito às normas do Estado de Direito e com coerência baseada na situação estatal em questão, além do uso dos mecanismos de liderança, estratégia e controle em sua atuação direta.

Isto posto, questiona-se novamente, o que é, e o que deveria ser, levado em consideração quando das decisões políticas tomadas em atenção à boa governança? A resposta mais simples e direta para tal pergunta é a seguinte: Evidências.

O uso de evidências, conforme se explanará mais adiante, é essencial para uma boa governança e para a efetivação de boas políticas públicas. Todavia, antes de adentrarmos este mérito, há que se responder a importante questionamento: O que são estas evidências?

Pinheiro (2020, p. 10), ao tratar das “Políticas Públicas Baseadas em Evidências” (PPBEs), define evidências da seguinte maneira:

Em sua etimologia imediata – isto é, sem descer às suas raízes latinas –, o termo vem do inglês *evidence*, que significa algo como provas ou indícios que apontam para a verdade de uma sentença ou proposição. Em um raciocínio, as evidências apoiam epistemicamente as premissas, sinalizando sua verdade e, a *fortiori*, sendo válido o raciocínio, apoiam também a conclusão.

O supracitado autor destaca, todavia, que as evidências não podem ser consideradas isoladamente pois, apesar de importantes e essenciais, elas não caracterizam fator diretamente decisivo para a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas.

Partindo de tal entendimento, é possível verificar que as deliberações políticas são muito mais abrangentes do que somente terem por base as evidências e, conseqüentemente, são mais complexas do que isso.

Ainda assim, o uso das evidências, aliado aos demais fatores determinantes das considerações políticas feitas pelos gestores governamentais, mostra-se essencial para o efetivo implemento de políticas públicas eficientes.

4.1. As evidências empíricas: o emprego das decisões políticas

Comumente (sem adentrar potenciais casos de interesses escusos e contrários às práticas de “boa governança”), as decisões políticas levam em consideração os interesses dos líderes e grupos políticos envolvidos, bem como de grupos específicos da sociedade que podem ser afetados, positiva ou negativamente, através de determinadas ações.

A exemplo, ao se elaborar uma política pública que trate de incentivos ao comércio em determinada região, há que se levar em consideração os interesses da classe comerciante, a fim de que a medida adotada seja eficaz e positiva à sociedade, enquanto que, ao se elaborar uma política pública que trate da proteção dos trabalhadores dessa mesma região, há que se levar em conta seus interesses enquanto grupo, mas sem desconsiderar os impactos e interesses dos empregadores, de modo a adotar medidas ponderadas que beneficiem a sociedade como um todo, e não somente a um grupo específico.

Além dos interesses envolvidos, há que se considerar as condições econômicas do país para efetiva adoção da política a ser implementada, bem como potenciais impactos de caráter internacional, uma vez que mesmo medidas sociais internas, em razão do mundo globalizado em que vivemos, tem capacidade para repercutir no âmbito global.

Deste modo, as considerações políticas fazem constantemente uso das evidências de que dispõe, verificando as evidências sociais, comportamentais e econômicas para dar sentido e base às deliberações quando da elaboração e implementação de uma política pública específica.

Ainda, há que se levar em conta um ponto que vêm sendo cada vez mais utilizado nos estudos de viabilidade de determinadas políticas governamentais, bem como um meio de justificar a adoção ou não de determinadas medidas, são estas as evidências científicas.

4.2. Uso de evidências científicas

Adquiridas através de estudos criteriosos e sendo resultado de extensos debates no meio acadêmico e científico, tais evidências, se devidamente levadas em consideração, podem ser decisivas para o alcance da eficácia de uma política pública. Nesse sentido, destaca-se a abordagem dada por Mello *et al.* (2020) acerca das PPBEs:

O movimento da PPBE, iniciado no final dos anos 1990 no Reino Unido, sustenta que governos devem embasar suas decisões nas melhores evidências existentes – genericamente entendidas como aqueles recursos informacionais submetidos ao escrutínio científico rigoroso – para subsidiar ou aperfeiçoar sua atuação frente aos problemas públicos.

Ocorre que muitas vezes as evidências não são levadas em consideração ou não lhes é dada a relevância devida. Ainda segundo Mello *et al.* (2020):

Isso pode acontecer por inúmeras razões. Por falta de evidências adequadas ou de consenso científico para subsidiar as políticas em discussão, pela diferença entre o tempo de produção de evidências e da tomada de decisão do governante frente a problemas urgentes, pelo desconhecimento por parte de gestores públicos de estudos produzidos por instituições de pesquisa, pela dificuldade de “tradução” de estudos científicos em informações capazes de orientar o desenho ou implementação das políticas.

Os supracitados autores destacam ainda que até mesmo o não uso das evidências científicas, seja por ir contra os interesses políticos ou por não condizer com a realidade da situação estatal, constitui decisão consciente e deliberada do Estado. Desta maneira, pode-se inferir que mesmo nestes casos as evidências estariam sendo consideradas quando da tomada de decisão no âmbito das políticas públicas.

4.3. A relação do uso de evidências com o alcance de uma boa governança

Ao levar-se em consideração todo o exposto até o momento, é fácil perceber a inter-relação do uso das evidências com o alcance de uma boa governança. Isto porque as evidências, sejam sociais, comportamentais, econômicas ou científicas, servem de embasamento para a elaboração das políticas públicas.

Assim, é a partir das evidências que se verifica o princípio da boa governança entendido como a coerência, uma vez que as decisões políticas devem ser coerentes com os fins que pretendem alcançar.

Além disso, verifica-se que a devida utilização das evidências corroboraria para o alcance de políticas públicas mais eficazes e eficientes na sua execução, por visualizarem a situação em sua realidade e buscarem alternativas com base no que comprovadamente funciona, ou ao menos naquilo que todas as evidências indicam que deve funcionar.

Isto posto, verifica-se que seria extremamente improvável o alcance de uma boa governança, com a efetivação de boas políticas públicas, caso não fossem levadas em consideração as evidências com que nos deparamos na sociedade.

Em casos relativos à saúde tal relação fica ainda mais explícita, vez que os casos envolvendo a saúde da população necessitam de um embasamento científico e social para que a melhor medida seja adotada.

Esta situação evidenciou-se ainda mais durante a pandemia do vírus da Sars-CoV-2 (popularmente conhecida como Covid-19). Em um momento de crise política, de saúde e social no Brasil, a exigência da população pela utilização de evidências científicas na tomada de decisões e implementações das políticas públicas voltadas ao combate da pandemia mostrou-se de maneira extrema.

Todavia, também restou evidenciado o problema levantado por Mello *et all* (2020), qual seja a existência de diversas fontes diversas que apontavam para direções diferentes quanto ao combate da situação pandêmica mundial enfrentada, tornando difícil a deliberação política acerca do tema quando as evidências científicas não encontravam consenso.

Em casos como o mencionado, faz-se necessária a ponderação das evidências em questão, de modo semelhante a uma ponderação principiológica. Seria prudente a verificação das evidências sociais específicas do Estado brasileiro e sua contraposição com as evidências científicas existentes, de modo que se utilizasse de base evidências mais próximas da realidade brasileira e com maiores chances de sucesso.

Em todos os casos, a consideração e ponderação das evidências, tanto sociais quanto econômicas e científicas, é essencial para o exercício de uma boa gestão de governança, vez que leva em consideração a realidade dos fatos e o cenário em que se enquadra a atuação política, de modo que a liderança seria devidamente associada à coerência para levar à eficácia e eficiência da atuação.

5. Políticas Públicas e saúde no Amazonas

Feitas tais considerações, há que se aplicar tais entendimentos à situação específica do sistema de saúde amazonense, em especial durante o período pandêmico já mencionado, tendo como base os dados obtidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da saúde no estado e apresentados em seu Relatório Final.

Tal CPI foi instaurada ao se verificar falhas na administração estadual, além de ausência de transparência nos atos governamentais, que apresentavam indícios da atuação de associações criminosas com fins de desviar recursos públicos (CPI da Saúde, 2020, p. 02), agredindo gravemente o erário público e colocando em risco a população amazonense.

5.1. Da ausência de Políticas Públicas eficientes no setor da saúde

A despeito da pandemia de COVID-19 ter desencadeado uma crise mundial de saúde, verifica-se que o problema da saúde no Amazonas não foi diretamente causado pela pandemia, apenas acentuado por ela.

Conforme destacado pela CPI (2020, p. 06), ao falar da falta de fiscalização nas parcerias público-privadas na área da saúde: “Esta promíscua mistura de corrupção e incompetência faz com que o Estado do Amazonas possua um dos piores serviços de saúde do País, a despeito de ser o Estado com um dos maiores investimentos per capita na saúde”.

Tal afirmação deixa claro que, a despeito dos investimentos na área da saúde no estado, tais políticas não se mostram eficientes nem eficazes, vez que não aumentam a qualidade da saúde no Amazonas, mostrando-se irrelevantes ou até mesmo inúteis na prática.

O que se verifica é, além das hipóteses de desvios de capital destes investimentos, é uma ausência clara de planejamento orçamentário e financeiro, em especial nas parcerias público-privadas e nas terceirizações.

5.2. Das terceirizações e PPP's e dos gastos vultuosos em execuções falhas nas políticas de saúde

As terceirizações na área da saúde, sua implementação e conseqüente fiscalização constituem a atividade-fim da Secretaria de Saúde do Amazonas (SES/AM). Com o conhecimento e aval da mesma foram realizadas diversas parcerias público-privadas a fim de atender às necessidades de saúde local, gerando despesas bilionárias no longo termo. A exemplo, cita-se a parceria público-privada envolvendo o hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz, na qual o grupo empresarial responsável pela construção e controle do mesmo receberá

ao final do contrato de 20 (vinte) anos a quantia de R\$ 2,3 bilhões, gasto esse que poderia ter sido reduzido drasticamente caso o estado tivesse analisado a viabilidade de livras os cofres públicos de tal dívida, adquirindo o controle acionário do grupo empresarial em questão (CPI da saúde, 2020, p. 98-99).

Evidencia-se que, a despeito das reiteradas necessidades de se realizar terceirizações ou parcerias público-privadas, o estado não busca implementar medidas que venham a efetivamente extinguir tal necessidade. Tal situação deixa clara a ausência de pessoal técnico diretamente contratado pelo governo para atender à saúde pública local, além de exprimir a total ausência governamental na formulação, implementação, execução e avaliação nas políticas públicas do estado.

5.3. Da governança estatal e ausência de suas qualificações essenciais

Na prática, o estado amazonense carece das qualificações básicas e essenciais para a existência de uma boa governança, que levaria a Políticas Públicas efetivas e eficientes. Dentre os princípios citados por Dias (2017, p. 147), o Amazonas carece gravemente da abertura, transparência equidade e responsabilização, além dos demais princípios já abordados ao longo do artigo. A valorização das questões morais e éticas também se mostra necessária a fim de gerar certas modificações na sociedade que acabasse por refletir em seus governantes.

A implementação de métodos mais rígidos e efetivos de controle, baseando-se na transparência do estado e buscando a responsabilização dos indivíduos culpados de desvios éticos com consequências graves ao erário público e à população como um todo, ferindo a equidade dos cidadãos amazonenses, seria o primeiro passo na direção de uma busca pela boa governança no estado.

6. Conclusão

Por todo o exposto, resta evidenciado que as políticas públicas e a boa governança encontram-se diretamente relacionadas, de modo que a atuação do Legislativo e do Executivo brasileiros devem atender aos princípios da participação, do Estado de Direito, da efetividade/eficácia, eficiência e da coerência em suas ações e deliberações políticas, ainda com foco em incutir essas diretrizes em suas funções de liderança, estratégia e controle.

Verificou-se que seguindo tais critérios e dando o devido valor e consideração às evidências sociais, políticas, econômicas e científicas, o gestor agiria em consonância com

a boa governança (novamente, afastando-se os casos de eventuais interesses escusos e ilegítimos), a qual, quando devidamente aplicada à elaboração e implementação das políticas públicas brasileiras, levaria à consecução de seus fins através dos meios corretos.

Além disso, restou evidenciado a delicadeza com a qual deve-se tratar a direta exigibilidade de uma política pública ativa em determinado setor ou área da sociedade. Isto porque, a depender da situação fática (evidências), é facultado ao gestor, no âmbito de sua discricionariedade administrativa, executar política pública em um setor X, em detrimento de um setor Y, devendo sempre ser considerado o caso a caso.

Ainda, para uma efetiva cobrança de atuação estatal, há que se verificar no caso específico se o ordenamento jurídico interno fez de tal atuação uma obrigação direta, vez que as obrigações no âmbito de políticas públicas devem ter sua obrigação considerada no interior do sistema jurídico, a despeito dos anseios da população, apesar da inegável influência que essas aspirações incidem sobre a concretização de obrigações no sistema interno.

Por fim, no que tange à situação específica do Amazonas e suas questões de saúde pública, evidenciou-se que a ausência dos requisitos básicos para uma boa governança levou a graves danos à população, que sofre com um dos piores sistemas de saúde do país, à despeito de supostos grandes investimentos neste setor.

Para casos como o tal, estando evidenciada no caso específico a necessidade e obrigatoriedade de atuação do estado, e não havendo a prática de uma boa governança, viu-se a necessidade de se fazer valer a transparência e a responsabilização como instrumentos de controle, para que então se possa caminhar no sentido de uma boa governança, com a consequente implementação de políticas públicas eficazes e eficientes, aplicadas com coerência e visando a equidade dos cidadãos locais.

7. Referências

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão**. Revista Agenda Política. Vol. 3 – n. 2 – julho/dezembro - 2015.

Disponível

em:

<<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>>.

Acesso em: 05 de jun.2021.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa do Estado – ALEAM. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI da Saúde**. Deputados estaduais Delegado Péricles, Fausto Jr., Wilker Barreto, Serafim Corrêa e Dr. Gomes. 2020.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

BRASIL, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. (disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 10 de jun.2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública - Fundamentos**. S.d. (sem data). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 17 de nov. de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014c.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar (org.). Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública – Aspectos Atuais e Perspectivas passa Atualização**. São Paulo. Grupo GEN, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo. Grupo GEN, 2010.

MELLO, Janine *et al.* **O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política**. Revista Nexo, Políticas Públicas. 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/O-uso-e-o-n%C3%A3o-uso-de-evid%C3%Aancias-pelos-governos-como-decis%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 15 mar.2021.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Revista IPEA, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf>. Acesso em: 05 de jun.2021.

REISMAN, Leonardo; TONI, Jackson de; A formação do estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. In: MENDES, Gilmar (org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.