



## PARA ONDE DEVERIA PENDER O PÊNDULO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Andrea Alves de Oliveira<sup>1</sup>, William Lima de Freitas<sup>2</sup>

1 Mestranda em Ensino (PUC Minas); Graduada em Psicologia (UFSJ), Professora do Centro Universitário Unifacig, Manhuaçu-MG, e-mail: andrea.alvesolivira@yahoo.com.br

2 Graduando em Serviço Social (Unidoctum), Manhuaçu-MG, e-mail: william10conselho@hotmail.com

**Resumo:** Ao pensar em efetivação de melhorias para a sociedade em geral, pensa-se em buscar alternativas para realizar ações que de fato vão beneficiar o coletivo de cidadãos. O objetivo deste artigo é refletir a respeito dos entraves na intersetorialidade ao implementar as melhorias por meio de políticas públicas, conforme sugerida na lei que organiza os serviços de saúde prestados a população através do sistema único de saúde. Discute-se que as políticas públicas consistem na resolução pacífica de conflitos e implica planejamento, execução e avaliação e acompanhamento. A metodologia utilizada uma revisão bibliográfica acoplada a uma análise documental. Conclui-se que, o pêndulo das políticas públicas deveria pender para concretização de ações para o bem-estar social. A sociedade civil organizada em muitos momentos falha por não se mobilizar em prol da criação e implementação de mais políticas públicas, não só no setor de saúde, mas em todos os demais setores.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Intersetorialidade; Bem-estar social.

**Área do Conhecimento:** Ciências Humanas

## WHERE SHOULD THE PUBLIC POLICY PENDULUM PEND?

**Abstract:** When thinking about effecting improvements for society in general, we think of looking for alternatives to carry out actions that will actually benefit the collective of citizens. The purpose of this article is to reflect on the obstacles in the intersectoriality when implementing improvements through public policies, as suggested in the law that organizes health services provided to the population through the single health system. It is argued that public policies consist of the peaceful resolution of conflicts and involves planning, execution and evaluation and monitoring. The methodology used was a documentary analysis. It is concluded that the pendulum of public policies should tip towards the implementation of actions for social welfare. Organized civil society often fails to mobilize in favor of creating and implementing more public policies, not only in the health sector, but in all other sectors.

**Keywords:** Public policies; Intersectoriality; Social well-being.

## INTRODUÇÃO

Ao se pensar para onde deveria pender o pêndulo das políticas públicas, é fácil apontar muitas conjecturas ou possíveis respostas, pois se acredita aqui que deveria pender para concretização de ações para o bem-estar social, porém, é difícil ver este pêndulo na prática se inclinando consideravelmente para esta direção, uma vez que, a desigualdade social no Brasil ainda continua gigantesca e a efetivação das melhorias é muito vagarosa. Em muitos casos, o pêndulo se inclina para interesses de terceiros, não privilegiando as prioridades da sociedade local. Tanto nas questões sociais, quanto nas questões de saúde, é necessário que o bem-estar seja autêntico. Se houvesse uma união entre os setores para resolver em conjunto os problemas, seriam mais eficientes os benefícios gerados à população.

Observando as definições de políticas públicas, tem-se de acordo com Souza (2006) que não há um consenso e uma definição exclusiva para política pública. A mesma ainda afirma que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Em suas pesquisas, Souza (2006), encontrou algumas versões que ampliam essa conceituação de políticas públicas como: a avaliação do governo diante das grandes questões

públicas, ações governamentais que trazem grandes transformações em efeitos específicos, atividades governamentais que trazem implicações no cotidiano na vida do cidadão, escolhas de ações que o governo realiza ou não, e respostas de indagações como de ganhar o quê, por quê e que diferença fará. A mesma autora alega que, as questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos como a formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos e que a finalidade da política pública é solucionar problemas.

Segundo Souza (2006, p. 23) “a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30”. Desde esta época que há um apreciável esforço para o desenvolvimento das teorias acerca da administração pública, pensar em políticas públicas contribui com a ampliação prática do bem estar da sociedade. O tipo da política pública pode ser descrito desta forma:

“Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos” (SOUZA, 2006, p. 28).

De acordo com Souza (2006, p. 25) “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”, e aponta que as políticas públicas direcionam o olhar para um lugar onde há os embates em torno de interesses, preferências e ideias governamentais estão em desenvolvimento. Assim, pode-se arrematar que a política pública é resultante da atividade política e esta é conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores que envolvem os bens públicos, logo, a política pública consiste na resolução pacífica de conflitos.

O ciclo da política pública é constituído destes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Existem “três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres” (SOUZA, 2006, p. 32).

As políticas públicas também devem ser tratadas em forma de articulações desenvolvimentistas e discussões intersectoriais com relevância para a expansão da gestão pública nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal, onde devem ser acompanhados cada passo como a implementação, execução e avaliação. Nem sempre ficam nítidos para a população os critérios decisores, na de escolher quais políticas serão adotadas e nem sempre a transparência é levada em consideração.

O principal ponto analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa melhorar, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*), à sociedade política (*polity*), nas instituições que as irão reger ou modelar a decisão e a implementação de tais políticas públicas. O debate em torno de políticas públicas tem um olhar em torno dos interesses, preferências e ideias governamentais, pois tanto a política pública, quanto a política social são um conjunto de disciplinas com o objetivo de entender a função da política pública e seus processos (SOUZA, 2006).

Para Souza (2006, p.38) “a teoria da escolha pública adota um viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas”. Este auto-interesse se torna um problema sério, pois barra o andamento da implementação de algumas melhorias e execução de algumas políticas. Para Souza (2006, p. 36)

“a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação”.

Nestas configurações de políticas públicas supracitadas, há uma busca constante em desven-

dar os conceitos constituídos da sociologia, da ciência política e da economia para as questões das políticas públicas, elas têm grande repercussão na economia e nas sociedades, surgindo à necessidade de traduzir a relação recíproca e bilateral entre estado, política, economia e sociedade, segundo Souza (2006) partem daí a razão, o interesse e muitas pesquisas de disciplinas como: economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas que comungam de interesses comuns na área e resulta em avanços teóricos e práticos. Portanto, a política pública, está enraizada no campo do conhecimento que simultaneamente coloca o governo em ação, obviamente, avaliar a ação (variável independente) e, quando necessário, reformular estas ações (variável dependente), pois tem a finalidade de transformar ou mudar uma realidade.

Assim sendo, a política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade, onde os recursos utilizados precisam ser avaliados em prol das otimizações das necessidades sociais e deve estar imbricadas com o processo de planejamento e implementação, pois após análises, planejamentos, programas, projetos, sistema de informação, pesquisas, etc. seja lá a ação que for são submetidas a sistemas de avaliação. As políticas públicas necessitam beneficiar o público. Desta forma, o objetivo deste artigo é refletir a respeito dos entraves das ações intersetoriais ao implementar as melhorias por meio de políticas públicas, a intersectorialidade conforme sugerida na lei que organiza os serviços de saúde prestados a população através do sistema único de saúde tem empecilhos que precisam ser contornados.

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada foi uma pesquisa bibliográfica acoplada à análise documental da Lei número 8080 de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, especificamente, os artigos 12 e 13, a revisão bibliográfica tem o intuito de refletir acerca de como a questão da intersectorialidade é tratada no ângulo das políticas públicas. Mediante a investigação nas bases de dados de publicações científicas eletrônicas, foram pesquisados artigos que tratavam da temática “intersectorial” que estivessem disponíveis nos periódicos científicos brasileiros. Assim, foi usada a definição de Carmo (2017, p. 1269) que deixou explícito que “a definição pela busca na base da SciELO se deveu ao fato de o portal indexar artigos de periódicos das áreas de Saúde Pública e Ciências Sociais, editorados com elevado rigor científico e disponibilizados com acesso aberto em meio eletrônico” foi selecionado os que mais se aproximavam de nossa análise e excluídos os demais.

Comparando a execução de ações de saúde ligadas a esta lei que é bem ampla em relação aos quesitos de saúde, optou-se por este recorte dos temas dos dois artigos supracitados. Com a análise temática e interpretativa do material selecionado, tem-se também a intenção de discutir os desafios que incidem sobre a efetivação da intersectorialidade entre políticas públicas específicas.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Ao fazer um recorte de dois artigos da Lei 8080/90, no artigo 12 pode-se constatar que deverão ser criadas comissões intersectoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil. E no parágrafo único deste mesmo artigo reza que “as comissões intersectoriais terão a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 1990). Neste mesmo sentido, no artigo 13 trata da articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersectoriais que deverá abranger atividades de: alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, vigilância sanitária e farmacoepidemiologia, recursos humanos, ciência e tecnologia, e saúde do trabalhador.

A análise destes artigos da lei 8080 tem a finalidade de mostrar o quanto às políticas públicas deixam de ser ampliadas com as ações intersectoriais. Se estas políticas citadas no artigo 13 fossem planejadas em conjunto haveria um benefício maior para a sociedade em geral, em muitos casos até são discutidas, mas esbarram em orçamentos e outros empecilhos burocráticos que não permitem planejar e executar muitas ações. Os direitos sociais em nosso país são violados constantemente e o processo de formulação de políticas públicas intersectoriais deveria envolver a discussão de identificação de diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na administração pública. No entanto, o que ocorre é ter resignação de aguardar as agendas governamentais serem decididas. Segundo Carmo e Guizardi (2017, p. 1268)

há “desafios comuns que as reúnem em torno da complexa determinação social das condições de vida e saúde da população” estes desafios são constantes, o que sinaliza que os usuários dos territórios deveriam ter uma participação mais ativa nas decisões, pois os mesmos autores acrescentam que as “políticas compartilham um desenho de implementação territorializado, articulado por princípios de hierarquização e regionalização de seus respectivos sistemas únicos, o que resulta no fato de que estão em um mesmo território, atendendo a mesma população”.

Nascimento (2010) aponta muitos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas. Um desafio se enquadra na cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública, outro desafio, diz respeito à relação entre as políticas de desenvolvimento urbano e social, pois a mesma menciona que a política brasileira de investimentos urbanos tem sido orientada pelos interesses do setor econômico, mostrando que a contratação de obras públicas pelo Estado tem atendido com maior prioridade aos interesses econômicos específicos das empreiteiras de obras públicas, em detrimento das necessidades da população.

Ainda continuam grandes os desafios para a intersectorialidade entre as políticas públicas de Saúde e Assistência Social que se evidenciam no Brasil, pretende-se enfrentar a complexidade dos problemas sociais contemporâneos, mesmo que o eixo da intersectorialidade tem ganhado repercussão no processo de implementação das políticas setoriais nos últimos tempos, a efetividade e menor custo de execução por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil são pontos de entrave (NASCIMENTO, 2010).

Para Junqueira (2004, p. 27) “a ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território”. A intersectorialidade na ótica de Junqueira deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual dos desiguais, onde há necessidade de alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas. Inojosa (2001, p. 4 apud Nascimento, 2010) define a “intersectorialidade como a articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas”.

Quanto às possibilidades e limites para a intersectorialidade das políticas públicas precisam ser identificados os instrumentos disponíveis para os estados e municípios articularem sua intervenção nas cidades, com foco no atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para sua execução, pois a consolidação da intersectorialidade das políticas públicas passou a ganhar valor à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas. Considera-se que “há uma hierarquia de poder no âmbito das políticas públicas [...] há divergências e interferências econômicas que trazem à tona os interesses e a forma de conduzir tal e qual política conforme os parâmetros daqueles que detêm a decisão final” (NASCIMENTO, 2010, p.98).

A intersectorialidade precisa transcender um único setor social, pois a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação de ações para alcançar efeito ativo e retroativo num esforço coordenado de vários subsistemas na realização de uma tarefa intersectorial visa o desenvolvimento social, superando a exclusão social (JUNQUEIRA, 1997; 2001).

Para Koga (2003, apud Nascimento, 2010), “a intersectorialidade sobressai enquanto caminho da perspectiva para a política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da política da cidade”. Pensando nisso, infere-se que na saúde deve-se caminhar neste mesmo rumo, e articular para que as comissões permitidas pela lei 8080 se movimentem num esforço de promover saúde intercambiado com setores que também tratam da alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, vigilância sanitária e farmacoepidemiologia, recursos humanos, ciência e tecnologia, e saúde do trabalhador.

Segundo Nascimento (2010), a intersectorialidade se torna uma qualidade necessária ao processo de intervenção entre os programas, projetos, equipes técnicas que são desafiados ao diálogo, ao trabalho conjunto com a perspectiva da inclusão social. Para a mesma, realizar um projeto articulado políticas sociais e desenvolvimento urbano demanda a mudança de práticas, padrões, valores e ainda acrescenta que a cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas e a incorporação de organizações autônomas precisam estar voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas.

Para Carmo e Guizardi (2017), a intersectorialidade é um termo polissêmico, figura-se, ora como estratégia, ora como processo, como abordagem ou paradigma, a intersectorialidade pode ser compreendida como uma nova lógica de gestão para a superação da forma fragmentada com que

são executadas as políticas sociais no país. Para Nascimento (2010) a intersetorialidade traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, com os seguintes aspectos: os desafios relacionados às polícias focalizadas territorialmente, em segmentos da população; e os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção, no modelo ascendente, a intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e no modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo etc.

“Contudo, mesmo com a percepção do limite da resolutividade setorial a área da saúde, predominantemente, preocupa-se em agir sobre problemas ligados a outros setores (mas que atuam como determinantes do processo saúde-doença)” (MONNERAT e SOUZA, 2011, apud CARMO e GUIZARDI, 2017, p.1274). Os entraves se dão por diferentes interesses como mostra Lobato (1997) “o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos”. Sempre há interesses em jogo e ao focar na análise dos interesses, no âmbito das políticas, são comuns os interesses individuais se sobreporem aos interesses coletivos, algo que torna empecilho também, sendo que o poder manifesto é decisivo para a consolidação, pois formulação de uma política que interaja mutuamente entre interesses diversos, representados por vários setores, entre eles o Estado. “Tanto o Estado quanto os interesses e os grupos que o representam interagem mutuamente na determinação da representatividade que o Estado atribui, perena ou periodicamente, em maior ou menor grau, a diferentes setores” (LOBATO, 1997).

## CONCLUSÃO

As ações intersetoriais sofrem entraves de várias naturezas. Especificamente, as comissões intersetoriais descritas na lei 8080/90 tem a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolve áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mas na maior parte dos planejamentos das políticas públicas integradas, os projetos são elaborados por estas comissões, mas muitas vezes ficam engavetados por questão de recursos não liberados pela União, logo, as proposições da lei são legítimas, porém, as possibilidades de execução ficam em situação de aguardo e algumas demoram anos e anos. Desta forma, infere-se que muitas decisões são deixadas para segundo plano, e assim, a população deixa de ser beneficiada por tais políticas públicas, outras, nem chegam a ser discutidas pelas comissões responsáveis por inúmeros motivos.

Portanto, é reconhecida a importância das ações governamentais serem pensadas por vários setores, pois não se amplia saúde mirando somente numa direção e, até mesmo porque o ser humano é um ser biopsicossocial, outrora, a burocracia não era tão densa, mas hoje necessita ser devido barrar, em parte, a corrupção governamental. A legislação, em alguns momentos, também se torna um entrave, mas o principal deles é a falta de articulação intersetorial incisiva e a falta de gestores bem preparados para compor as comissões de intersetorialidade, situações estas, que postergam a implementação de muitas ações que ampliaria muito o bem-estar social. Este bem comum ou bem-estar da sociedade é para onde o pêndulo das políticas públicas sempre deveria pender.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em <[https://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080\\_190990.htm](https://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080_190990.htm)>. Acesso em: 11 out. 2020.

CARMO, M. E. do; GUIZARDI, F. L. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 1265-1286, Dez. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312017000401265&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312017000401265&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 13 de out. 2020.

JUNQUEIRA, L. A. P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Anais do XXV Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração-

ANPAD, Campinas-SP, 2001. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>>. Acesso em 15 out. 2020.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. n. 31. **RAP**. Rio de Janeiro, 1997, p. 30-48. Disponível em <<file:///C:/Users/Samsung/Downloads/7971-16940-1-PB.pdf>>. Acesso em 14 de out. 2020.

NASCIMENTO, S. do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, março de 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 de out. 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dezembro de 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 out. 2020.