

## **Estado, sociedade, saúde e políticas públicas: Uma análise do plano plurianual do município de Itaperuna-RJ**

State, society, health and public policies: An analysis of the multi-annual plan of the municipality of Itaperuna-RJ

Estado, la sociedad, la salud y la política pública: Un análisis de las plan a largo plazo la ciudad de Itaperuna-RJ

Fábio Barbosa Batista<sup>1</sup>, Paulo Jonas dos Santos Júnior<sup>2</sup>, Waidson Bitão Suett<sup>3</sup>, Elon Saúde Caires<sup>4</sup>, Renata Souza Poubel de Paula<sup>5</sup>, Ludmila Gonçalves da Matta<sup>6</sup>

---

### **RESUMO**

**Objetivo:** O estudo buscou avaliar o plano plurianual do município de Itaperuna-RJ. **Resultados e Discussão:** A Política Pública é um campo que ganha importância cada vez maior na agenda do Brasil. Nas últimas décadas, diversos fatores tem possibilitado o aumento desse interesse, como, por exemplo, a adoção de políticas restritivas de gastos. Do ponto de vista das políticas públicas de saúde, o governo federal criou o Sistema Único de saúde (SUS), visando reorganizar os serviços e prestar assistência por meio de ações voltadas para a promoção, prevenção e recuperação da saúde, dentro dos princípios da integralidade, equidade e universalidade. O município de Itaperuna, ao realizar o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, contou com a participação da sociedade, o que tem similaridade com as políticas públicas de saúde, que tem a participação social como um de seus princípios. **Considerações finais:** O PPA é o instrumento de planejamento abordado no presente trabalho de forma regionalizada no município de Itaperuna, aprovado por lei quadrienal, que apresenta diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Ele representa um futuro para a sociedade, município e para o Brasil. Organizar a ação do governo, buscar um melhor desempenho, permitir uma participação da população, orientar a ação com programas temáticos que se desdobra em objetivos e iniciativas são desafios para a formulação das políticas públicas, inclusive das políticas públicas de saúde.

**Palavras-chave:** Política pública; Plano Plurianual; Saúde; Itaperuna.

---

### **ABSTRACT**

**Objective:** The study seeks to evaluate the multiannual plan of the municipality of Itaperuna-RJ. **Results and Discussion:** Public Policy is a field that is gaining increasing importance in the agenda of Brazil. In the last decades, several factors have allowed the increase of this interest, as, for example, the adoption of restrictive spending policies. From the point of view of public health policies, the federal government created the Unified Health System (SUS), aimed at reorganizing services and providing assistance through actions

---

<sup>1</sup> Engenharia de Produção, Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM-Campos).

<sup>2</sup> Licenciado em História (ISEED), Bacharel em Teologia (FAECAD), Psicanalista Clínico (FATEB), Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).

<sup>3</sup> Bacharel em Administração (UFF), Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).

<sup>4</sup> Bacharel em Enfermagem (UNEC), Bacharel em Teologia (IBTCD), Mestre em Ciências das Religiões pela Faculdade Unida de Vitória. E-mail: [elonsaudecaires@hotmail.com](mailto:elonsaudecaires@hotmail.com).

<sup>5</sup> Bacharel em direito (UNIG), Mestranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).

<sup>6</sup> Graduação em Serviço Social (UNOPAR), Graduação em Ciências Sociais (UENF), Doutora em Sociologia Política (UENF).

aimed at health promotion, prevention and recovery, within the principles of integrality, Equity and universality. The Municipality of Itaperuna, in implementing the Pluriannual Plan (PPA) 2014-2017, had the participation of society, which has similarity with public health policies, which has social participation as one of its principles. **Final considerations:** The PPA is the planning instrument approached in this work regionally in the municipality of Itaperuna, approved by a four-year law, which presents guidelines, objectives and goals of the Public Administration. It represents a future for society, municipality and for Brazil. Organizing government action, seeking better performance, allowing population participation, guiding action with thematic programs that unfold in objectives and initiatives are challenges for the formulation of public policies, including public health policies.

**Keywords:** Public policy; Multiyear Plan; Health; Itaperuna.

---

### RESUMEN

**Objetivo:** El estudio tiene por objeto evaluar el plan de varios años del municipio de Itaperuna-RJ. **Resultados y Discusión:** La política pública es un campo que ganó cada vez más importancia en la agenda de Brasil. En las últimas décadas, varios factores han permitido el aumento de este interés, por ejemplo, la adopción de políticas de gasto restrictivas. Desde el punto de vista de las políticas de salud pública, el gobierno federal creó el Sistema de Salud (SUS), para reorganizar los servicios y asistencia a través de acciones dirigidas a la promoción, prevención y recuperación de la salud, dentro de los principios de integridad, equidad y universalidad. El municipio de Itaperuna, para la realización del Plan Plurianual (PPA) 2014-2017, con la participación de la sociedad, que tiene similitud con las políticas de salud pública, que tiene la participación social como uno de sus principios. **Consideraciones finales:** El PPA está planeando herramienta analizados en este trabajo por región en la ciudad de Itaperuna, aprobada por la ley de cuatro años que ofrece directrices, objetivos y metas de la administración pública. Es un futuro para la sociedad, la ciudad y Brasil. Organizar la acción del gobierno, obtener un mejor rendimiento, lo que permite una población de la participación, la acción directa con los programas temáticos que se despliega en objetivos e iniciativas son retos para la formulación de políticas públicas, incluidas las políticas de salud pública.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Plan Plurianual; Salud; Itaperuna.

---

### INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, se tornou importante o renascimento das políticas públicas, bem como das instituições, suas normas e métodos que conduzem sua deliberação, estruturação, execução e avaliação, sendo que diversos fatores influenciaram para o seu ressurgimento. O primeiro fator está ligado à inevitabilidade de políticas com restrição de custos, que ocorreram em boa parte dos países, particularmente os em desenvolvimento. O segundo, é que as políticas keynesianas do pós-guerra foram substituídas por políticas de contenção de gastos públicos, devido às visões inovadoras sobre a função administrativa governamental. Contudo, sob a ótica da política pública, o ajuste fiscal adotou o equilíbrio orçamentário entre rendimento e despesa, e restringiu o Estado de intervir na capitalização e nas políticas sociais. O terceiro e último fator está atrelado aos países em desenvolvimento ou que recentemente foram democratizados, pois boa parte deles ainda não foram capazes de elaborar estratégias políticas que consigam solucionar o modo de criar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento da economia e que favoreçam a inclusão social da população (SOUZA, 2006).

Nesse ínterim, cabe destacar que as políticas públicas influenciam diretamente na economia e conseqüentemente nas sociedades, portanto se faz necessário que tais políticas elucidem a relação existente entre o estado, sociedade, economia, saúde e política. Assim, pode-se perceber o motivo que leva estudiosos de várias áreas como ciências políticas, economia, ciências da saúde, geografia, sociologia, ciências sociais aplicadas, planejamento e antropologia a pesquisarem sobre esta área e contribuir para o seu progresso, seja de maneira teórica ou experimental. Portanto, em resumo, a política pública busca conduzir as ações do poder governamental e/ou averiguar tais ações, além de recomendar modificações no decorrer dessas ações (SOUZA, 2006).

Sob a ótica das políticas públicas de saúde, o governo criou o Sistema Único de Saúde (SUS), que foi proposto para reorganizar os serviços, prezando pela participação efetiva da comunidade, regionalização, resolutividade, descentralização, hierarquização e serviços complementares (CAIRES e SOUZA JUNIOR, 2017). Visando atender de maneira uniformizada, o SUS se norteia pelos princípios da integralidade, universalidade e equidade. A integralidade diz respeito ao acesso às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde; a universalidade assegura que todo indivíduo tenha direito ao atendimento em todos os níveis de complexidade; e a equidade presume que todo ser humano é igual perante o SUS, e tem direito de ser atendido em todas as instâncias, de acordo com suas necessidades, contribuindo assim para a redução das desigualdades sociais (OLIVEIRA et al., 2008).

Como parte das políticas públicas, o Plano Plurianual (PPA) foi criado em forma de lei, visando administrar o dinheiro público a nível da gestão pública municipal, e com isso, delinear os objetivos dos quatro anos de governo do prefeito. Assim, todo e qualquer planejamento que necessite de recursos públicos, deve constar no PPA, sendo este um importante instrumento que permite traçar escolhas e adotar medidas que visem melhorias para os moradores, trabalhadores e pessoas que diariamente convivem na cidade (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2009).

O PPA, em seu planejamento e elaboração, preza pela participação social de forma efetiva, considerando indispensável o papel da sociedade na gestão pública. Por meio de reuniões presenciais e através dos meios de comunicação, as pessoas e as instituições tem a oportunidade de participar e sugerir propostas pertinentes quando da elaboração do PPA, e, além disso, atuará acompanhando sua implementação, fiscalizando e avaliando seu progresso. Tendo como base a democratização, o PPA fica disponível para que a sociedade possa consultar e se interagir com o mesmo. Portanto, é possível ter uma participação efetiva da sociedade na realização e gerenciamento do Plano, tendo em vista que, o dialogo organizado intensifica e configura a construção do PPA (BRASIL, 2016b).

Assim, tendo em vista a importância das políticas públicas para a união, estados, municípios, sociedade, saúde e para a economia, este estudo tem o objetivo de avaliar o plano plurianual do município de Itaperuna.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### ***Políticas públicas na teoria***

As atuais tendências do cenário político tem alavancado o interesse pela área das políticas públicas. Legislações para redução do gasto público, políticas para uma transparência fiscal e as crescentes fontes de informações, são exemplos de como as questões públicas estão cada vez mais em contato com a população (SOUZA, 2006).

O estudo aprofundado da política pública, enquanto disciplina acadêmica e área do conhecimento origina-se nos Estados Unidos. A introdução das políticas públicas nas instancias do governo, recebe forte influência da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia. Os pensadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, são os clássicos da política pública (SOUZA, 2006).

Entre os cientistas sociais, cientistas políticos e estudiosos em geral, não há um consenso sobre a definição de políticas públicas. No entanto, diversos pensadores, como por exemplo, Mead (1995), Lynn (1980) e Dye (1984), asseguram que políticas públicas se referem às ações do estado. Porém, a definição mais aceita no mundo acadêmico é a de Laswell (1936), que define que análises e decisões acerca de políticas públicas devem se dedicar em responder as questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Além das definições listadas acima, existem aquelas que relacionam a política pública com a resolução dos problemas sociais. Porém, segundo alguns críticos, é importante observar que o objetivo central da política pública é debater ideias e interesses (SOUZA, 2006).

Do ponto de vista das políticas públicas de saúde, a Constituição Federal de 1988 instituiu a criação do SUS, visando implementar medidas para permitir que todos os cidadãos tenham acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, por meio de ações voltadas para a profilaxia, promoção e recuperação à saúde (BRASIL, 1988). O escrito constitucional determina ainda, que os serviços devem ser prestados de maneira descentralizada, focando no deslocamento do poder dos grandes centros urbanos para as periferias, prezando pela participação efetiva da comunidade e pela autocracia do município, sendo este último responsável por oferecer atendimento à saúde, e compete ao governo federal e aos estados providenciar recursos financeiros e auxílio técnico aos municípios (BRASIL, 1990).

A elaboração do SUS contou efetivamente com a participação da sociedade, que por meio de movimentos sociais atuou diretamente nesse processo, mobilizando os usuários, as instituições públicas, as empresas privadas prestadoras de serviços, dentre outros, para debateram essa temática especialmente quando foram realizadas as Conferências Nacionais de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1987).

Entretanto, por meio das Leis nº 8.080 e nº 8.142 aprovadas no ano de 1990, o SUS foi regulamentado e alguns vetos trouxeram importantes mudanças, como a forma de transferir os recursos financeiros entre as esferas de governo (BRASIL, 1990).

Contudo, a Lei 8.080 de 1990 trouxe em seu artigo 35, um forte elemento, prezando pela criação de um método de financiamento que venha favorecer, e não dificultar a execução dos princípios norteadores do SUS. Assim, o SUS deve ser um serviço prestado por meio da iniciativa pública em suas três dimensões (governo federal, estadual e municipal) através da administração, seja ela direta ou indireta, por meio das instituições que são sustentadas pelo poder público e, complementarmente pelas empresas privadas (BRASIL, 1988).

Ademais, o SUS por meio dos princípios fundamentais da integralidade, equidade e universalidade, visa prestar assistência à comunidade, prezando pelo paradigma da promoção e prevenção da saúde (CAIRES e SOUZA JUNIOR, 2017). Além disso, busca o controle e eliminação das causas raízes das patologias e agravos, sendo que isto interfere diretamente nos fatores determinantes e condicionantes à saúde; oferecer proteção à saúde das pessoas, famílias e coletividade, por meio de ações peculiares que visem à prevenção dos riscos e agravos; e desenvolver métodos voltados para a recuperação da saúde, com o intuito de evitar o óbito e agravos em indivíduos acometidos por doenças. Todo esse serviço deve ser organizado e prestado de forma hierárquica, regionalizado, descentralizado, com a participação efetiva da comunidade e que vise à resolução dos problemas (OLIVEIRA et al., 2008).

### ***Plano plurianual participativo (PPA-P): Prefeitura municipal de Itaperuna 2014-2017***

O PPA no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998:

*[...]“é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. É um grande plano de Governo que organiza as demandas da sociedade nas áreas de saúde, educação, ciências e tecnologia, assistência social, segurança pública, justiça, trabalho e renda, agricultura, entre outras” (BRASIL, 2016a).*

Segundo o Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, o PPA define a orientação estratégica do governo, as metas e prioridades para um período de 4 anos, iniciando no 2º ano de um governo e terminando no 1º ano do governo seguinte. Ele é um norte para orientar as ações que o governo deverá executar. Mas, o PPA não é o orçamento, ele é um plano que organiza a gestão (BRASIL, 2016a).

O PPA é tão importante para a população que é uma Lei, aprovada pelo Poder Legislativo (Câmara Municipal de Vereadores). É obrigatório para a União, para o Distrito Federal, para os Estados e para todos os Municípios, para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal:

*[...] “§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988)”.*

Não é previsto em Lei a implantação do PPA participativo, todavia a Prefeitura Municipal de Itaperuna, noroeste do Estado do Rio de Janeiro, estabeleceu a realização do plano sendo participativo, e é o único município da mesorregião com PPA participativo. Essa decisão do Município de Itaperuna tem similaridade com as políticas públicas de saúde, pois um dos princípios norteadores do SUS é exatamente a participação social.

Segundo o Secretário Municipal de Planejamento de Itaperuna, a gestão pública é participativa, democrática e integrada. O município e seus governantes devem estar à disposição da população, aproximando eleitos dos eleitores. Pensar na cidade como um todo, integrando os bairros, fortalecendo os vínculos com os distritos e articulando ações com o governo Estadual e Federal.

O secretário afirma que a realização de um plano como o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) é uma grande conquista para qualquer governo, onde pode ser estreitado o diálogo com a sociedade itaperunense e destaca que a democracia cidadã, com transparência e participação ativa do povo, sempre será prioridade e permanecerá utilizando de instrumentos de planejamento da administração pública para melhor entender as necessidades da comunidade.

O PPA, exigido por lei, não é o orçamento do município, mas sim, orienta quais ações podem ser tomadas pelo Governo de Itaperuna conforme seu orçamento naquele mandato. A participação da população no PPA gera qualidade à gestão, foca nas necessidades, prioridades e urgências da cidade, ratifica o secretário de planejamento.

O secretário finaliza dizendo que o PPA planeja as ações que vão beneficiar a população, por isso a decisão de ouvi-la para identificar as suas prioridades. É a melhor maneira de governar, conversando com o povo para planejar democraticamente o desenvolvimento do município.

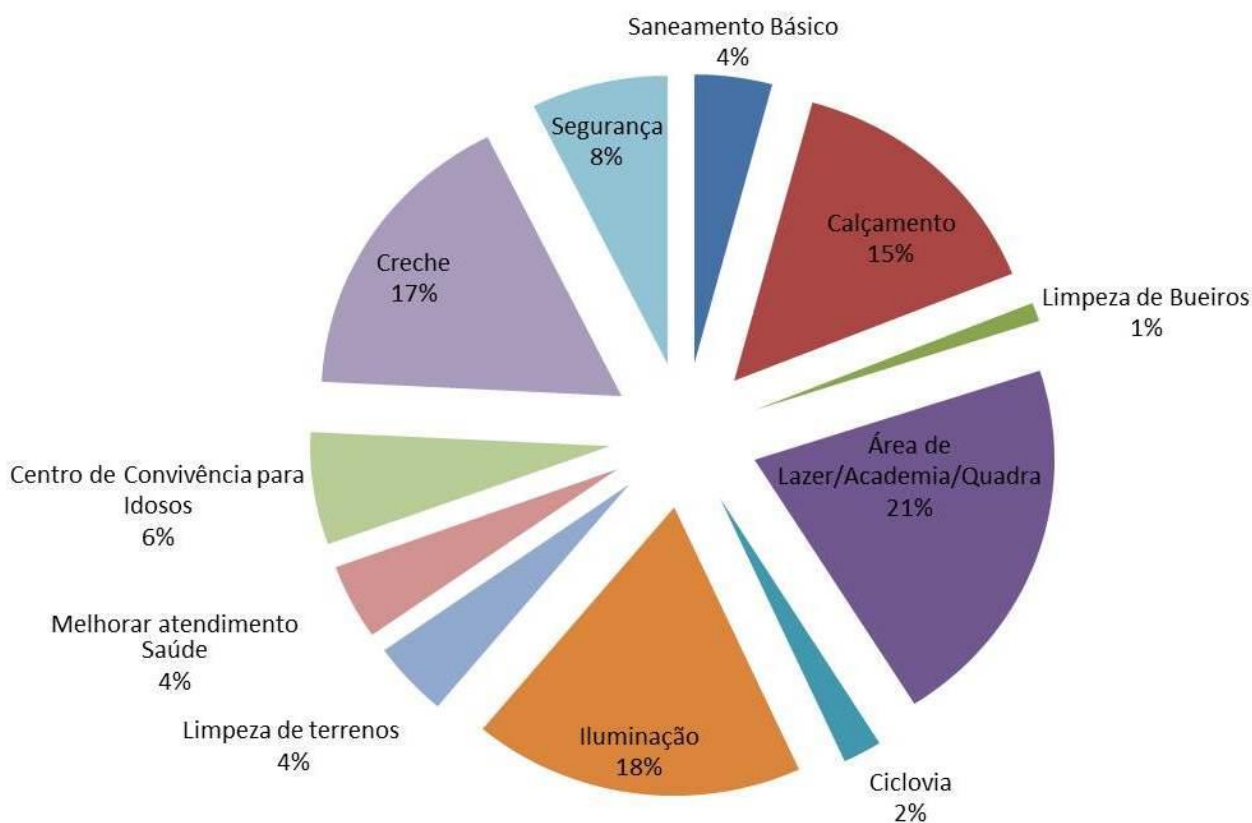
No plano participativo, o governo convida o cidadão para ser parceiro e co-responsável do plano de governo que vai melhorar a qualidade de vida do povo de Itaperuna.

O PPA-P do município de Itaperuna, para o quadriênio de 2014-2017, foi aprovado pela Lei Municipal nº 613, de 17 de dezembro de 2013, onde em sua elaboração, primeiramente foi realizado um planejamento prévio da região por mapas, pesquisa de campo por bairros e distritos, divulgação (mídias locais), aplicação do questionário, sua tabulação e por fim os resultados obtidos, discutidos e encaminhado para aprovação na Câmara Municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA, 2013).

Diante da pesquisa de campo, destacamos os dados obtidos na área compreendida pelos bairros Cidade Nova e Surubi, no item onde é questionada aos moradores a pergunta: O bairro que queremos. Foram entrevistados 95 habitantes, onde foram indicados, como maiores necessidades nos bairros: Área de Lazer/Academia, iluminação, creche e calçamento, nesta ordem representando 70%. Em seguida aparece, segurança, centro de convivência para idosos, saneamento básico, limpeza de terrenos, melhorar atendimento em Saúde, ciclovias e limpeza de bueiros. O **gráfico 01** ilustra o tópico por completo.

O secretário conclui que o PPA-P serve de base para formulação da LOA (Lei Orgânica Anual) e LDO (Lei das Diretrizes Orçamentárias). O município pode usá-lo como norteador para a formulação de orçamento, utilizando como orientador, com a finalidade de indicar aos gestores pontos necessários e prioritários indicados pela população.

Ademais, o secretário cita a dificuldade da população em aderir à participação nas audiências públicas, como também, a falta de burocratas nas secretarias e in experiências dos gestores.

**Gráfico 01:** Resultados do item pesquisado: O bairro que queremos

Fonte: PPA-P 2014-2017 – Município de Itaperuna

### **Relação entre o PPA e a teoria**

Segundo Souza (2006) a política pública pode assumir quatro formatos: O primeiro formato seria as políticas regulatórias, ou seja, políticas que definem os comportamentos da sociedade e dos agentes públicos, o autor afirma que as “políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse”; o segundo formato refere-se às políticas distributivas, que direcionam recursos do coletivo, isto é, os custos são arcados por toda coletividade, em favor de um ou mais grupos específicos ou até regiões; o terceiro formato constitui as políticas redistributivas na qual um grupo específico é beneficiado com recursos de outros grupos específicos.

O quarto formato é composto pelas políticas constitutivas, isto é, que geram as regras, os procedimentos que determinarão o funcionamento do governo. A partir das considerações apresentadas até o momento sobre o PPA-P, constata-se que o PPA-P se trata de uma política pública constitutiva, ou seja, é a partir dela que regras, normas e procedimentos são definidos e implementados em outras políticas. Secchi (2012) afirma que

*[...]“as políticas constitutivas são chamadas meta-polícies, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas”. Com esta afirmação observa-se claramente que as arenas regulatórias, redistributivas e distributivas são afetadas por ela.*

A participação social na elaboração do PPA é fundamental, pois a comunidade tem a oportunidade de mencionar suas necessidades, e, com isso, o município obtém um mapa da realidade atual, para assim, ser capaz de implementar medidas resolutivas (BRASIL, 2016b). Com relação aos resultados obtidos no PPA do município de Itaperuna, o fato de apenas 4% dos entrevistados declarar a necessidade de melhoria no atendimento em saúde é um fator positivo que chama a atenção, pois subentende-se que os mesmos têm acesso às ações e serviços de saúde de qualidade, o que pode ser um reflexo da participação social no PPA, sendo este, um dos princípios norteadores do SUS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA é o instrumento de planejamento abordado no presente trabalho de forma regionalizada no município de Itaperuna, aprovado por lei quadrienal, que apresenta diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Ele representa um futuro para a sociedade, município e para o Brasil. Organizar a ação do governo, buscar um melhor desempenho, permitir uma participação da população, orientar a ação com programas temáticos que se desdobra em objetivos e iniciativas, são desafios para a formulação das políticas públicas, inclusive das políticas públicas de saúde. As etapas de elaboração, avaliação e revisão são fundamentais para a gestão. É preciso ter flexibilidade diante de novas demandas que podem surgir nesse período, assim como é primordial atender as prioridades. Integração, transparência e projetos bem elaborados podem promover o desenvolvimento municipal. Uma construção coletiva e compartilhada para garantir que as propostas espelhem a diversidade territorial, respeitando as diferenças sociais, étnicas e geracionais.

---

## REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Lei Orgânica de Saúde nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação de saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e das outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.
3. BRASIL. *A participação social na elaboração do PPA 2016-2019*. Brasília: Ministério do planejamento, 2016a.
4. BRASIL. *Plano plurianual*. Brasília: Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão, 2016b.
5. CAIRES ES, SOUZA JUNIOR PJ. Territorialização em saúde: uma reflexão acerca de sua importância na atenção primária. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, 2017; 9 (1): 1174-1177.
6. CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPERUNA. Lei nº 613, de 17 de outubro de 2013. *Dispõe Sobre O Plano Plurianual 2014-2017*. Itaperuna: Câmara Municipal, 2013.
7. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Conferência Nacional de Saúde 8ª*. In: Anais da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: Centro de Documentação Ministério da Saúde, 1987.
8. OLIVEIRA, Denize Cristina de et al. A política pública de saúde brasileira: representação e memória social de profissionais. *Cad. Saúde Pública*, 2008; 24(1): 197-206.
9. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual: um roteiro para a execução de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Secretaria municipal de planejamento, 2009.
10. SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.
11. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 2006; 8(16): 20-45.