

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PELOTAS A PARTIR DO PLANO PLURIANUAL E DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE DE 2022-2025

DIENIFER JACOBSEN RACKOW<sup>1</sup>; ITIBERÊ DE OLIVEIRA CASTELLANO  
RODRIGUES<sup>3</sup>

<sup>1</sup>*Universidade Federal de Pelotas – dieniferrackow@gmail.com*

<sup>2</sup>*Universidade Federal de Pelotas – julio\_ajl@hotmail.com*

<sup>3</sup>*Universidade Federal de Pelotas – itibere.rodrigues@hotmail.com*

### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito social à saúde como dever do Estado e direito de todos, estabelecendo a responsabilidade solidária entre União, Estados e Municípios para sua efetivação (arts. 6º e 196), por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) (arts. 198 e 200). Este se organiza a partir de instrumentos de planejamento e gestão que visam assegurar a universalidade, integralidade e equidade no acesso às ações e serviços de saúde (Lei nº 8.080/90).

As políticas públicas podem ser compreendidas como respostas intencionais do governo a problemas de relevância coletiva, considerando a interação de múltiplos atores, a complexidade dos processos e a importância da definição do problema como elemento central para a intervenção (Secchi, 2013, p. 2-15).

A CF/88 exige da União, Estados e Municípios a elaboração e a execução de políticas públicas de saúde por meio de dois planos jurídicos distintos, mas interligados. Um plano orçamentário (leis orçamentárias), que define os recursos financeiros para as políticas públicas, e outro plano administrativo (leis administrativas), que regula a execução prática dessas políticas.

Portanto, quando um governo local, como o Município de Pelotas, decide implementar uma dada política pública, essa decisão precisa se materializar primeiro na lei orçamentária municipal, na forma de um programa orçamentário, com suas respectivas dotações em dinheiro, e após, na lei administrativa municipal, que definirá também na forma de um programa (governamental), como a política será executada concretamente pelas secretarias e demais órgãos municipais. Portanto, para avaliar um programa de saúde, é necessário considerar tanto a previsão orçamentária relativa a esse programa quanto o plano administrativo que orienta a sua execução, no caso, o Plano Municipal de Saúde (PMS).

Os programas mais atuais e modernos estabelecem diretrizes de ação, objetivos a serem atingidos, metas quantitativas (para medição efetiva do atingimento dos objetivos) e indicadores de desempenho (qualidade e eficiência das obras e serviços), mas estes últimos não são exigidos expressamente pela CF/88. Esses também são os conceitos básicos que funcionam como instrumentos de gestão do SUS e que permitem acompanhar a execução prática desses programas, tanto no plano financeiro quanto no plano administrativo.

No plano orçamentário, o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165, § 1º da CF/88, é uma lei com duração de 4 anos, aprovada no início de cada governo, que estabelece todos os programas orçamentários deste governo para todo o seu mandato. Por isso, também deve prever os programas orçamentários na área de

saúde para os próximos 4 anos. O PPA pelotense apresenta 26 programas orçamentários na área da saúde.

Após a aprovação da Lei do Plano Plurianual, o governo deve aprovar as leis administrativas específicas, conforme o art. 165, § 4º da CF/88, que detalham o planejamento e a execução administrativas dos programas governamentais. Nesse plano administrativo, o Plano Municipal de Saúde organiza as diretrizes e estratégias de atuação do Município, alinhando as políticas locais às normas e políticas nacionais do SUS. Dos 26 programas de saúde do PPA, 24 deles foram efetivamente transportados para o Plano Municipal de Saúde.

O Município de Pelotas aprovou seu PMS 2022–2025 a partir da 15ª Conferência Municipal de Saúde, que ocorreu em 2021, contemplando dois eixos estratégicos, nove objetivos e 85 metas que incorporam metas do plano de governo, da Conferência Municipal de Saúde e dos programas orçamentários de saúde do Plano Plurianual. A partir do acompanhamento do plano municipal pelos instrumentos de gestão do SUS (relatórios quadrimestrais e anuais) é possível monitorar a execução das ações e avaliar o desempenho das metas e indicadores que foram previstos no PPA.

Assim, no âmbito municipal, a compreensão das políticas públicas de saúde não pode se restringir a uma análise isolada do plano orçamentário ou do plano administrativo, mas exige a leitura articulada entre esses dois planos. A análise das políticas públicas de saúde reclama, portanto, uma abordagem integrada, capaz de cotejar a programação estabelecida nos dois planos municipais com a execução orçamentária correspondente a cada ação administrativa realizada. Essa leitura dialógica (financeiro e administrativo) permite avaliar não apenas a eficiência na alocação dos recursos, mas também a efetividade na concretização do direito social à saúde no território municipal. No caso de Pelotas, o Plano Plurianual 2022-2025 e o Plano Municipal de Saúde 2022–2025, em conjunto com os instrumentos de gestão do SUS, oferecem um ambiente válido e abrangente para a investigação acerca dos avanços, fragilidades e resultados da gestão pública local na área da saúde.

## 2. METODOLOGIA

O método de abordagem é o indutivo, partindo da análise de dados concretos sobre a execução do Plano Plurianual, para, a partir desses dados, identificar o desenvolvimento das metas e indicadores. Essa hipótese será testada por meio da análise e verificação do cumprimento de metas e indicadores.

Para analisar a execução do Plano Plurianual e do Plano Municipal de Saúde do Município de Pelotas, a abordagem metodológica combina pesquisas quantitativas (no tocante às metas) e qualitativas (no tocante aos indicadores de desempenho). Essa pesquisa “quanti-quali” permitirá verificar a implementação de políticas públicas de saúde no Município de Pelotas naquilo que foi previsto no planejamento municipal.

Na pesquisa quantitativa, será realizado o cruzamento de dados entre os programas orçamentários de saúde no Plano Plurianual, as metas do Plano Municipal de Saúde e a avaliação dos relatórios de gestão, a fim de aferir se as metas e indicadores previstos foram implementados ao longo dos anos.

Na pesquisa qualitativa, será realizada uma análise sobre os indicadores de desempenho dos programas orçamentários, por meio de documentos vinculados às leis orçamentárias, e os instrumentos de gestão do SUS

(relatórios de gestão quadrimestrais; relatórios anuais de gestão; programações anuais), disponíveis nos portais eletrônicos do município de Pelotas. Nessa etapa qualitativa, interpretam-se os indicadores de desempenho e justificativas apresentadas pela gestão, com base em Jannuzzi (2022) e Giacomoni (2021), para avaliar eficácia, eficiência e efetividade.

Dentre as etapas de pesquisa previstas, no primeiro momento será através da pesquisa documental (Gil, 2002), através do Plano Plurianual 2022-2025; Plano Municipal de Saúde 2022-2025; relatórios quadrimestrais de gestão (2022, 2023 e 2024); relatórios anuais de gestão (2022, 2023 e 2024); programação anual de gestão (2022, 2023 e 2024) e leis orçamentárias. Uma análise inicial possibilitará o fornecimento de dados necessários para a pesquisa, podendo posteriormente ser analisados e tratados conforme os objetivos do trabalho.

Na análise documental, o PPA expressa a dimensão formal e financeira do planejamento, isto é, a definição de programas em termos orçamentários (quanto foi planejado e autorizado em dotações orçamentárias). Em contrapartida, o Plano Municipal de Saúde e os relatórios de gestão do SUS expressam a dimensão administrativa, ao detalhar a execução material das ações e o acompanhamento do desempenho. Essa análise conjunta permite não apenas verificar a coerência entre o que foi planejado e o que foi realizado, mas também identificar em que medida a alocação de recursos se converteu efetivamente em serviços e resultados para a população.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados até aqui indicam avanços importantes, como a maior integração sistemática entre o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Municipal de Saúde (PMS), bem como a ampliação da participação social no processo de formulação do Plano Municipal de Saúde.

Do período analisado, dos programas orçamentários acompanhados pelos relatórios de gestão, somente 06 metas do total de 26 foram cumpridas com o previsto nos anos de 2022, 2023 e 2024. Tal não bastasse, mesmo as metas cumpridas precisam do acompanhamento da evolução dos indicadores de desempenho e eficiência (qualitativo).

De um modo geral, enquanto alguns indicadores evoluíram positivamente, a maioria apresentou desempenho abaixo do previsto, o que demonstra que o cumprimento quantitativo de metas programáticas não garante, por si só, a efetividade e a qualidade da política pública de saúde.

Da análise qualitativa até aqui feita, verificam-se fragilidades estruturais e metodológicas na comparação entre dados financeiros e administrativos. Destacam-se: (I) ausência de padronização entre PPA e PMS na utilização dos conceitos de metas e indicadores; (II) divergências entre a nomenclatura utilizada nos documentos de planejamento e nos relatórios de gestão; (III) dificuldades de mensuração do cumprimento das metas, dada a inexistência de critérios normativos uniformes para definir quando uma meta pode ser considerada atingida; (IV) o cumprimento formal de metas pode não refletir uma evolução efetiva na implementação de políticas públicas eficientes, uma vez que as metas estabelecidas frequentemente monitoram situações já consolidadas, sem representar avanços qualitativos significativos no contexto local; e (V) a adoção de indicadores de desempenho (não exigida pela CF/88) pelo Município de

Pelotas permite um maior acompanhamento e transparência sobre a efetividade do sistema municipal de saúde.

Por fim, o projeto de qualificação de dissertação foi aprovado pela banca examinadora do PPGD em março de 2025.

#### 4. CONCLUSÕES

A análise até aqui feita do Plano Plurianual 2022–2025 e do Plano Municipal de Saúde de Pelotas (2022–2025) já evidencia que, embora haja avanços na estruturação do planejamento e na participação social, persistem desafios significativos para a efetividade das políticas públicas de saúde.

Além disso, os resultados mostram que o cumprimento formal de metas quantitativas não garante, necessariamente, a melhoria da qualidade dos serviços de saúde ofertados à população. Nesse sentido, a experiência do Município de Pelotas confirma a relevância de estudos avaliativos no campo das políticas públicas, contribuindo para a consolidação do direito à saúde em âmbito local.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais**. 2. ed. Campinas: Alínea, 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de políticas públicas: conceitos, metodologias e aplicações**. Brasília: Enap, 2022.

PELOTAS, **Plano Municipal de Saúde 2022-2025**. 184f. 2022. Disponível em: <https://sai4.pelotas.com.br/arquivos/5cf3d7283b4ecd7dfab0263bfe116214.pdf>. Acesso em: 19 jun 2025.

PELOTAS, **Plano Plurianual 2022-2025**. 185f. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-2022-2025-pelotas-rsf>. Acesso em: 19 jun 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.