



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Simone Barcelos dos Santos

**A Importância do Processo de Planejamento Alinhado ao Processo Orçamentário para  
a Saúde Pública**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no  
Setor Público

Simone Barcelos dos Santos

**A Importância do Processo de Planejamento Alinhado ao Processo Orçamentário para  
a Saúde Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS237i Santos, Simone Barcelos dos  
A importância do Processo de Planejamento alinhado ao  
Processo Orçamentário para a Saúde Pública / Simone Barcelos  
dos Santos; orientador Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva.  
-- Brasília, 2024.  
32 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,  
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --  
Universidade de Brasília, 2024.

1. Planejamento. 2. Orçamento. 3. Gestão. 4. Saúde. I.  
Saraiva, Mayla Cristina Costa Maroni, orient. II. Título.

Simone Barcelos dos Santos

**A Importância do Processo de Planejamento Alinhado ao Processo Orçamentário para  
a Saúde Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 10/07/2024.

---

Profa. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Orientadora

---

Prof. Dr. Héder Carlos de Oliveira  
Professor - Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Cursar uma especialização voltada ao tema “orçamento público em saúde” era uma meta que foi alcançada com o desafio e a oportunidade de cursar a especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Risco no Setor Público, na Universidade de Brasília. Essa oportunidade foi abraçada com muito orgulho e, ao mesmo tempo, envolvida por inquietações e dificuldades enfrentadas no percurso, mas sempre tive a esperança de que as venceria. O trabalho aqui apresentado foi motivado por acreditar fortemente no processo de planejamento como ferramenta de melhorias na gestão pública em saúde.

À minha orientadora, Profa. Dra. Mayla Cristina Maroni Saraiva, agradeço por me acolher e acreditar no meu trabalho, pela paciência e sabedoria na condução e orientação nesta minha jornada.

Agradeço a todos os meus colegas da especialização e aos tutores que me apoiaram durante todo curso. Gratidão por todo o aprendizado, acolhimento e apoio durante esta trajetória.

À minha família, e principalmente ao meu querido companheiro, Sidnei, pela paciência, compreensão, incentivo e por acreditar em mim, ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço a todos que torceram por mim e que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui. Gratidão!!

*A grande revolução nos sistemas de saúde só será possível quando o cerne da discussão for o valor gerado para cidadão.*

Michael Porter

## RESUMO

O planejamento orçamentário em saúde pública, não raramente, é alvo de críticas quando à sua distribuição. Por essa razão, ele assume, cada vez mais, o papel vital para o direcionamento de metas e ações visando atingir os resultados estabelecidos, alinhados às necessidades da população. Este estudo objetiva revisar os documentos e os dispositivos legais existentes para demonstrar a importância do processo de planejamento alinhado ao processo orçamentário no âmbito da saúde pública, com vistas à melhoria da gestão pública na saúde. Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica de caráter descritivo a partir do levantamento de material disponível, proveniente de pesquisas advindas de publicações, livros, revistas, dentre outros, utilizando-se de dados já trabalhados por outros pesquisadores. O estudo mostra a importância do alinhamento do processo de planejamento ao processo orçamentário principalmente na fase de planejamento e elaboração dos instrumentos orçamentários no âmbito da administração pública em saúde e apresenta o quanto que o processo orçamentário alinhado ao processo de planejamento é uma tarefa complexa, principalmente na saúde pública. Exige pesquisas, estudos e análises minuciosas, discussões com os interessados, ouvindo-se todos aqueles que integram o órgão e os cidadãos, que são os beneficiários finais, isto para que sejam estabelecidas democraticamente as prioridades que melhor reflitam o interesse público. E ainda se apresenta à sociedade como um excelente instrumento para uma gestão pública mais eficiente e apta ao controle social, porque envolve o dinheiro dos contribuintes na realização de investimentos para uma sociedade mais justa.

**Palavras-chave:** Planejamento; Orçamento; Gestão; Saúde.



## **ABSTRACT**

Public health budget planning is often the target of society regarding its distribution. For this reason, it increasingly plays a vital role in directing goals and actions to achieve established results, aligned with the needs of the population. This study aims to revisit existing documents and legal provisions to demonstrate the importance of the planning process aligned with the budgetary process in the scope of public health with a view to improving public health management. To this end, a descriptive bibliographical review was carried out based on the survey of available material, originating from research from publications, books, magazines, among others, using data already worked on by other researchers. The study shows the importance of alignment of the planning process with the budgetary process, mainly in the planning phase and preparation of budgetary instruments within the scope of public health administration and shows how the budgetary process aligned with the planning process is a complex task, especially in public health. It requires detailed research, studies and analyses, discussions with interested parties, listening to all those who make up the body and the citizens, who are the final beneficiaries, so that the priorities that best reflect the public interest are democratically established. And it presents itself to society as an excellent instrument for more efficient public management and responsive to social control, as it involves taxpayers' money in making investments for a fairer society.

**Keywords:** Planning; Budget; Management; Health.

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

<b>Quadro 1</b> Referências pesquisadas e analisadas .....	14
<b>Figura 1</b> - Compatibilização entre os instrumentos de planejamento de saúde e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo .....	24
<b>Tabela 1</b> Síntese dos principais aspectos dos textos .....	27

## SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO .....	10
2.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	13
3.APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS .....	16
3.1 Políticas Públicas.....	16
3.2 Planejamento e Gestão em Saúde.....	17
3.3 Orçamento Público e Ciclo Orçamentário.....	20
3.4 Planejamento e orçamento em saúde .....	23
4.DISSCUSSÃO E SÍNTESE DOS ACHADOS .....	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	27
6. REFERÊNCIAS.....	29

## 1. INTRODUÇÃO

Em um mundo globalizado, são imperativas abordagens e atuações na gestão pública pautadas nas necessidades e demandas crescentes da população. Mais especificamente, na saúde pública, os governos federais, estaduais, distritais e municipais precisam definir objetivos, metas e atividades que compreendam e busquem resolver ou evitar os problemas e necessidades sociais com menos custo e melhor oferta de qualidade dos serviços ofertados. Esse processo é complexo, porém extremamente necessário para uma boa gestão no âmbito da saúde pública.

É importante iniciar esta trajetória de introdução destacando o movimento de reforma sanitária, cuja proposta reivindicou que o Estado assumisse maiores compromissos com a saúde, transformando-se em projeto na 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986 (Paim, 2008). Dessa reivindicação, adveio a criação do SUS na Constituição Federal de 1988, onde a saúde foi inscrita como direito de todos e dever do Estado (Art. 193). Esse direito deve ser “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Além da universalidade, a CF/1988 estabeleceu, entre os princípios e diretrizes do SUS, a integralidade da atenção e a descentralização das ações (Vieira, 2009).

Diante do dever do Estado em relação à saúde, estabelecido com a criação do SUS no mais importante instrumento legal do país, os órgãos da saúde (Ministério e Secretarias Municipais ou Estaduais de Saúde) devem necessariamente realizar seu planejamento para a definição das despesas de custeio e de capital, em conjunto com os demais órgãos da administração em cada esfera de governo. Evidencia-se, assim, a importância do planejamento e da existência de instrumentos que contemplem o conjunto de objetivos e metas estabelecidas para orientar a alocação dos recursos públicos.

Sendo assim, no âmbito da saúde pública, o planejamento no Sistema Único de saúde é objeto de grande importância e de função gestora indelegável. Porém, somente com a publicação das Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990, houve a regulamentação do SUS. A Lei nº 8.080/1990 estabelece que o processo de planejamento e orçamento do SUS será ascendente, atribuindo a responsabilidade de elaboração do planejamento estratégico e orçamentário ao SUS, em cooperação entre estados, municípios e Distrito Federal. Define o Plano de Saúde como instrumento básico de planejamento, seguindo

as diretrizes nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Saúde. A Lei nº 8.142/1990 define as conferências de saúde como instâncias para avaliação da situação de saúde e proposição de diretrizes para formulação de política de saúde de maneira ascendente. Também estabelece a elaboração dos planos de saúde como condição para o recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Saúde.

Atualmente, as diretrizes do planejamento no SUS integram a Portaria de Consolidação nº 1/2017, art. 94 a 101, que estabelece o planejamento ascendente e integrado, do nível local até o federal. Este é orientado por problemas e necessidades de saúde da população para a construção das diretrizes, objetivos e metas, e para a compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde, Programações Anuais e Relatório Anual de Gestão) e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão.

Considerando essas normativas e SUS como um sistema de saúde público que garante o direito à saúde e possui grande complexidade, os órgãos da saúde (Ministério e Secretarias Municipais ou Estaduais de Saúde) deveriam obrigatoriamente realizar seu planejamento para a definição das despesas de custeio e de capital, de forma articulada com os demais órgãos da administração em cada esfera de governo. Justifica-se, então, a importância do planejamento e da existência de instrumentos que contemplem o conjunto de objetivos e metas estabelecidas para orientar a alocação dos recursos públicos. Isso porque, segundo Conti (2016),

um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis e importem em deixar de lado muitas ações relevantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros (p. 75).

E considerando o que afirmam Berreta *et al.* (2011),

o estabelecimento de responsabilidades de municípios, estados e Federação quanto ao planejamento, institui a necessidade permanente de informações, que favoreçam a reflexão dos gestores sobre os modos de operar as atividades de planejamento e os auxiliem na tomada de decisão para ajustá-las às necessidades do SUS (p. 2144).

Neste sentido, pode-se deduzir que os agentes públicos enfrentam dificuldades para internalizar o conceito de planejamento em suas ações, o que pode resultar em uma alocação orçamentária deficiente. Embora o planejamento seja mais do que uma recomendação,

consistindo em uma obrigatoriedade das normas constitucionais e legais, os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, exigem cada vez mais responsabilidade dos gestores públicos.

Desta forma, a necessidade de planejar ações é imprescindível para o gestor público, relacionando-se diretamente com a elaboração do orçamento público. Nesse processo, estima-se a receita e fixam-se as despesas que devem seguir os ritos de um planejamento público capaz de proporcionar à população serviços de qualidade que atendam ao bem comum de todos.

Desde a criação do SUS, os gestores têm despendido esforços na discussão do planejamento e do orçamento para a saúde, fundamentais para a gestão (Brasil, 2006). Isto se justifica pelo fato de que o orçamento para a saúde, além de demandar grande parte dos recursos públicos do estado, é frequentemente alvo de críticas quanto à sua distribuição. Desta forma, um processo de planejamento orçamentário alinhado a um processo de planejamento em saúde que considere as necessidades de saúde alinhadas às políticas públicas, aos fatores sociodemográficos, epidemiológicos, sociais e às diretrizes técnicas regulatórias é extremamente relevante e necessário.

Pressupondo que o alinhamento na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário e de saúde pública constitui-se em um caminho para maior eficiência no âmbito da saúde pública e não obstante, poucos trabalhos científicos foram localizados sobre o assunto, pretende-se então desenvolver esta pesquisa buscando responder a seguinte questão: O alinhamento entre o processo do planejamento em saúde é importante para a elaboração dos instrumentos orçamentários mais eficientes para a saúde pública?

Para responder à problemática apresentada, o presente estudo tem como objetivo geral discorrer sobre os aspectos do processo orçamentário e do processo de planejamento em saúde. Os objetivos específicos são: discorrer sobre a integração entre o processo orçamentário e o processo de planejamento em saúde pública, salientando como essa condução pode fomentar melhorias nos resultados a serem entregues à sociedade; e analisar os aspectos da transparência no planejamento orçamentário no âmbito da gestão em saúde.

Destaca-se ainda a importância deste trabalho como fomento de boas práticas para uma melhor dinâmica do processo de planejamento em saúde, integrando-o ao processo orçamentário em Saúde Pública. Isso impulsiona estratégias que reflitam o estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e ações alinhadas ao orçamento público previsto e posteriormente autorizado, refletindo melhor o interesse público e proporcionando maior transparência ao controle social.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo utilizou-se de revisão bibliográfica de caráter descritivo. Essa revisão se define como aquela realizada a partir do levantamento de material disponível, proveniente de pesquisas advindas de publicações, livros, revistas, dentre outros, utilizando-se, portanto, dados já trabalhados por outros pesquisadores (Marconi & Lakatos, 1992). Esse método permite a análise crítica e interpretativa de diversos estudos existentes sobre o tema, proporcionando uma compreensão aprofundada do objeto de pesquisa.

Neste estudo, foram pesquisados e selecionados artigos científicos relacionados aos temas planejamento, orçamento, gestão e saúde. As bases de dados virtuais utilizadas foram: CAPES, Scientific Electronic Library Online (SCIELO), Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), além de informações orçamentárias presentes nas legislações vigentes do Brasil. Essas fontes foram escolhidas pela sua relevância e credibilidade no campo de estudo, assegurando a qualidade e a atualidade das informações coletadas.

Para a seleção dos artigos, foram estabelecidos critérios específicos, como a pertinência ao tema, a qualidade metodológica e o impacto na área de estudo. Inicialmente, foi identificado um número significativo de artigos através de palavras-chave relacionadas, como “planejamento”, “orçamento”, “gestão” e “saúde”. Em seguida, foi realizada uma triagem dos artigos com base nos resumos, eliminando aqueles que não atendiam aos critérios estabelecidos. Os artigos selecionados foram então lidos integralmente e analisados em profundidade, buscando-se identificar as principais contribuições, metodologias utilizadas e resultados encontrados.

A análise dos artigos foi conduzida de forma qualitativa, buscando-se compreender os diferentes enfoques e abordagens teóricas presentes na literatura. Foram destacadas as principais tendências e lacunas identificadas nos estudos, bem como as implicações práticas dos resultados para a gestão e planejamento na área da saúde. A revisão bibliográfica descritiva permitiu, assim, não apenas a sistematização do conhecimento existente, mas também a identificação de áreas que necessitam de maior investigação.

Além dos artigos científicos, foram consultadas legislações vigentes no Brasil relacionadas ao orçamento e gestão na área da saúde. Estas legislações foram analisadas quanto às suas disposições e impacto na prática da gestão e planejamento de recursos na saúde pública. A análise legislativa complementou a revisão bibliográfica, oferecendo uma visão abrangente das normas e regulamentos que orientam o planejamento e a alocação de recursos no setor.

Destacam-se as referências pesquisadas e analisadas no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1**

Referências pesquisadas e analisadas

TÍTULO	REFERÊNCIA
Orçamento Público	Ávila, C. A. (2012). <i>Orçamento público</i> . IFPR.
Modelo de avaliação da gestão municipal para o planejamento em saúde	Berretta, I. Q., Lacerda, J. T., & Calvo, M.C.M. (2011). Modelo de avaliação da gestão municipal para o planejamento em saúde. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , 27(11), 2143-2154. <a href="https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011001100008">https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011001100008</a>
Estratégia de planejamento a partir de orçamento público	Bottechia, J. A. A., & Santos, T. G. S. (2021). Estratégia de planejamento a partir de orçamento público. <i>Ciências Gerenciais em Foco</i> , 13(11), 9-29. UEMG. <a href="https://revista.uemg.br/index.php/cgf/article/view/4794">https://revista.uemg.br/index.php/cgf/article/view/4794</a>
Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão	Brasil. (2006). <i>Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão</i> . Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada.
Les évaluations en Suisse	Bussmann, W. (1998). Les évaluations en Suisse. In W. Bussmann, U. Kloti, & P. Knoepfel (Eds.), <i>Politiques publiques: évaluation</i> (pp. 13-33). Economica.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Brasil. (1998). <i>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</i> . <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm</a>
Levando o direito financeiro a sério.	Conti, J. M. (2016). <i>Levando o direito financeiro a sério</i> . Blucher.
Orçamento Público: planejamento, elaboração e controle	Crepaldi, S. A., & Crepaldi, G. S. (2013). <i>Orçamento público: planejamento, elaboração e controle</i> . Saraiva.
Ciclo orçamentário brasileiro	Fernandes, A. S.A., & Souza, T. S. (2019). <i>Ciclo orçamentário brasileiro</i> . Enap.
Orçamento Público (16ª ed.)	Giacomoni, J. (2016). <i>Orçamento público (16ª ed. rev.)</i> . Atlas.
Orçamento Público (18ª ed.)	Giacomoni, J. (2022). <i>Orçamento público (18ª ed.)</i> . Atlas. São Paulo.
Orçamento Público (19ª ed.)	Giacomoni, J. (2023). <i>Orçamento público (19ª ed.)</i> . Atlas. <a href="https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775149">https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775149</a>



Planejamento e Orçamento Público	Gonçalves, G. C., Silva, J.V. D., & Silva, V. F. <i>et al.</i> (2020). Planejamento e Orçamento Público. Grupo A. <a href="https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786581492557">https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786581492557</a>
Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012	Brasil. (2012). Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm</a>
Lei n. 4.320, DE 17 de março de 1964	Brasil. (1964). Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. <a href="https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view">https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view</a>
Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990	Brasil. (1990a). Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990. <a href="https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8080.pdf">https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8080.pdf</a>
Lei n. 8142, de 28 de dezembro de 1990	Brasil. (1990b). Lei n. 8142, de 28 de dezembro de 1990. <a href="https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8142.pdf">https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8142.pdf</a>
Orçamento, contabilidade e gestão no setor público	Lima, D. V. (2022). Orçamento, contabilidade e gestão no setor público (4ª ed.). Atlas.
Metodologia do trabalho científico	Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (1992). Metodologia do trabalho científico (4ª ed.). Atlas.
Política, planejamento & governo	Matus, C. (1996). Política, planejamento & governo (Tomo I). IPEA.
Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público	Mendes, J. M. (2009). Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Caderno de Finanças Públicas, 9, 57-102. <a href="http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3858">http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3858</a>
Las políticas públicas	Meny, I., & Thoenig, J-C. (1992). Las políticas públicas. Ariel.
Ascensão e queda do planejamento estratégico	Mintzberg H. (2004). Ascensão e queda do planejamento estratégico. Bookman.
Gestão orçamentária do Sistema Único de Saúde - SUS no âmbito municipal: análise da auditoria-SUS no PPA de Fortaleza e seu papel no fortalecimento do controle social	Oliveira, L. S. Q. F., & Cavalcante, D. L. (2016). Gestão orçamentária do Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito municipal: análise da auditoria-SUS no PPA de Fortaleza e seu papel no fortalecimento do controle social. Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas, 2(1), 45-66.
Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.	Oliveira, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, 40(1), 273-288.

Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte	Paim, S. J., & Teixeira C. F. (2006). Política, planejamento e gestão em saúde: Balanço do estado da arte. <i>Revista de Saúde Pública</i> , 40(N Esp), 73-78. <a href="https://www.scielo.br/j/rsp/a/T59CdBgDQyGf3hqLpZCjyks/?lang=pt">https://www.scielo.br/j/rsp/a/T59CdBgDQyGf3hqLpZCjyks/?lang=pt</a>
Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017	Brasil. (2017). Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. <a href="https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html">https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html</a>
Políticas públicas	Saravia, E., & Ferrarezi, E. (2006). Políticas públicas. ENAP.
Planejamento em saúde	Tancredi, F. B., Barrios, S. R. L., & Ferreira, J. H. G. (1998). Planejamento em saúde. Universidade de São Paulo.
Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde	Vieira, F. S. (2009). Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. <i>Ciência &amp; Saúde Coletiva</i> , 14(Supl. 1), 1565-1577.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O Quadro 1 apresenta as referências pesquisadas e analisadas de forma organizada, buscando facilitar a visualização e comparação das informações. Essa organização sistemática permitiu uma análise mais clara e objetiva dos dados.

### 3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

#### 3.1 Políticas Públicas

De acordo com Saraiva e Ferrazi (2006), política pública é um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Ela estrutura o sistema político, define e delimita o espaço, os desafios, os atores. O seu principal propósito é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas.

Esses autores ainda destacam que política pública passa por diversas etapas, que são formulação, implementação e avaliação. A primeira etapa é a preparação da decisão política. A segunda etapa é a decisão política propriamente dita, ou seja, sua formalização por meio de uma norma jurídica e a preparação para a execução. Isso inclui o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos

necessários para executar a política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, elaborando todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

No âmbito da saúde pública, segundo Paim e Teixeira (2006), “entende-se como política de saúde como a resposta social (ação ou omissão) de uma organização (como o Estado) diante das condições de saúde dos indivíduos e das populações e seus determinantes, bem como em relação à produção, distribuição, gestão e regulação de bens e serviços que afetam a saúde humana e o ambiente. Política de saúde abrange questões relativas ao poder em saúde (*Politics*), bem como as que se referem ao estabelecimento de diretrizes, planos e programas de saúde (*Policy*). Assim, a palavra “política”, na língua portuguesa, expressa tanto as dimensões do poder quanto as diretrizes (Paim & Teixeira, 2006, p. 74).

Esses autores ainda inferem que a política de saúde abrange o papel do Estado, a relação do Estado com a sociedade, as políticas econômicas e sociais, o controle social, a economia da saúde e o financiamento. Envolve as condições de saúde da população e seus determinantes, tudo isso mediante propostas e prioridades para a atuação pública.

O processo de planejamento nas políticas públicas desempenha um papel essencial na eficiência, eficácia e legitimidade das ações governamentais. Esse processo percorre uma interface de pontos-chave, desde a formulação e implementação até o monitoramento, avaliação e prestação de contas das estratégias programadas. As políticas públicas, assim, buscam atender às necessidades e demandas da sociedade de forma justa e equitativa.

Cabe destacar que fatores como a imprevisibilidade, a multiplicidade de atores e organizações com interesses diversos, as mudanças dos atores, suas interações, perspectivas e percepções, além das discontinuidades e a necessidade de novas negociações, podem influenciar todas as etapas do processo de planejamento nas políticas públicas.

### **3.2 Planejamento e Gestão em Saúde**

No ciclo das políticas públicas, a implementação é a fase a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos e de discursos (Meny & Thoenig, 1992). O processo de planejamento influencia fortemente na implementação de políticas públicas (Bussmann, 1998; Oliveira, 2006).

A fase de implementação de uma política pública requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas

para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada (Oliveira, 2006).

Segundo Vieira (2009), o planejamento assume papel vital para o direcionamento de ações para que se alcance o resultado escolhido previamente. Desta forma, a percepção de que o planejamento não se resume a um conjunto de intenções ou à tomada de decisão em si. Para Mintzberg (2004), o planejamento consiste em formalização de procedimento para a obtenção de resultado articulado, de forma que as decisões possam estar integradas umas às outras. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo, seja ele qual for (Matus, 1996).

No cenário da saúde, Tancredi *et al.* (1998) consideram que “o planejamento é o instrumento que permite melhorar o desempenho, otimizar a produção e elevar a eficácia e eficiência dos sistemas no desenvolvimento das funções de proteção, promoção, recuperação e reabilitação da saúde”. Ainda segundo os autores, “basicamente, planejar consiste em questionar e procurar responder às perguntas decorrentes desse questionamento, ou seja, “o quê”, “por quê”, “como” “quando”, “com quem” e “com o quê” (p. 13).

No que tange às diretrizes do processo de planejamento no âmbito do SUS estabelecidas pela Portaria de Consolidação nº 1/2027, destacam-se os pressupostos do planejamento ascendente e integrado, do nível local até o federal, orientado por problemas e necessidades de saúde para a construção das diretrizes, objetivos e metas; da compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão) e dos instrumentos de planejamento e orçamento de governo, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão; da transparência e visibilidade da gestão da saúde, mediante incentivo à participação da comunidade; e da concepção do planejamento a partir das necessidades de saúde da população em cada região de saúde, para elaboração de forma integrada.

Ainda nesse documento de diretriz legal, são estabelecidos como instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS: o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e o Relatório de Gestão.

Destaca-se o Plano de Saúde como o instrumento central de planejamento na saúde para definição e implementação de todas as iniciativas de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos. Ele explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera de gestão. É a base para a execução, o acompanhamento e a avaliação

da gestão do sistema de saúde, abrangendo todas as áreas da atenção à saúde, de forma a promover a integralidade desta atenção.

Esse plano ainda norteia a elaboração do planejamento e orçamento do governo no tocante à saúde. Conforme preconiza a Lei 8142/90, em seu Art. 4º, para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde, os Municípios, Distrito Federal e os Estados deverão contar com o Plano de Saúde e o Relatório de Gestão.

Na gestão do Sistema Único de Saúde, são reconhecidos alguns avanços decorrentes da iniciativa de integração entre os gestores das esferas de governo federal, estadual, distrital e municipal. Contudo, ainda há muitos desafios para a efetiva integração desses entes.

Entre esses desafios, pode-se destacar a efetivação do planejamento ascendente, em que se pode enfatizar que a União, por meio do Ministério da Saúde, define linhas estratégicas que nem sempre correspondem às necessidades estratégicas prioritárias dos estados, Distrito Federal ou municípios. Isso reflete uma tensão persistente entre a necessidade de manutenção de um grau de consistência das prioridades da política de saúde em todo o sistema e as prioridades definidas em nível estadual, distrital e municipal. Essa situação pode resultar em um cenário de fragmentação de prioridades, desarticulação das intervenções governamentais e ineficiência na alocação dos recursos (Vieira, 2009).

Um planejamento por objetivos e metas é essencial para orientar os programas e os projetos de forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação das políticas de saúde. Esse planejamento deve estar aliado ao compromisso com o monitoramento e a avaliação, visando analisar os resultados alcançados e as estratégias empregadas que devem ser constantemente perseguidas pelos gestores públicos.

Diante do exposto, em um Estado Democrático de Direito, o gestor público brasileiro possui responsabilidades na sua gestão e assume o compromisso de efetivar direitos mediante uma administração eficiente dos recursos públicos. Desta forma, é necessário o planejamento de como as necessidades da sociedade e da própria administração serão atendidas.

A *res publica* deve estar à disposição daquele que a detém – o povo. Assim, bem gerenciar a *res publica* é um dever do gestor. Para tanto, é preciso planejar, a fim de que se possa lidar com recursos escassos para o atendimento de interesses infinitos. O planejamento deve ser visto como um instrumento que estabelece e estimula a organização financeira do Estado – e de certo modo, um instrumento a serviço da democracia, no sentido de possibilitar a satisfação do interesse público (Oliveira & Cavalcante, 2016).

Quando não há uma visão clara de onde se deseja chegar, cada indivíduo conduz e realiza suas atividades à sua maneira. Os serviços de saúde operam de forma desarticulada,

onde os avanços alcançados por alguns são neutralizados pelos retrocessos de outros, devido à falta de alinhamento nas direções tomadas. Isso provavelmente resultará na ausência de ganhos de qualidade e na utilização menos eficiente dos recursos disponíveis na utilização menos eficiente dos recursos disponíveis (Vieira, 2009).

Cabe destacar que a concepção constitucional do SUS como um sistema único a ser executado pelos diversos entes políticos autônomos de forma descentralizada e regionalizada impôs a sua organização sob o formato de rede de serviços. Neste modelo, todos os envolvidos se interconectam e, simultaneamente, mantêm-se como unidade, contribuindo para a integralidade da assistência à saúde. Isso pressupõe a importância do processo de planejamento na instituição de políticas públicas mais eficientes no âmbito da saúde pública.

Não obstante, é importante ressaltar que houve avanços significativos nas regulamentações para a saúde desde a criação do SUS. Contudo, persistem muitos desafios quanto à implementação destas regulamentações, especialmente para alcançar um planejamento ascendente efetivo e a compatibilização dos instrumentos de planejamento em saúde com o planejamento orçamentário do governo.

### **3.3 Orçamento Público e Ciclo Orçamentário**

O Orçamento Público no Brasil é regido pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pela Constituição Federal de 1998. Esses instrumentos legais discriminam inúmeras regras que têm que ser seguidas pelas entidades públicas, nas esferas municipal, estadual, do Distrito Federal e Federal.

Conforme a Lei 4.320/64, em seu art. 2º, a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. O Princípio da Unidade estabelece que o orçamento deve ser único, ou seja, deve existir somente um orçamento para cada Exercício Financeiro e para cada Órgão do Poder Público. Já o Princípio da Universalidade ressalta que todas as receitas e despesas devem ser inclusas no Orçamento, ou seja, quem fica de fora está impedido de receber recursos oriundos do Orçamento. E o Princípio da Anualidade determina que as previsões das receitas e despesas do Orçamento devem ser utilizadas pelo período de tempo estipulado em um ano civil (Ávila, 2012).

É por meio do orçamento público que os gestores planejam e executam as finanças públicas dentro de um determinado lapso temporal. Ele é capaz de garantir um planejamento de objetivos, de metas e de prioridades (Bottechia & Santos, 2021).

Esses autores destacam ainda que o Orçamento Público é um procedimento de planejamento contínuo e dinâmico aplicado pelo Estado para atestar como serão efetuados os planos e os programas de trabalho por um período predeterminado.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), o orçamento público é um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, na qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos (p. 6).

Sob o aspecto da elaboração do orçamento público, Giacomoni (2023) ressalta que, no contexto do orçamento público, tão importantes quanto as questões conceituais e estruturais são os aspectos ligados ao seu processo e dinâmica. O documento orçamentário, apresentado na forma de lei, representa apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas anteriormente e por etapas que ainda precisam ser superadas. É o desenrolar completo desse processo que permite ao orçamento desempenhar seus múltiplos papéis e funções. Deve-se compreender o orçamento como parte de um sistema integrado por planos e programas, de onde derivam as definições e elementos que possibilitam sua própria elaboração (Giacomoni, 2023, p. 197).

No Brasil, o orçamento é elaborado com base nas estimativas para o produto interno bruto (PIB), na previsão de inflação e em outros parâmetros. Feita a análise desses fatores, é estimada uma receita para o exercício seguinte e, conforme a receita estimada, são estabelecidos os gastos. Os projetos devem prever os percentuais a serem investidos em áreas como saúde e educação; em âmbito nacional, o governo precisa investir no mínimo 15% em saúde. Desta forma, é de extrema importância o envolvimento de vários setores, pois as decisões tomadas nesse planejamento refletirão na vida de toda sociedade (Gonçalves *et al.*, 2020).

Quanto ao ciclo orçamentário, este se constitui em uma série de etapas e processos pelos quais passa o orçamento de uma entidade pública, desde a sua elaboração até a sua execução e avaliação. Essas etapas são essenciais para garantir que os recursos públicos sejam alocados e utilizados de forma eficiente e transparente. Lima (2022) denomina o ciclo orçamentário como o período de tempo no qual se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua

concepção até sua apreciação final. E é desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício. Este ciclo é identificado pelas fases de planejamento e elaboração da proposta orçamentária, apreciação legislativa, execução, e controle e avaliação.

Destaca-se, neste estudo, a fase de planejamento e elaboração da proposta orçamentária, na qual devem ser definidas as diretrizes e prioridades para o próximo período orçamentário, alinhadas aos objetivos e metas estabelecidos pelas políticas públicas. É necessário envolver a identificação de necessidades, análise de cenários econômicos e sociais, e formulação de estratégias para alocação de recursos. Durante a elaboração do orçamento, devem ser desenvolvidos os projetos de lei orçamentária, detalhando as receitas esperadas (como impostos, taxas e transferências) e as despesas planejadas (como investimentos, custeio e pagamento de pessoal).

O estabelecimento do sistema de planejamento e orçamento da administração pública tem como tríade o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sistema, o PPA representa o principal instrumento para promover o desenvolvimento de médio prazo. Ele desempenha uma dupla função: primeiro, orienta as mudanças nas políticas públicas ao estabelecer diretrizes e metas para um período de quatro anos; em seguida, serve de base para a programação do orçamento anual, oferecendo suporte à política fiscal do governo (Fernandes & Souza, 2009).

Esse sistema abrange outras leis importantes, especialmente aquelas destinadas a setores específicos como a saúde. Destacam-se os Planos Nacional, Estaduais, Distritais e Municipais de Saúde, que são fundamentais para direcionar as ações e os investimentos na área da saúde pública (Conti, 2016).

Na percepção de Mendes (2009), a intenção do constituinte ao instituir os instrumentos de planejamento orçamentário foi estabelecer um processo que privilegiasse a integração entre o plano e o orçamento. Isso se traduz na obrigatoriedade de observar um encadeamento lógico entre o PPA, a LDO e a LOA, garantindo que as políticas públicas sejam efetivamente planejadas, executadas e avaliadas de acordo com diretrizes pré-estabelecidas.

A título de exemplo, Fernandes e Souza (2009) indicam que ao estabelecer que a vigência do Plano Plurianual (PPA) não deve coincidir com o período de mandato presidencial, incentiva-se a continuidade no processo de planejamento do setor público. Isso sugere que, para o constituinte, a definição de valores financeiros era secundária, sendo mais importante estabelecer uma direção global de consistência fiscal, uma declaração de intenções do governo a ser realizada conforme as disponibilidades orçamentárias futuras (p. 72). O Plano Plurianual (PPA) passou a se “constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração



Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (Giacomoni, 2016, p. 223)

Segundo Fernandes e Souza (2009), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) coube o desdobramento das metas qualitativas e quantitativas ano após ano, estabelecendo prioridades de acordo com as disponibilidades financeiras projetadas e a realidade fiscal. A LDO, assim como a Lei Orçamentária Anual (LOA), expressa a autorização das despesas para a execução prática das prioridades elencadas, sempre ajustadas à realidade fiscal. A efetiva execução de projetos e atividades depende diretamente da entrada de recursos nos cofres do Tesouro Nacional, Estadual, Distrital e Municipal.

O Orçamento Público é um dos recursos mais antigos para o planejamento e aplicação das finanças públicas do Estado, sendo fundamental para estruturar os recursos financeiros que o Estado gerencia. Sua principal função é organizar o planejamento das finanças públicas, onde são previstas todas as receitas e fixadas todas as despesas da administração relativas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Bottechia & Santos, 2021).

Neste contexto, pode-se deduzir que uma gestão eficiente desse complexo sistema orçamentário na saúde pública pode estar relacionado ao resultado de boas definições constantes na programação de médio prazo, que por sua vez advém dos planos de longo prazo. E estes reverberam de estudos de diagnósticos e cenários públicos para o planejamento de medidas de curto, de médio e de longo prazos.

### **3.4 Planejamento e orçamento em saúde**

Na Constituição Federal de 1988, são contempladas duas modalidades de planos: os planos de desenvolvimento econômico e social, que servem à concepção intervencionista do Estado, e o Plano Plurianual, que orienta a programação da administração pública ao longo de vários anos (Giacomoni, 2022).

O planejamento claro, sério e bem elaborado é fundamental para qualquer administração, pública ou privada, pois define diretrizes, objetivos e metas. Governar sem um bom planejamento “é como comandar um transatlântico no meio do oceano sem mapa, instrumentos de navegação e, principalmente, sem saber o porto de destino. Em se tratando de Administração Pública, a responsabilidade do gestor é ainda maior, pois se lida com dinheiro público, e a falta de planejamento resulta invariavelmente em grandes desperdícios de recursos públicos (Conti, 2016).

No setor da saúde, o avanço tecnológico melhorou a qualidade de vida, mas também aumentou custos e complexidade na assistência, tornando essencial um planejamento e orçamento eficientes para atender às demandas crescentes (Conti, 2016). Os Planos de Saúde, como modalidade de plano de desenvolvimento econômico e social, são cruciais para atender às necessidades da população dentro das limitações orçamentárias disponíveis.

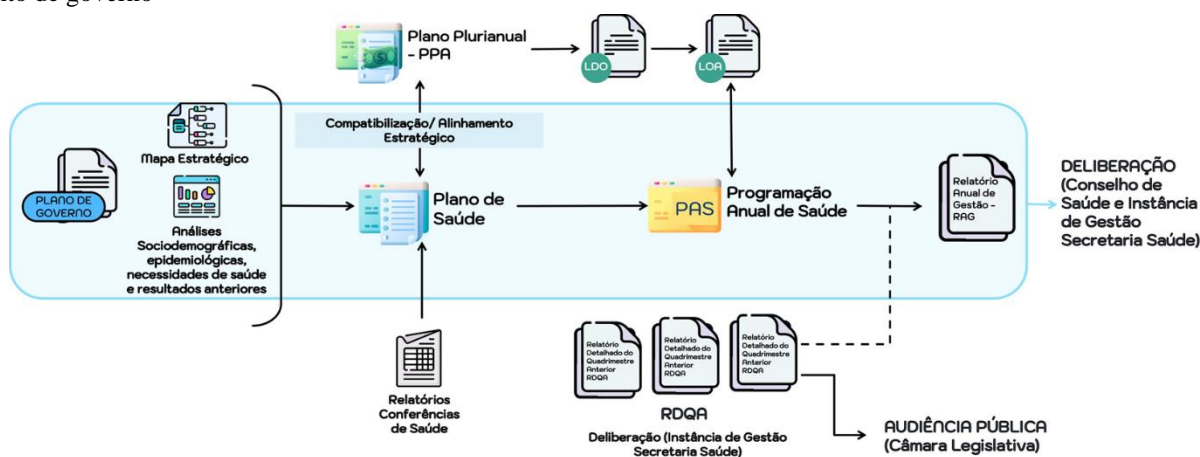
Giacomoni (2023) destaca que a estratégia de planejamento orçamentário depende de escolhas estratégicas que contribuam eficazmente para o desenvolvimento nacional, fundamentadas em uma visão prospectiva, projetos estratégicos e políticas básicas. Lima (2022) complementa que o orçamento público é essencial para a administração pública planejar e executar seus planos e programas, garantindo a continuidade e a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

A complexidade do financiamento da saúde está enraizada na Constituição Federal, que reconhece a saúde como um direito social universal, tornando responsabilidade dos entes públicos garantir o cumprimento dessa prerrogativa legal (Constituição Federal, artigos 60 e 196).

A Figura 1, a seguir, busca demonstrar a compatibilização entre os instrumentos de planejamento de saúde e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, de acordo com as diretrizes do processo de planejamento no âmbito do SUS.

**Figura 1**

Compatibilização entre os instrumentos de planejamento de saúde e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo



Fonte: produzido pela autora a partir da Portaria de Consolidação/MS N°1 de 2017.

Nesta Figura 1, buscou-se apresentar a articulação e a compatibilização necessária no processo de planejamento no âmbito do SUS entre a elaboração dos instrumentos de

Planejamento de Saúde, quais sejam, o Plano de Saúde – PS e suas respectivas Programações Anuais de Saúde – PAS e Relatórios de Gestão, dispostos os de monitoramento, Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior -RDQA e o de análise de Resultado, o Relatório Anual de Gestão - RAG e a elaboração dos instrumentos de Planejamento e Orçamento de Governo, que são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA).

Destaca-se a complexidade e importância deste alinhamento para melhor destinação do orçamento público, não somente as necessidades da população referendadas pelas Conferências de Saúde, mas também pelas análises retroativas e estudos prospectivos do cenário da saúde no território, seja Municipal, Estadual, Distrital ou Federal. E ainda para melhor prestação de contas a sociedade por meio dos Relatórios de Gestão, que são apresentados em audiência pública na Câmara Legislativa e apreciados pelo Conselho de Saúde, das respectivas esferas de gestão.

#### **4. DISCUSSÃO E SÍNTESE DOS ACHADOS**

As políticas públicas, conforme discutido por Saraiva e Ferrazi (2006), são processos complexos que envolvem uma série de decisões e ações com o objetivo de manter ou modificar o equilíbrio social. Estas políticas estruturam o sistema político e influenciam diretamente a democracia, a justiça social e o bem-estar da população. A formulação, implementação e avaliação são fases essenciais para a efetividade das políticas públicas. No campo da saúde pública, Paim e Teixeira (2006) enfatizam que as políticas de saúde são respostas sociais a condições de saúde e determinantes, envolvendo produção, distribuição, gestão e regulação de serviços de saúde.

Essas políticas são influenciadas por diversos fatores, incluindo a imprevisibilidade, a multiplicidade de atores com interesses variados, mudanças nos atores e suas interações, e a necessidade de novas negociações. Esses elementos podem impactar todas as fases do planejamento das políticas públicas. A efetividade das políticas de saúde depende da coordenação entre as diferentes esferas de governo e da capacidade de adaptação às necessidades e prioridades da população.

No ciclo das políticas públicas, a implementação é uma fase crítica, onde atos normativos e intenções políticas são traduzidos em ações concretas. Meny e Thoenig (1992) e Bussmann (1998) destacam a importância do planejamento na eficácia da implementação de

políticas públicas. Vieira (2009) e Mintzberg (2004) reforçam que o planejamento não deve ser apenas um conjunto de intenções, mas um processo formalizado que integra decisões e ações para alcançar resultados articulados.

No setor da saúde, o planejamento é fundamental para melhorar o desempenho e a eficiência dos sistemas de saúde. Tancredi *et al.* (1998) ressaltam que planejar envolve questionar e responder a questões fundamentais sobre o que, por que, como, quando, com quem e com o que. No contexto do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, o planejamento é guiado por diretrizes estabelecidas pela Portaria de Consolidação nº 1/2027, que enfatizam a integração entre os diferentes níveis de governo e a participação da comunidade.

O orçamento público no Brasil, regido pela Lei nº 4.320/64 e pela Constituição Federal de 1988, é um instrumento essencial para o planejamento e execução das finanças públicas. Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), o orçamento público estima as receitas e fixa os gastos do governo, sendo uma peça central de planejamento das políticas públicas. Giacomoni (2023) destaca que o processo orçamentário é complexo, envolvendo várias etapas desde a elaboração até a execução e avaliação do orçamento.

O ciclo orçamentário inclui fases de planejamento, apreciação legislativa, execução e controle. Durante a fase de planejamento, são definidas as diretrizes e prioridades para o próximo período orçamentário, alinhadas aos objetivos e metas das políticas públicas. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos fundamentais neste processo, garantindo a integração entre o plano e o orçamento.

No setor da saúde, o planejamento e o orçamento são cruciais para garantir a alocação eficiente dos recursos e a melhoria contínua dos serviços prestados à população. A Constituição Federal de 1988 prevê dois tipos de planos: os planos de desenvolvimento econômico e social e o Plano Plurianual. O planejamento na saúde deve considerar as necessidades da população e os custos, equilibrando prioridades com a disponibilidade orçamentária.

Giacomoni (2023) e Lima (2022) apontam que o planejamento orçamentário deve ser baseado em definições estratégicas de longo prazo, formuladas a partir de uma análise prospectiva e de políticas básicas. O desafio é integrar essas definições com os planos nacionais, estaduais e municipais de saúde, garantindo a continuidade e a melhoria dos serviços de saúde.

**Tabela 1**  
Síntese dos principais aspectos dos textos

<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>	<b>Autores</b>
<b>Definição de Políticas Públicas</b>	Processo de decisões para manter ou modificar o equilíbrio social, influenciando democracia e bem-estar.	Saraiva e Ferrazi (2006)
<b>Fases das Políticas Públicas</b>	Formulação, implementação e avaliação.	Saraiva e Ferrazi (2006)
<b>Políticas de Saúde</b>	Respostas sociais a condições de saúde, envolvendo gestão e regulação de serviços.	Paim e Teixeira (2006)
<b>Planejamento em Saúde</b>	Processo contínuo que integra decisões para melhorar desempenho e eficiência dos sistemas de saúde.	Vieira (2009), Mintzberg (2004), Tancredi <i>et al.</i> (1998)
<b>Diretrizes do SUS</b>	Planejamento ascendente e integrado, compatibilização entre instrumentos de planejamento e orçamento, participação comunitária.	Brasil (2017)
<b>Orçamento Público</b>	Estimativa de receitas e fixação de gastos, peça central para o planejamento das políticas públicas.	Crepaldi e Crepaldi (2013), Giacomoni (2023)
<b>Ciclo Orçamentário</b>	Fases de planejamento, apreciação legislativa, execução e controle.	Giacomoni (2023), Lima (2022)
<b>Planejamento e Orçamento em Saúde</b>	Equilíbrio entre necessidades da população e custos, definição de prioridades, continuidade e melhoria dos serviços.	Giacomoni (2023), Lima (2022)

Fonte: Elaboração da autora

Na Tabela 1, buscou-se apresentar a síntese dos principais aspectos dos textos pesquisados e analisados, de forma a contribuir para a discussão e análise mais organizada e direcionada para a construção de conhecimento sobre o tema.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo revisitou documentos e dispositivos legais existentes que demonstrassem a importância do alinhamento do processo de planejamento ao processo orçamentário principalmente na fase de planejamento e elaboração dos instrumentos orçamentários no âmbito da administração pública em saúde. Destacam-se as análises dos marcos legais como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei 4.320/1964, as Leis Organicas da Saúde (Lei nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990), a Portaria de Consolidação nº 1/2017, dentre outros. Esses documentos revelaram indicações legais para o alinhamento entre o processo do planejamento dos entes governamentais e o ciclo do orçamento público como componente fundamental para a gestão eficiente da saúde.

Demonstrou-se a importância e as potencialidades da realização do processo de planejamento na administração pública, especialmente no âmbito da saúde. Esse processo não deve ser visto apenas como uma recomendação, mas como um instrumento que assume o papel

vital e alcance resultados previamente estabelecidos, visando atender aos legítimos anseios e necessidades da população.

De forma específica, evidenciou-se o orçamento público como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária. Também se apresentou o quanto o processo orçamentário alinhado ao processo de planejamento é uma tarefa complexa, principalmente na saúde pública. Exige pesquisas, estudos e análises minuciosas, discussões com os interessados, ouvindo-se todos aqueles que integram o órgão e os cidadãos, que são os beneficiários finais. Dessa forma, as prioridades estabelecidas refletem democraticamente o interesse público.

Além disso, o planejamento em saúde, quando alinhado à elaboração dos instrumentos orçamentários, apresenta-se à sociedade como um excelente instrumento para uma gestão pública mais eficiente e apta ao controle social. Isso ocorre porque envolve o dinheiro dos contribuintes na realização de investimentos para uma sociedade mais justa.

Entretanto, mesmo com os avanços, há aspectos prioritários que constituem desafios para a efetivação de uma melhor harmonia e articulação entre o processo do planejamento em saúde e o processo orçamentário, enquanto elementos da gestão no SUS. Um dos principais desafios é a superação dos obstáculos à institucionalização do planejamento ascendente.

Considera-se, ainda, a descrição de Vieira (2009), sinalizando que um problema significativo de governança no SUS reside na desarticulação entre os instrumentos de gestão do sistema e os instrumentos de planejamento e orçamento público. Isso acontece porque são elaborados, quase sempre, de forma independente, acarretando, assim, deficiências no financiamento das ações planejadas. Muito se atribui a essa desarticulação o fato de que os instrumentos de planejamento orçamentário, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), existem como leis de iniciativa do Poder Executivo e tem seus prazos de elaboração definidos no âmbito federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Constituição Federal), que devem ser observados pelos demais entes. Sendo assim, faz-se necessário regulamentar prazos para elaboração dos instrumentos de gestão do SUS que possibilitem a vinculação mais efetiva e real entre todos esses instrumentos.

E neste sentido, pode-se inferir como missão indispensável para contribuir com o alcance de uma gestão pública mais efetiva no âmbito da saúde pública, a elaboração ascendente, articulada e voltada para as necessidades de saúde da população, dos instrumentos de planejamento em saúde e orçamentários dos entes federados, quando do processo de planejamento e orçamento na saúde.

## REFERÊNCIAS

Ávila, C. A. (2012). *Orçamento público*. IFPR.

Berretta, I. Q., Lacerda, J. T., & Calvo, M.C.M. (2011). Modelo de avaliação da gestão municipal para o planejamento em saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 27(11), 2143-2154.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011001100008>

Bottechia, J. A. A., & Santos, T. G. S. (2021). Estratégia de planejamento a partir de orçamento público. *Ciências Gerenciais em Foco*, 13(11), 9-29. UEMG.  
<https://revista.uemg.br/index.php/cgf/article/view/4794>

Brasil. (1964). *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*.  
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>

Brasil. (1990a). *Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990*.  
<https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8080.pdf>

Brasil. (1990b). *Lei n. 8142, de 28 de dezembro de 1990*.  
<https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/legislacao/leis/lei8142.pdf>

Brasil. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil. (2006). *Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão*.  
Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização.  
Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada.

Brasil. (2012). *Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012.*

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)

Brasil. (2017). *Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017.*

[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001\\_03\\_10\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html)

Bussmann, W. (1998). Les évaluations en Suisse. In W. Bussmann, U. Kloti, & P. Knoepfel (Eds.), *Politiques publiques: évaluation* (pp. 13-33). Economica.

Conti, J. M. (2016). *Levando o direito financeiro a sério*. Blucher.

Crepaldi, S. A., & Crepaldi, G. S. (2013). *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. Saraiva.

Fernandes, A. S. A., & Souza, T. S. (2019). *Ciclo orçamentário brasileiro*. Enap.

Giacomoni, J. (2016). *Orçamento público* (16ª ed., rev.). Atlas.

Giacomoni, J. (2022) *Orçamento público* (18ª ed., rev.). Atlas.

Giacomoni, J. (2023). *Orçamento público* (19ª ed., rev.).

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559775149>

Gonçalves, G. C., Silva, J. V., Silva, V. F., Giraldo, D. C., Oliveira, L. R., & Laffin, N. H. F.

(2020). *Planejamento e Orçamento Público*. Grupo A.

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786581492557>



Lima, D. V. (2022). Orçamento, contabilidade e gestão no setor público (4ª ed.). Atlas.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (1992). *Metodologia do trabalho científico* (4ª ed.). Atlas.

Matus, C. (1996). *Política, planejamento & governo* (Tomo I). IPEA.

Mendes, J. M. (2009). Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Caderno de Finanças Públicas*, 9, 57-102.

<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3858>

Meny, I., & Thoenig, J-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Mintzberg, H. (2004). *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Bookman.

Oliveira, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 273-288.

Oliveira, L. S. Q. F., & Cavalcante, D. L. (2016). Gestão orçamentária do Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito municipal: análise da auditoria-SUS no PPA de Fortaleza e seu papel no fortalecimento do controle social. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 2(1), 45-66.

Paim, S. J., & Teixeira C. F. (2006). Política, planejamento e gestão em saúde: Balanço do estado da arte. *Revista de Saúde Pública*, 40(N Esp), 73-78.

<https://www.scielo.br/j/rsp/a/T59CdBgDQyGf3hqLpZCjyks/?lang=pt>

Saravia, E., & Ferrarezi, E. (2006). *Políticas públicas*. ENAP.

Tancredi, F. B., Barrios, S. R. L., & Ferreira, J. H. G. (1998). *Planejamento em saúde*.

Faculdade de Saúde Pública/Universidade de São Paulo.

Vieira, F. S. (2009). Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde.

*Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (Supl. 1), 1565-1577.