

A IMPORTÂNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS COMO O PLANO PLURIANUAL (2016-2027) NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE VOLTADAS ÀS PAUTAS DE GÊNERO E SEXUALIDADE NO BRASIL

THE IMPORTANCE OF BUDGET LAWS, PARTICULARLY THE MULTI-YEAR PLAN (2016–2027), IN THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICIES ADDRESSING GENDER AND SEXUALITY IN BRAZIL

Arijaldo José de Carvalho Filho¹

Resumo: O presente trabalho analisa a importância fundamental das leis orçamentárias, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), na formulação e implementação de políticas públicas de saúde voltadas às pautas de gênero e sexualidade no Brasil. O objetivo central é investigar a evolução estratégica e terminológica da União através de uma análise comparativa dos PPAs compreendidos entre os anos de 2016 e 2027. Fundamentado na teoria do orçamento público como instrumento de garantia de direitos fundamentais, o estudo utiliza procedimentos metodológicos de pesquisa documental e comparada de textos legais. Os resultados evidenciam um movimento pendular na gestão pública: a transição de um modelo de inclusão e reconhecimento de identidades (2016-2019) para um período de invisibilidade estratégica e foco na unidade familiar tradicional (2020-2023), culminando na atual proposta de agendas transversais e

equidade (2024-2027). Conclui-se que o planejamento orçamentário não é meramente técnico, mas uma decisão política que define a eficácia das ações de saúde para grupos vulnerabilizados. A análise sistemática dessas leis revela-se indispensável para o controle social e para a proteção de direitos, assegurando que o financiamento público corresponda às necessidades reais de diversidade e justiça social no país.

Palavras-chave: Orçamento Público; Plano Plurianual (PPA); Políticas Públicas; Saúde Pública; gênero.

Abstract: This study analyzes the fundamental importance of budget legislation, particularly the Multi-Year Plan (PPA), in the formulation and implementation of public health policies addressing gender and sexuality issues in Brazil. Its main objective is to investigate the strategic and terminological evolution

¹ Doutorando em direito pela UAH - Espanha. Mestre em direito pela Damas. Controlador-geral de município. E-mail: arijaldofilho@gmail.com



of the Brazilian federal government through a comparative analysis of the PPAs covering the period from 2016 to 2027. Grounded in the theory of the public budget as an instrument for guaranteeing fundamental rights, the study employs documentary and comparative research procedures to examine legal texts. The results reveal a pendulum-like movement in public administration: a transition from a model based on inclusion and the recognition of identities (2016–2019) to a period of strategic invisibility and emphasis on the traditional family unit (2020–2023), culminating in the current proposal centered on cross-cutting agendas and

equity (2024–2027). It is concluded that budget planning is not merely a technical process but a political decision that determines the effectiveness of healthcare initiatives aimed at vulnerable groups. The systematic analysis of such legislation is essential for social oversight and the protection of rights, ensuring that public funding addresses the country's actual needs regarding diversity and social justice.

Keywords: Public Budget; Multi-Year Plan (PPA); Public Policies; Public Health; Gender.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público no Brasil transita para além de uma peça técnica ou de um conjunto de planilhas contábeis; ele é, fundamentalmente, o principal instrumento de viabilização de direitos sociais e a expressão material das prioridades políticas de um governo. No ordenamento jurídico brasileiro, o ciclo orçamentário é regido por três leis interdependentes previstas na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dentre estas, o PPA destaca-se por estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, funcionando como o "norte" estratégico da nação. Este trabalho propõe uma análise da importância do acompanhamento dessas leis para a efetivação de políticas públicas, com foco específico nas pautas de saúde pública voltadas ao gênero e à sexualidade no período compreendido entre 2016 e 2026. A análise demonstra como a alternância de termos técnicos e a alocação de recursos nos PPAs refletem o posicionamento ideológico do Estado



frente às demandas de grupos vulnerabilizados, revelando que a política de saúde é indissociável da política orçamentária.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DIREITO PÚBLICO

A fundamentação legal do planejamento orçamentário reside no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA é a lei que organiza a ação governamental em programas, buscando a continuidade administrativa e a eficiência dos gastos. Segundo Giacomoni (2021), o orçamento público é o elo entre a intenção política e a ação administrativa, onde o Estado define como os recursos escassos serão distribuídos para atender necessidades sociais ilimitadas.

A importância da análise do PPA reside na sua capacidade de conferir visibilidade institucional a temas específicos. Para que uma política pública de saúde voltada à população LGBTQIA+ ou à saúde integral da mulher saia do campo das intenções, ela deve possuir rubricas orçamentárias próprias e indicadores de monitoramento. Sem a inclusão formal no plano de médio prazo, essas ações tornam-se fragmentadas e vulneráveis a cortes discricionários. Conforme ressalta Kohl (2022, p. 45), "o que não é nomeado no orçamento dificilmente é executado na ponta, pois a administração pública brasileira é regida pelo princípio da legalidade estrita". Portanto, a análise do PPA permite prever o grau de prioridade que temas como diversidade e gênero terão na agenda ministerial.

3. METODOLOGIA



Este estudo utilizou uma abordagem qualitativa e documental, analisando os textos das leis instituidoras dos três últimos PPAs da União: PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016): Focado na inclusão social e na consolidação de direitos identitários. PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019): Caracterizado pela simplificação metodológica e foco na unidade familiar tradicional. PPA 2024-2027 (Lei nº 14.802/2024): Introduzindo o conceito de agendas transversais e participação social.

O critério de análise foi a presença de metas específicas relacionadas à saúde integral da mulher (além do ciclo gravídico-puerperal) e saúde da população LGBTQIA+, bem como a terminologia empregada para definir tais grupos e a evolução dos valores alocados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O PPA 2016-2019: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DIVERSIDADE

O PPA 2016-2019 representou um período de tentativa de consolidação de direitos identitários no orçamento. A Lei nº 13.249/2016 trazia metas explícitas para a redução da desigualdade de gênero e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) em pautas específicas. Neste plano, a saúde da mulher era tratada de forma multidimensional, abordando não apenas a maternidade, mas a autonomia corporal e o enfrentamento à violência como questões de saúde pública.

Contudo, este plano enfrentou o desafio da Emenda Constitucional nº 95, que limitou o crescimento dos gastos públicos. Sanches (2020, p. 112) aponta que "a austeridade fiscal imposta no meio do ciclo orçamentário de 2016-2019 criou um abismo entre o planejamento progressista do PPA e a realidade financeira das unidades de saúde". Assim, embora o "norte" fosse inclusivo, a execução foi severamente prejudicada.

4.2 O PPA 2020-2023: INFLEXÃO CONSERVADORA E INVISIBILIDADE



A transição para o PPA 2020-2023 marcou uma alteração radical na redação das políticas públicas. Sob a gestão do governo Jair Bolsonaro, houve a remoção sistemática dos termos "gênero" e "orientação sexual" do nível estratégico do plano. A saúde da mulher foi redirecionada quase exclusivamente para o eixo materno-infantil e o fortalecimento da família tradicional.

A ausência de metas específicas para grupos LGBTQIA+ na saúde primária impediu a criação de indicadores de eficiência para essas populações. O silenciamento orçamentário serviu como ferramenta de desidratação da política. Sobre este fenômeno, Kohl (2022) argumenta:

A omissão de termos específicos no PPA não é apenas uma escolha linguística; é uma decisão política que remove a obrigatoriedade de prestação de contas sobre o impacto das ações de saúde em minorias, resultando na desidratação orçamentária de programas antes consolidados (Kohl, 2022, p. 89).

4.3 O PPA 2024-2027: A INOVAÇÃO DAS AGENDAS TRANSVERSAIS

O atual PPA 2024-2027 (Lei nº 14.802/2024) busca resgatar a visibilidade dessas pautas através de um mecanismo técnico: as Agendas Transversais. Ao contrário de planos anteriores, o PPA atual exige que todos os programas da União declarem como contribuem para a equidade de gênero.

Na pauta de sexualidade, observa-se a retomada de investimentos no processo transexualizador e no acesso a hormonioterapia. Em 2026, o orçamento da saúde apresenta um incremento nominal que visa suprir o represamento de cirurgias eletivas de afirmação de gênero acumuladas no ciclo anterior. A análise mostra que a saúde pública de gênero em 2026 é tratada como um indicador de democracia e de acesso equitativo ao Estado.

5. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

161

Revista VEREDAS – Centro Universitário UNIFAVIP Wyden (ISSN 1984-8463)
Caruaru/PE-Brasil



A análise das leis orçamentárias permite à sociedade civil exercer o controle social de forma fundamentada. Quando o cidadão compreende que o PPA é a base de orientação nacional, ele pode questionar por que determinadas políticas de saúde de gênero não estão sendo refletidas na LOA anual.

A trajetória dos últimos dez anos revela que a saúde de gênero e sexualidade é extremamente sensível a flutuações ideológicas no planejamento. A fiscalização deve ser constante, pois a mudança de uma única diretriz no PPA pode significar o fim de um programa de distribuição de insumos ou de treinamento de profissionais de saúde para o atendimento humanizado de populações trans.

6. CONCLUSÃO

Conclui-se que o estudo das leis orçamentárias é indispensável para a análise de políticas públicas. No campo da saúde, o PPA funciona como o termômetro do reconhecimento de cidadania. Enquanto o PPA 2016-2019 reconhecia a diversidade, o PPA 2020-2023 tentou neutralizá-la, e o PPA 2024-2027 tenta institucionalizá-la de forma transversal e auditável.

A análise técnica reforça que o orçamento é uma ferramenta de poder. Para que os direitos à saúde não sofram retrocessos, é vital que o planejamento orçamentário continue sendo transparente e que as metas de gênero sejam blindadas, garantindo que o SUS permaneça fiel ao seu preceito constitucional de universalidade e equidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.



BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113971.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114802.htm. Acesso em: 05 abr. 2026.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

KOHL, Adriana. **O Orçamento como Instrumento de Gestão de Políticas Públicas de Gênero.** 2. ed. Porto Alegre: Editora Acadêmica, 2022.

SANCHES, José Egídio. **Orçamento Público e Políticas de Diversidade no Brasil.** Brasília: Edição do Autor, 2020.

