

Bruna Miiller Lavarini

A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NA AGENDA AMBIENTAL: A FORMULAÇÃO E
A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE ATENÇÃO À AGENDA NO
ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2015

Bruna Miiller Lavarini

A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NA AGENDA AMBIENTAL: A FORMULAÇÃO E
A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE ATENÇÃO À AGENDA NO
ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Fundação João
Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
de título de Bacharel em Administração
Pública.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2015

Lavarini, Bruna Miiller

L396a A atuação governamental na agenda ambiental: a formulação e a implementação de uma estratégia de atenção à agenda no estado de Minas Gerais / Bruna Miiller Lavarini – Belo Horizonte, 2015.
131 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini
Referência: 123-131

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Meio ambiente – Minas Gerais. 3. Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) – Minas Gerais. 4. Planejamento estratégico – Minas Gerais. 5. Choque de gestão – Minas Gerais. 6. Orçamento público – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 35:504(815.1)

Bruna MiillerLavarini

Aatuação governamental na Agenda Ambiental: a formulação e aimplementação de umaestratégia de atenção àagenda no estado de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

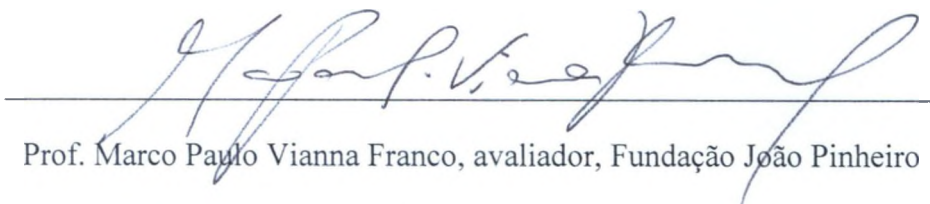
Banca Examinadora



Prof. Isabella Virgínia Freire Biondini, orientadora, Fundação João Pinheiro



Prof. Frederico Poley Martins Ferreira, avaliador, Fundação João Pinheiro



Prof. Marco Paulo Vianna Franco, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, Novembro de 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os meus familiares e amigos que, de alguma forma, participaram dessa caminhada. O suporte e o incentivo de vocês, em especial dos meus pais e do Pedro, fez toda a diferença para eu conseguir chegar até aqui.

Ao Diogo, que disponibilizou seu tempo e atenção na coleta dos dados, por toda ajuda e colaboração.

Por fim, agradeço à Isabella, que orientando todo este trabalho, se mostrou extremamente compreensiva e disponível a todo instante. Graças ao seu acompanhamento este estudo foi possível!

Deixo a todos estes os meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho constitui um estudo, de caráter predominantemente exploratório, que busca compreender a atuação do governo do Estado de Minas Gerais na defesa e preservação do meio ambiente no período de 2008 a 2014. A pesquisa consistiu, dessa forma, no diagnóstico da estratégia formulada para atenção ao meio ambiente no Estado e na análise da sua implementação por meio da elaboração e execução do orçamento da agenda, com foco na identificação do alinhamento entre os instrumentos de planejamento e orçamento do Estado. O trabalho expõe, para tanto, após verificada no planejamento governamental brasileiro a necessidade de nova abordagem à sua realização, as metodologias disponíveis na literatura para o planejamento estratégico, com apresentação da metodologia adotada pelo Governo de Minas Gerais, a partir de 2003, a fim de incorporar essa orientação estratégica na sua atuação. Além disso, a partir da caracterização da questão ambiental no Brasil, contextualiza-se o arranjo estabelecido no Estado para a implementação da estratégia ambiental, por meio do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos que compreende a integração dos órgãos e entidades do setor público estadual que atuam na questão ambiental. A metodologia, de cunho qualitativo e quantitativo, se baseou na análise de documentos, legislações pertinentes ao tema e bibliografia relacionada, além da análise de dados obtidos por meio do Armazém de Informações do SIAFI e do Portal da Transparência do Estado. Como conclusões, o estudo apresenta percepções gerais acerca da estratégia formulada e implementada no Estado para a atenção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Questão ambiental, Planejamento Estratégico, Orçamento.

ABSTRACT

This work is a predominantly exploratory study that seeks to understand the performance of the Minas Gerais state government in the defense and preservation of the environment from 2008 to 2014. The research consisted of the diagnosis of strategy for environmental care and analysis of their implementation through the preparation and execution of the public budget, focusing on the identification of the alignment between planning instruments and the state budget. The study outlines the characteristics of the Brazilian government planning, the need for a new approach in carrying out the planning, and methodologies available in the literature for strategic planning. Then it presents the methodology adopted by the Government of Minas Gerais from 2003 in order to incorporate the strategic orientation in its operations. In addition, based on the characterization of environmental issues in Brazil, the arrangement established is contextualized in the State for the implementation of environmental strategy, through the State System of Environment and Water Resources comprising the integration of organs and public sector entities working in the environmental issue. The methodology, of qualitative and quantitative nature, was based on analysis of documents, relevant legislation related to the subject and bibliography, as well as analysis of data obtained through the SIAFI Information Warehouse and Portal of the State Transparency. As conclusions, the study presents general perceptions about the strategy formulated and implemented in the state to care for environment.

Keywords: Environmental issue; Strategy planning, Budget.

Lista de Figuras

Figura 01 – Modelo de Tomada de Decisão Estratégica	27
Figura 02 – O processo de gerenciamento estratégico	28
Figura 03 – Esquema geral de gerência estratégico	35
Figura 04 – Planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais no PMDI.....	50
Figura 05 – Planejamento estratégico do Estado no PMDI 2007/2023.....	52
Figura 06 – Minas Gerais 2030 – Visão Integrada da Estratégia	53
Figura 07 – Revisão do PMDI 2011-2030	55
Figura 08 – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	67
Figura 09 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	69
Figura 10 – Esquema de alinhamento entre o PMDI 2007-2023 e o PPAG 2008-2011	85
Figura 11 – Esquema de alinhamento entre o PMDI 2011-2030 e o PPAG 2012-2015.	93

Lista de Quadros

Quadro 01 – Evolução dos modelos de Planejamento	24
Quadro 02 – Programa Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica	86
Quadro 03 – Programa Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas	87
Quadro 04 – Programa Resíduos Sólidos	88
Quadro 05 – Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010	89
Quadro 06 – Programa Qualidade Ambiental	94
Quadro 07 – Execução das Metas Físicas do Programa Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica	111
Quadro 08 – Execução das Metas Físicas do Programa Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas	112
Quadro 09 – Execução das Metas Físicas do Programa Resíduos Sólidos	114
Quadro 10 – Execução das Metas Físicas do Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010	115
Quadro 11 – Execução das Metas Físicas do Programa Qualidade Ambiental.....	117

Lista de Tabelas

Tabela 01. Comparativo do crédito autorizado no Sisema e em Minas Gerais no período de 2008 a 2014	96
Tabela 02. Comparativo da despesa realizada no Sisema e em Minas Gerais no período de 2008 a 2014	98
Tabela 03. Comparativo do crédito autorizado e da despesa realizada no Sisema e em Minas Gerais no período de 2008 a 2009	99
Tabela 04. Comparativo da despesa realizada com pessoal e com as demais despesas do Sisema no período de 2008 a 2009	101
Tabela 05. Comparativo de créditos autorizados aos programas estruturadores e ao Sisema entre os períodos de 2008 a 2011 e de 2012 a 2014	103
Tabela 06. Comparativo de créditos autorizados aos programas estruturadores e ao Sisema entre os anos de 2008 a 2014	104
Tabela 07. Comparativo da variação do crédito autorizado aos programas estruturadores e aos não estruturadores entre os anos de 2008 e 2014	107
Tabela 08. Comparativo do crédito autorizado e da despesa realizada nos programas estruturadores e nos não estruturadores entre os anos de 2008 a 2014	108

Lista de Gráficos

Gráfico 01. Evolução da participação dos gastos com pessoal e das demais despesas do SISEMA entre 2008 e 2014	102
---	-----

Lista de Siglas

AE - Administração Estratégica

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

COPAM – Conselho Estadual de Políticas de Meio Ambiente

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DPOF - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira

FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente

GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

IEF – Instituto Estadual de Florestas

IGAM – Instituto Mineiro das Águas

JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira

LDO - Lei Orçamentária Anual

LOA - Lei Orçamentária Anual

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OPI – Orçamento Plurianual de Investimento

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	18
3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA INCORPORAÇÃO NA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	24
3.1 Conceituação e evolução do planejamento	24
3.2 A Administração Estratégica	27
3.2.1 Formulação da estratégia.....	30
3.2.2 Implementação da estratégia	34
3.2.3 Avaliação da estratégia.....	37
3.3 O planejamento estratégico no setor público	39
4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS	45
4.1 O Choque de Gestão como processo de redefinição do planejamento de Minas Gerais	45
4.2 Definição da estratégia	47
4.2.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.....	48
4.2.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG	55
4.3 Implementação da Estratégia	58
4.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	59
4.3.2 Lei Orçamentária Anual – LOA.....	60
5 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL	64
5.1 A questão ambiental no Brasil.....	64
5.2. A questão ambiental no Estado de Minas Gerais	73
6 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA VIA PLANOS ANUAIS	79
6.1 Estratégias de atuação na agenda ambiental	81
6.1.1 A Estratégia de Sustentabilidade Ambiental – PMDI 2007-2023.....	83
6.1.2 Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável – PMDI 2011-2030.....	90

6.2 A agenda ambiental no orçamento do Estado.....	96
6.3 A implementação da estratégia ambiental no orçamento do SISEMA.....	103
6.3.1 O alcance das metas físicas	111
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124

1 INTRODUÇÃO

A questão ambiental tem ganhado evidência nos últimos anos e se mostrado cada vez mais presente, seja no dia a dia do cidadão ou nos grandes debates internacionais. Da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, à recente elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável é possível verificar o lugar de destaque da temática ambiental na agenda política internacional e a importância da atuação do Estado a fim de proporcionar um meio ambiente equilibrado e de qualidade a todos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reforçou a inclusão da atenção à questão ambiental na agenda governamental ao definir, em seu artigo 225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos e sendo imposto ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Para a organização da gestão ambiental no país, retomando a concepção descentralizadora estabelecida, em 1981, pela Política Nacional de Meio Ambiente, a Constituição estabeleceu, como disposto em seus artigos 23 e 24, a proteção ao meio ambiente como competência comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No Estado de Minas Gerais, em vista da estruturação descentralizada estabelecida para a gestão ambiental no país, o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA integra atualmente, conforme disposto na Lei Delegada nº180 de 2011, todos os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela coordenação de políticas públicas voltadas à proteção e preservação do meio ambiente, regionalizando em âmbito estadual as responsabilidades de defesa ambiental definidas pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e pelo Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH.

Resultado da gradativa institucionalização dos seus órgãos e entidades, associada pela literatura à ampliação da importância da discussão ambiental na agenda política estadual, a configuração atual do SISEMA evidencia uma relevante estrutura institucional para atenção ao tema em Minas Gerais. No entanto, apesar de fundamental para a operacionalização desta atenção, uma estrutura robusta não é garantia de uma atuação efetiva do governo frente aos problemas ambientais.

A atuação governamental, como disposto constitucionalmente, deve ser orientada pelas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas em lei pelo plano plurianual. No entanto, conforme a Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, no parágrafo único do artigo 153, a elaboração deste plano no Estado, bem como de programas estaduais, regionais e setoriais, deve ser realizada em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Reformulado nos últimos anos como instrumento de planejamento estratégico, em vista da concepção de administração estratégica, o PMDI consolida a formulação de estratégias indicativas para a atuação governamental rumo ao desenvolvimento no longo prazo.

Desdobradas no médio prazo em programas e ações compreendidas no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, a implementação destas estratégias, com a concretização de suas metas, é viabilizada pela elaboração e execução alinhada do orçamento, a Lei Orçamentária Anual – LOA. Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LOA estabelece, de forma indicativa, as ações a serem desenvolvidas a cada ano pelo governo, dispondo sobre os recursos destinados a sua execução e os resultados a serem alcançados.

Dessa forma, um elemento imperativo para a atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente seria a elaboração e execução de um orçamento alinhado à formulação de estratégias de atenção à questão ambiental nos instrumentos de planejamento, de modo a disponibilizar os recursos necessários às atividades dos órgãos responsáveis pela agenda. Propõe-se, nesse sentido, analisar como tem evoluído nos últimos anos a atuação do governo do Estado de Minas Gerais na defesa e preservação do meio ambiente ao se considerar a importância destes instrumentos para a efetivação de uma maior atenção à agenda.

A discussão se faz importante no contexto atual em que prevalecem e se acentuam problemas ambientais, como a falta de água nos reservatórios do Estado ou desastres ambientais relacionados à atividade mineradora, ficando cada vez mais latente a necessidade de forte atuação do Poder Público na defesa e preservação do meio ambiente. Ademais, a análise se torna imprescindível do ponto de vista dos gestores ambientais, uma vez que possibilita a geração de informações fundamentais à melhor tomada de decisões, além de possibilitar um fortalecimento do plano de atuação ambiental.

Logo, em vista do problema apresentado, propõe-se como objetivo geral do trabalho: analisar a atuação do governo do Estado de Minas Gerais na agenda ambiental durante o período de 2008 a 2014, por meio da elaboração e execução do orçamento do SISEMA de forma alinhada às estratégias formuladas nos instrumentos de planejamento estratégico do Estado e, assim, permitir uma melhor compreensão das possibilidades e limites desta atuação estatal.

Para tanto, buscou-se atingir os seguintes objetivos específicos: realizar levantamento bibliográfico acerca do planejamento estratégico e sua aplicação no Estado de Minas Gerais; verificar o enfoque dado à questão ambiental nos instrumentos de planejamento estratégico utilizados no Estado – PMDI e PPAG; verificar a evolução da execução destes instrumentos por meio da alocação e realização de despesas no orçamento do SISEMA; e analisar a aproximação e o alcance dos objetivos traçados no planejamento estratégico e a sua operacionalização ao longo da execução orçamentária dos anos em questão.

A metodologia utilizada congrega, para tanto, uma abordagem qualitativa e quantitativa, em vista da análise a ser realizada sobre o tratamento dado a questão ambiental nos instrumentos de planejamento do Estado e posterior análise acerca da alocação e execução de recursos no orçamento do SISEMA. O estudo, de caráter descritivo, será realizado por meio de análise documental, da legislação pertinente e análise bibliográfica, bem como por meio da coleta de dados orçamentários, obtida pelo Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

A definição do período de análise, de 2008 a 2014, foi motivada por três razões: a possibilidade de maior atenção à questão ambiental no Estado, uma vez que no período anterior, diante do contexto de crise encontrado em 2003, o plano de atuação governamental do Estado e, conseqüentemente, o orçamento elaborado e executado a cada ano, priorizaram o chamado “Choque de Gestão”, projeto adotado para equilibrar as contas públicas e reestruturar a gestão estadual; a efetiva integração da estrutura de atenção ao tema no ano anterior, com a criação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA pela Lei Delegada nº125, de 25 de janeiro de 2007; e a compreensão no período de dois planos de atuação do governo, o PPAG 2008-2011 e o PPAG 2012-2015, que foram elaborados em consonância com diferentes estratégias, presentes no PMDI 2007-2023 e no PMDI 2011-2030, viabilizando a compreensão da evolução das definições de atuação estadual para a agenda ambiental. Apesar de compreendido no horizonte temporal do PPAG 2012-

2015, o ano de 2015 não foi incorporado à análise visto que, não tendo se encerrado o seu exercício financeiro, não seria possível compará-lo com os demais anos.

O trabalho está estruturado em sete capítulos, além dessa introdução. O segundo apresenta, de forma sintética, o planejamento governamental brasileiro ao longo do tempo, de modo a evidenciar a necessidade de novas abordagens para sua realização como instrumento necessário ao estabelecimento de estratégias para a promoção do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o terceiro capítulo aborda a definição do planejamento estratégico como processo de gerenciamento integrado da atuação organizacional, com a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de suas estratégias, ressaltando os determinantes de sua incorporação no setor público. O quarto buscou apresentar a experiência de planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais, segundo os instrumentos utilizados para a construção e implementação da estratégia no Estado. No quinto capítulo é caracterizado o atual arranjo institucional estabelecido no Estado de Minas Gerais para a implementação da estratégia ambiental, após contextualização da incorporação e da configuração da atenção ambiental no Brasil. O sexto compreende a apresentação da participação da questão ambiental na formulação da estratégia do Estado e a sua consequente implementação por meio da alocação e execução de recursos no SISEMA e nos chamados programas estruturadores da agenda, de modo a viabilizar o alcance de resultados nas metas físicas destacadas. Por fim, o sétimo e último capítulo apresenta as considerações finais do estudo, com as principais conclusões quanto à atuação estatal na defesa e preservação do meio ambiente.

2 O PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Brasil, conforme Pares e Valle (2006), pode ser caracterizado por uma longa experiência em planejamento. Na década de 1930, Rezende (2011) aponta que medidas empreendidas pelo governo de Getúlio Vargas estabeleceram-se como marco do processo de intervenção do Estado na economia, a fim de se proporcionar o desenvolvimento do país. O Conselho Federal de Comércio Exterior, por exemplo, criado em 1934, é considerado o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Outro importante marco desse período, segundo o autor, foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento público brasileiro¹. Curi Neto e Pereira (2008) ressaltam que, no entanto, o plano apresentava muitas deficiências e, desse modo, não pôde ser considerado efetivo.

No governo Dutra foi implantado o Plano SALTE, o primeiro plano brasileiro formulado em regime democrático, que estabelecia como prioridades de investimentos: saúde, alimentação, transporte e energia. Seu fracasso, contraditoriamente ao contexto democrático, é associado à excessiva centralização de poderes na presidência (CURI NETO; PEREIRA, 2008).

Posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, novo avanço da intervenção do Estado na economia reforçou o planejamento governamental, com a adoção do chamado Plano de Metas (REZENDE, 2011). Curi Neto e Pereira (2008) analisam que esse plano marcou o início da utilização do planejamento indicativo no país, no qual o governo delega à iniciativa privada a atuação em determinados setores. As autoras ainda pontuam o êxito obtido pelo plano no desenvolvimento industrial da economia com consequências, no entanto, no desequilíbrio da balança de pagamentos do país e aumento das taxas de inflação.

Rezende (2011, p.179) evidencia que os resultados atingidos por essas e outras experiências de intervenção estatal estariam associadas à “*hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica*”. Assim, nos momentos de maior participação do Poder Legislativo, algumas tentativas de aperfeiçoamento do planejamento governamental não

¹ O Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), revisto e ampliado posteriormente (REZENDE, 2011).

conseguiram obter os resultados pretendidos, como o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social², desenvolvido no governo de João Goulart.

Com o governo militar, a partir de 1964, Rezende (2011) ressalta que o planejamento econômico brasileiro recebeu novos contornos, com um caráter impositivo, em vista da hegemonia que o Poder Executivo adquiriu com o regime. Nesse contexto, conforme Giacomoni (2012), o Decreto-lei nº200 de 1967 foi a primeira norma federal³ que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de planos de governo. Este decreto-lei, ao dispor sobre a organização da administração federal com diretrizes para uma reforma administrativa, definiu o planejamento como “princípio fundamental” a ser obedecido pela ação governamental, de modo a proporcionar o progresso econômico-social do País e a segurança nacional. Para esse fim, a ação governamental deveria compreender a elaboração de instrumentos básicos como um plano geral de governo, em conjunto com programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso⁴.

Curi Neto e Pereira (2008, p.24) assinalam que, dessa forma, o período ditatorial no país foi marcado pela idealização de diversos planos, como: “*o Plano Trienal, o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, o Plano Decenal, o Programa Estratégico do Desenvolvimento, Metas e Bases para a Ação do Governo e os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico – PNDs*”.

Em relação aos PNDs, por exemplo, Curi Neto e Pereira (2008) ressaltam o sucesso do primeiro em que se verificou no país um período de crescimento econômico extraordinário atrelado a baixas taxas de inflação. O seu sucesso, no entanto, levou à elaboração do segundo plano em bases irrealistas e, com isso, não se conseguiu enfrentar a crise econômica mundial que ocorria à época. O terceiro PND recebeu o legado de fracasso do segundo e, dessa forma, marcou o início dos questionamentos quanto ao planejamento governamental, sua necessidade e utilidade.

² “(...) conduzida por Celso Furtado, apoiou-se em um diagnóstico abrangente da situação econômica do país, visando desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento” (REZENDE, 2011, p.180).

³ Segundo Teixeira Machado *apud* Giacomoni, apesar de ser afirmado por outros autores, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, não pode ser entendida como a norma que definiu as bases para a implantação do orçamento-programa no país. No entanto, ainda segundo o autor, a lei também não limitava sua introdução e, assim, a partir de 1967, a esfera federal passou a apresentar seu orçamento com a classificação por programas, projetos e atividades.

⁴ Decreto-Lei nº 200, de 25-02-1967: art. 6º e 7º.

Rezende (2011) analisa que o sistema de planejamento em vigor na década de 1970 atingia todas as dimensões significativas da ação governamental, com planos estabelecendo as diretrizes e prioridades a serem observadas e o orçamento distribuindo os recursos em concordância com tais prioridades. Contudo, Toni *apud* Pereira (2012) observa que, até o fim da ditadura militar, os processos de planejamento governamental brasileiro caracterizavam-se por uma orientação tipicamente macroeconômica, com diretrizes centradas na estabilização e crescimento da economia nacional.

Sendo a década de 1970 marcada pelo auge do planejamento governamental, Rezende (2011) analisa que a década de 1980, por sua vez, marcou o enfraquecimento desse sistema. Pares e Valle (2006) analisam que o esvaziamento da função “planejamento” na atuação estatal esteve relacionado aos períodos de crise mundial, como a crise do petróleo e da dívida externa, e de alta inflação no Brasil. Esse contexto levou, por conseguinte, ao esgotamento da capacidade do Estado de sustentar os ritmos de investimento verificados até então e, como pontuado por Curi Neto e Pereira (2008), à própria insuficiência do sistema de planejamento estabelecido em enfrentar as crescentes e rápidas mudanças advindas do aumento da complexidade política, social e econômica à época.

Pares e Valle (2006) apontam que, a partir do final dos anos 80, a maior integração do país à economia mundial, o progresso na redemocratização e as restrições das finanças públicas incitaram o resgate do planejamento como instrumento governamental. Os autores ressaltam que, no entanto, se enfrentava como limitação a inflação crescente da época, que minava qualquer tentativa de cálculo econômico de médio prazo já que se colocavam como incertas as receitas e despesas. Rezende (2011) analisa que, assim, mesmo elaborando planos como o I PND na Nova República, o advento do novo governo em 1985 não alterou o processo de esvaziamento do planejamento como meio de tomada de decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo. Logo, conforme Toni *apud* Pereira (2012), bem como Curi Neto e Pereira (2008), as décadas de 1980 e 1990 delimitaram-se por uma ainda limitada visão de desenvolvimento dos planos governamentais, como o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994), que optavam por medidas fiscais de curto prazo para o combate da inflação e garantia da estabilidade monetária e desconsideravam aspectos de extrema importância como políticos, sociais e organizacionais. Desse modo, mais uma vez não representavam o planejamento econômico com foco no desenvolvimento nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em meio a esse contexto, buscou reforçar o planejamento governamental, conforme os dispositivos:

Art. 21. Compete à união:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social [...].

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988)

Giacomoni (2012, p.53) ressalta que, assim, a CRFB/88 suscitou diretrizes inovadoras à gestão pública com a reestruturação do sistema de planejamento e orçamento vigente, fortalecendo a concepção do planejamento governamental associado ao orçamento como “elos de um mesmo sistema” para o desenvolvimento do país. Dessa forma, no caput do art. 165, a CRFB/88 define:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988)

Assim, a revitalização do orçamento, a incorporação do plano plurianual (PPA) ao capítulo de finanças e a concepção da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), sem equivalente no passado, valorizariam o planejamento governamental brasileiro ao estabelecer o PPA como elemento central do novo sistema integrado de planejamento e orçamento que, abordando as estratégias de médio prazo para a promoção do desenvolvimento nacional, deve orientar a elaboração dos orçamentos anuais, conforme as diretrizes estabelecidas na LDO (PARES; VALLE, 2006).

Toni (apud PEREIRA, 2012) evidencia que, entretanto, ao estabelecer o PPA para um período de médio prazo como elemento central do sistema de planejamento, a Carta Magna de 1988 não concebeu a incorporação da visão estratégica no planejamento governamental. Dessa forma, o autor analisa que apenas nos últimos anos, como resultado de reformas na administração pública brasileira, o governo federal e muitos governos estaduais e municipais

começaram a atentar para os planos estratégicos de longo prazo. Nesse sentido, Toni destaca algumas experiências, como a do Estado de Minas Gerais, que apresenta uma estrutura de planejamento, conforme previsto em norma geral e em sua Constituição Estadual de 1989, composta também por um plano plurianual⁵, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, mas, em conformidade com o parágrafo único do artigo 154 da Constituição do Estado, estes instrumentos devem ser ainda “elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado”, instrumento de planejamento estratégico para o longo prazo da estrutura mineira.

Curi Neto e Pereira (2008) analisam que, como instrumento central do planejamento, os primeiros PPAs federais não alcançaram êxito. Construídos sem objetivos claros ou metas passíveis de verificação, as autoras observam que estes se configuravam mais como versões do antigo Orçamento Plurianual de Investimento – OPI⁶, baseados na limitada programação de dispêndios, do que como planos resultados de um processo de planejamento estratégico e, assim, a sua elaboração acabava se dando apenas para o cumprimento das exigências constitucionais. Contudo, as autoras ainda pontuam que o cenário da época colaborava para essa situação, marcado pelo descrédito do poder Executivo à época, bem como pelo momento de transição de uma economia inflacionária para uma economia estável. Rezende (2001), por sua vez, evidencia que, apesar de formalmente incorporado na Constituição de 1988, o sistema de planejamento ainda tinha sua capacidade operacional severamente abalada.

Segundo Freitas (2002) e Melo (2014), outras mudanças na legislação brasileira buscaram reforçar, assim, a relevância das atividades de planejamento e orçamento já que, apesar de definidos pela Constituição, os instrumentos careciam de mecanismos para serem efetivamente utilizados no processo de gestão. Dessa forma, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu normas que atingem diretamente os instrumentos de plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias e estabelecem mecanismos para maior integração entre os três instrumentos, o que garantiu melhorias nos próximos anos.

No entanto, a despeito das disposições analisadas, Santos (2001) destaca que ainda se enfrenta a não regulamentação do processo de planejamento e orçamento como determinado na

⁵ “I – o plano plurianual de ação governamental” (MINAS GERAIS, 1989).

⁶ Instrumento estabelecido pela Lei ° 4.230 de 1964.

Constituição de 1988, no parágrafo nono do artigo 165 e, assim, defronta-se com dificuldades para a elaboração e execução do orçamento com as orientações estratégicas. Pares e Valle (2006) analisam que, dessa forma, o sistema de planejamento e orçamento brasileiro ainda se mostra insuficiente como instrumento de programação a direcionar a administração pública, com sua finalidade ficando, muitas vezes, deturpada ante o “descolamento” entre o planejado e o executado. Esse “descolamento”, segundo Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), tem resultado em uma descrença da sociedade brasileira quanto ao planejamento governamental e, dessa forma, um resultante desestímulo à maior participação e controle social no processo de planejamento e orçamento.

Esse e outros desafios têm sido abordados nos últimos anos por medidas e esforços de concepção de novos arranjos institucionais e instrumentos para reabilitar a função estatal de planejamento em novas bases, como as iniciativas no governo Fernando Henrique Cardoso, com os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil e, também, nos governos Lula e Dilma, com o atual Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No entanto, Rezende (2011) analisa que ainda persistem limitações na formulação destes planos e, nesse contexto, Cardoso Junior e Melo (2011) ressaltam a importância de uma nova abordagem no processo de concepção, implementação e, até mesmo, avaliação do planejamento governamental, instrumento necessário ao estabelecimento de estratégias para a promoção do desenvolvimento nacional.

3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA INCORPORAÇÃO NA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Este capítulo objetiva abordar o planejamento estratégico como processo de gerenciamento integrado da atuação governamental, com a formulação, implementação, monitoramento e avaliação da estratégia na organização sendo considerado, para tanto, o termo de administração estratégica. Para tanto, realizada pesquisa bibliográfica sobre o tema, serão apresentados os conceitos e a evolução dos modelos de planejamento e, posteriormente, os determinantes de sua utilização no setor público, de modo a viabilizar o enfoque ao caso do Estado de Minas Gerais no próximo capítulo.

3.1 Conceituação e evolução do planejamento

Segundo Maximiano (2000), o planejamento é a ferramenta utilizada tanto por pessoas como organizações para a administração de suas relações com o futuro. Assim, como estabelecido em publicação do governo federal sobre o tema,

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentam as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador. (BRASIL, 2012, p. 13)

Dentre suas diversas definições, conforme Ferreira (1988, p.14), o planejamento também pode ser explicado pela *“contínua avaliação de alternativas e a tomada de decisões inter-relacionadas, antes que a ação se faça, de modo que a probabilidade de um resultado favorável ou mais favorável aumente”*. Desse modo, o ato de planejar pode ser compreendido como a escolha e adequação dos meios necessários a se resolver os problemas identificados ou a se obter os resultados desejados, implicando em intervenções conjunturais ou estruturais (FREITAS, 2002). Como complementa Matus (1991), esse processo de seleção das ações necessárias para se alcançar os objetivos⁷ almejados resultaria na elaboração de um plano, como produto momentâneo.

⁷ “Objetivos são os resultados finais em direção aos quais a atividade é orientada [...]. Os objetivos representam a parte mais importante de um plano” (Maximiano, 2000, p.184).

Barreto e Estrada (2006) ressaltam que são diversos os modelos existentes de planejamento ao longo do desenvolvimento do conceito. Os autores sintetizam a evolução desses diferentes modelos, desde o planejamento orçamentário na década de 1950 até a gestão estratégica na década de 1990, como apresentado nos estudos de diversos autores⁸. O quadro a seguir detalha essa análise:

Quadro 1 – Evolução dos modelos de Planejamento

Década	Planejamento Orçamentário	Planejamento Longo prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Gestão Estratégica
	1950	1960	1970	1980	1990
CARACTERÍSTICAS	Orçamento anual	Extrapolação do orçamento	Define a direção da empresa	Decisões administrativas seguem a estratégia	Pensamento sistêmico
	Curto prazo	Longo prazo	Longo prazo		Integração entre planejamento e controle
	Quantitativo	Projeção de tendências	Análise de mudanças ambientais Análise dos recursos internos Quantitativo	Longo prazo Foco na análise e na implementação	Busca da eficiência e da eficácia organizacional Gestão de mudança Aprendizagem organizacional
DEFICIÊNCIAS	Não se compromete com visões de longo prazo	Não faz previsão de alterações ambientais	Deficiência na implementação	Não desenvolve uma abordagem sistêmica	Falta integração mais apurada com os modelos de mudança organizacional

Fonte: Barreto e Estrada (2006, p.66).

Pode-se observar no quadro, como apontando por Barreto e Estrada⁹ (2006), que o controle financeiro e o planejamento de longo prazo, utilizados até a década de 1960, desconsideravam a volatilidade do ambiente e a organização como sensível ao ambiente no qual está inserida e, assim, apresentavam previsões desfocadas e inadequadas para resposta às mudanças ambientais. Esses modelos de planejamento passaram a se mostrar, portanto, inadequados para a solução dos novos problemas organizacionais, advindos à época com o novo paradigma socioeconômico e o desenvolvimento de grandes corporações e, com isso, incentivaram

⁸ Segundo Barreto e Estrada (2006), o quadro sintetiza os levantamentos de Gluck *et al.* (1980), Fischmann e Almeida (1991), Lobato *et al.* (2003), Lodi (2003), Tavares (2000), David (2003), entre outros.

⁹ E os autores em análise por eles, como Ansoff *et al.* (1990), Quintella e Dias (2002) e Allison e Kaye (1997).

estudos organizacionais que resultaram na definição do pensamento estratégico-empresarial, embrião do Planejamento Estratégico.

Dessa forma, conforme Schendel e Hofer *apud* Melo (2014), o planejamento das organizações está associado principalmente à sua estratégia. As definições acerca do conceito de estratégia, entretanto, também são diversas. Publicação do Instituto Publix, realizada em conjunto com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e com o Governo de Minas (p. 23, 2013), define estratégia como “*um conjunto de definições sobre propósitos, resultados visados e formas de alcança-los*”, que devem orientar a estrutura, os processos e demais aspectos fundamentais da gestão organizacional. Complementando e reforçando o conceito, Quinn (*apud* SOUZA, 2013) delimita estratégia como um padrão que agrega as principais metas, políticas e ações de uma organização, auxiliando na alocação de recursos que viabilize uma postura viável da organização diante de suas competências e deficiências internas, bem como mudanças do ambiente.

A elaboração da estratégia, portanto, deve se dar como exercício contínuo e sistemático de olhar adiante, saindo do diagnóstico da situação atual para a definição de uma situação futura desejada, que esteja adequada ao ambiente (MINAS GERAIS, 2013; MEIRELLES e GONÇALVEZ *apud* CAMARGOS; DIAS, 2003). Rezende (2011) aponta ainda a importância de se realizar revisões periódicas na visão estratégica definida, a fim de introduzir as mudanças advindas da transformação do cenário sob o qual ela foi formulada.

Logo, uma organização, visando assegurar o seu sucesso no momento em que atua e principalmente o seu sucesso no futuro, deve elaborar uma estratégia de ação com base na análise do ambiente e dos sistemas internos da organização, ou seja, por meio das oportunidades e desafios advindos do ambiente externo e dos problemas e capacidades dos seus sistemas internos (SCHENDEL e HOFER *apud* MELO, 2014; MAXIMIANO, 2000; PEREIRA, 2012). Segundo Pereira (2009), o planejamento estratégico apresentaria, assim, diversas vantagens à organização, como a construção de uma visão sistêmica ao mapear a organização e as variáveis que podem afetá-la direta ou indiretamente, o alinhamento dos esforços de todos com o estabelecimento de objetivos comuns a serem atingidos, a melhora de sua capacidade de adaptação frente às mudanças do cenário externo já diagnosticado e a melhora na alocação de recursos.

Barreto e Estrada (2006) analisam que, entretanto, se deve atentar para ir além do planejamento tradicional, no qual se estabelece a formulação das estratégias como produto, e considerar o processo como um todo. Assim, os autores destacam a necessidade de um modelo mais amplo que envolva a definição do que se deseja para o futuro em um processo que se inicia com a elaboração das estratégias, mas também contempla a implementação do planejamento e culmine, com base nos índices estabelecidos previamente e em um adequado sistema de custos, na avaliação de desempenho das escolhas.

Embora distintos evolutivamente e nas suas características, como analisado por Barreto e Estrada (2006), os termos planejamento, administração e gestão estratégica são tidos como expressões de mesmo sentido por vários autores. A utilização desses termos pelos autores em análise¹⁰ enfatiza, de maneira geral, um modelo com perspectivas de um planejamento contínuo, sistemático e contingencial, abordando-o como “*um processo emergente de um conjunto de decisões e ações que levem ao alcance de objetivos organizacionais do que algo antecedente ao processo de implementação*” (MOTTA *apud* SOUZA, 2013, p. 18-19). Dessa forma, o próximo tópico abordará, sob o termo de administração estratégica¹¹, a conceituação e delimitação desse modelo de planejamento.

3.2 A Administração Estratégica

Camargos e Dias (2003) analisam que atualmente, de forma consciente ou não, toda organização adota uma estratégia e, portanto, como apontado por Valeriano (2001), mesmo que de forma informal, a Administração Estratégica (AE) se faz presente em muitas organizações. Como reflexo dessa ênfase de integração da estratégia ao gerenciamento das organizações, Camargos e Dias (2003) ainda ressaltam que o estudo da AE tem ganhado destaque e relevância no campo da Administração. Certo e Peter (1993) corroboram com esse entendimento pontuando que, por volta dos anos 1970, o chamado curso de política de negócios, posteriormente renomeado para administração estratégica, fazia parte do currículo de muitas escolas de negócios.

¹⁰ São objetos de análise sobre o assunto: Barreto e Estrada (2006), Curi Neto e Pereira (2008), Pereira (2009), bem como Camargos e Dias (2003), Valeriano (2001), Certo e Peter (1993), Chiavenato e Sapiro (2003), abordados por Biondini (2015).

¹¹ O termo administração estratégica será utilizado, portanto, como sinônimo e em substituição aos demais termos empregados pelos autores em análise para designar a definição do modelo analisado.

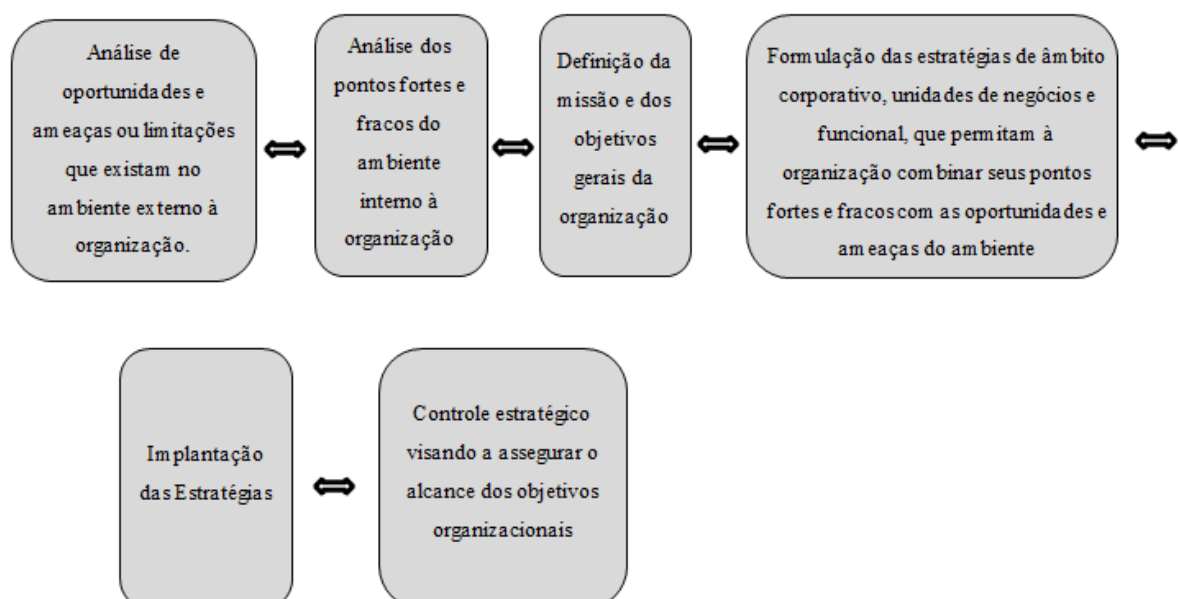
Segundo Camargos e Dias (2003, p.31), a AE se constitui em “*um conjunto de ações administrativas que possibilitam aos gestores de uma organização mantê-la integrada ao seu ambiente e no curso correto de desenvolvimento, assegurando-lhe atingir seus objetivos e sua missão*”. Drucker complementa esse entendimento, definindo o planejamento estratégico como o

processo contínuo de sistematicamente e com maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas. (DRUCKER apud CHIAVENATO e SAPIRO, p.2003, p.39)

Dessa forma, como analisado por Camargos e Dias (*apud* BIODINI, 2015), a estratégia, assim como a organização e seu ambiente, não deve ser algo estático, mas estar em constante transformação, de modo a viabilizar a integração da organização e do seu ambiente em um todo coeso e sinérgico, como verificado no tópico anterior.

Com essa compreensão, Wright, Kroll e Parnell (*apud* CAMARGOS e DIAS, 2003) apresentaram um modelo detalhado de tomada de decisões estratégicas fundamentado em uma sequência de etapas inter-relacionadas, em que a mudança em alguma parte do processo pode atingir as demais. A figura abaixo descreve essas etapas.

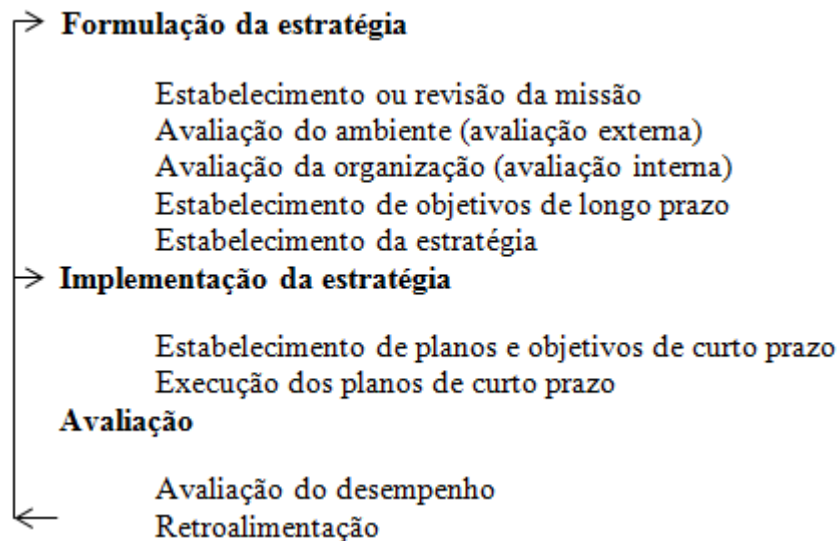
Figura 1 - Modelo de Tomada de Decisão Estratégica



Fonte: Camargos e Dias, 2003, p. 32. Adaptado de WRIGHT, KROLL e PARNELL (2000).

Valeriano (2001 *apud* BIONDINI, 2015) analisa que, assim, a aplicação do gerenciamento estratégico consiste em um processo cíclico, composto por três subprocessos interligados que viabilizam o alcance dos objetivos de longo prazo da organização: a formulação, a implementação e a avaliação das linhas de ação multidepartamentais. O autor ressalta que, dessa maneira, a gestão estratégica baseia-se na formulação e posterior implementação da estratégia que pode ser corrigida e ajustada conforme verificado na sua avaliação, sendo considerado incluir, se necessário, a reformulação da própria missão da organização. Essa relação pode ser verificada de forma mais detalhada a seguir na figura 2.

Figura 2 - O processo de gerenciamento estratégico



Fonte: VALERIANO, 2001, p.65.

Pereira (2009) corrobora com essa definição, analisando que a gestão estratégica, buscando assegurar o sucesso da organização no momento atual e principalmente no futuro, deve incluir, no mínimo, as etapas de planejamento estratégico, execução e controle. Da mesma forma, Certo e Peter (1993) reforçam essa concepção, definindo a administração estratégica como um processo contínuo e iterativo que, para tanto, compreende uma série de etapas que se repetem ciclicamente. Biondini (2015) analisa que, entretanto, os autores incluem no processo um momento anterior à formulação da estratégia, que compreenderia uma análise do ambiente e o estabelecimento de diretrizes para a organização, ações entendidas na definição de Valeriano (2001) como parte da etapa de formulação da estratégia. Da mesma forma, a autora destaca que Chiavenato e Sapiro (2003) estabelecem um processo de planejamento e

gestão estratégica cujo modelo, baseado em cinco partes principais, compreende, antes da formulação estratégica, a concepção estratégica e a gestão do conhecimento estratégico, correspondentes às definições de Valeriano para a formulação da estratégia.

3.2.1 Formulação da estratégia

Como analisado anteriormente, não existe um conceito único de estratégia. Quinn (*apud* SOUZA, 2013) delimita estratégia como um padrão que agrega as principais metas, políticas e ações de uma organização, de modo a viabilizar uma postura viável diante de suas competências e deficiências internas, bem como mudanças do ambiente. Certo e Peter (1993, p.17) definem como “um curso de ação com vistas a garantir que a organização alcance seus objetivos”.

Streit *et al.* (*apud* PEREIRA, 2012) reforçam esse entendimento explicando que a estratégia consiste em sair de uma situação atual para uma situação futura desejada. Como apresentado nos diversos modelos analisados anteriormente, para a formulação da estratégia da organização deve-se inicialmente definir ou revisar sua missão, base dos seus objetivos gerais a serem alcançados.

A missão da organização compreende, conforme Valeriano (2001), seu propósito ou sua razão de ser e, dessa forma, delimita o negócio que se pretende realizar e seu ambiente de atuação. Definida na criação da organização, a missão ainda pode ser revista e revisada quando necessário, de acordo com a evolução organizacional ou as mudanças externas. Segundo o autor, a redação da missão deve ser elaborada de forma participativa e compreender claras posições sobre o produto, o cliente, o mercado e demais partes interessadas. Nesse sentido, Pereira (2009) destaca a responsabilidade da alta administração na condução do processo estratégico da organização, sem a qual o processo dificilmente ocorreria.

Para Drucker (*apud* CURI NETO e PEREIRA, 2008, p.15), “*somente uma definição clara da missão e da finalidade da empresa torna possível a existência de objetivos claros e realistas*”. Eles ressaltam que, assim, a declaração da missão se faz importante tanto no meio externo como no meio interno da organização.

No meio externo a declaração da missão funciona como divulgação de quem vem a ser a organização e o que ela oferece à sociedade. No meio interno pode servir como instrumento de internalização dos valores da organização bem como base para a caminhada em busca dos seus objetivos. (CURI NETO e PEREIRA, 2008, p.15)

Os autores ainda pontuam que outro relevante ponto da elaboração da estratégia seria a determinação da visão da organização. Estabelecida por Chiavenato e Sapiro (2003, p.42) como visão de negócios, sua definição busca estabelecer “*uma imagem da organização no momento da realização de seus propósitos no futuro*”. Pereira (2009) corrobora com o entendimento, analisando que a definição de uma visão de futuro busca construir uma imagem de um estado futuro que seria desejável e superior, em algum aspecto, ao estado atual. Desse modo, sua importância é evidenciada ao viabilizar, com a definição de onde se quer chegar, a identificação dos objetivos e metas da organização que devem levá-la ao futuro proposto. Nesse sentido, a elaboração das estratégias será a escolha dos caminhos para se atingir a visão de futuro (CURI NETO e PEREIRA, 2008).

Entretanto, para a elaboração da missão e da visão organizacional, como ressaltado no modelo apresentado de Wright, Kroll e Parnell (*apud* CAMARGOS e DIAS, 2003), deve-se considerar a influência da organização e do ambiente no qual ela está inserida. Valeriano (2001) reconhece a influências de fatores internos e externos à organização na adequação de sua missão e, principalmente, na posterior definição dos seus objetivos de longo prazo e da estratégia. Reconhecendo essa influência no processo de decisão organizacional como um todo, esses e os demais autores analisados, como Chiavenato e Sapiro (2003), apontam a necessidade de se estabelecer as oportunidades e riscos advindos do ambiente, assim como os pontos fortes e fracos da organização que possam atuar sobre a obtenção dos resultados. Pereira (2009) destaca que, assim, é necessário realizar um diagnóstico estratégico ou, como também denominado, análise do ambiente da organização, verificando as variáveis que afetem a organização direta ou indiretamente.

As oportunidades e riscos ao alcance das metas da organização são obtidos pela análise do seu ambiente externo, processo que consiste na monitoração do ambiente organizacional para identificar os reais e os possíveis fatores e atores externos à organização que possam a influenciar e, assim, atuar positiva ou negativamente sobre ela (CERTO; PETER, 1993; VALERIANO, 2001). Valeriano (2001, p.68) explica que a avaliação do ambiente deve

considerar o ambiente geral com as questões econômicas, tecnológicas, demográficas, socioculturais, ambientais e político-legais, manifestadas sob diversos meios como governos, sociedade e associações de reivindicação, mas sobretudo o ambiente organizacional, de maior interação com a organização, com a rivalidade entre competidores atuais e potenciais, os produtos substitutos e o poder de barganha de fornecedores e dos clientes, as chamadas “cinco forças competitivas”. Dessa forma, segundo Porter *apud* Melo (2014), identificar o nicho de mercado em que a organização está inserida seria essencial também para a formulação da estratégia uma vez que esta deve estar diretamente relacionada com a escolha dos elementos que particularizam a organização dos seus concorrentes.

As forças e fraquezas da organização, por sua vez, são obtidas pela sua análise interna, processo no qual são levantadas os recursos, as capacidades e as competências da organização com as quais obtém bons e pobres resultados. Valeriano (2001) ressalta que estas capacidades procedem tanto das habilitações de pessoal da organização, como da eficácia dos seus recursos e da combinação destes e, dessa forma, devem ser identificadas considerando todas as áreas da organização, como *marketing*, compras/contrato, finanças, informações etc., assim como os seus aspectos intangíveis.

A identificação das tendências das oportunidades e riscos, bem como dos pontos fortes e fracos da organização viabiliza a realização de um diagnóstico da situação da organização frente às dinâmicas ambientais e, assim, alicerça a previsão de cenários e de caminhos futuros. A construção de cenários, projeções variadas de tendências para compor o futuro esperado, proporciona a definição de estratégias que evidenciam o melhor ajustamento da organização e seus objetivos com o ambiente no qual ela atua, evitando ou usufruindo das situações analisadas (VALERIANO, 2001; CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

Valeriano (2001) descreve ainda que, semelhante ao estabelecimento da missão organizacional, a avaliação do ambiente externo e interno da organização deve ser realizada de forma cooperativa, envolvendo todos os responsáveis pela organização e suas atividades, bem como as demais partes interessadas, como clientes e fornecedores.

Como estabelecido nos modelos em foco, dispendo das análises da influência de fatores externos e internos à organização, o próximo passo é a definição dos seus objetivos de longo prazo, compreendidos como os resultados que esta pretende alcançar dentre os cenários

apontados. Devendo ser elaborados em conformidade com a missão e visão estabelecidas pela organização e descritos de forma clara, Chiavenato e Sapiro (2003) pontuam que os objetivos ainda devem seguir certos requisitos, como serem mensuráveis, com base na definição de prazos e metas exequíveis e realísticas, mas também serem desafiadores. Segundo os autores, eles ainda devem ser corretamente comunicados, de modo a assegurar que sejam bem entendidos por seus responsáveis.

Valeriano (2001) ressalta que a elaboração das estratégias deve se dar de maneira interativa com a definição dos correspondentes objetivos¹². Logo, o autor analisa que, de modo a tornar as propostas mais realistas, devem ser estabelecidos inicialmente os objetivos e posteriormente as respectivas estratégias, corrigindo e ajustando aqueles, bem como criando novas estratégias. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003, p.256), *“as estratégias sustentam a capacidade da organização de manobrar em meio a cenários cada vez mais complexos e dinâmicos”*.

Nesse sentido, Valeriano (2001) explica que a formulação da estratégia deve considerar as forças/fraquezas e oportunidades/riscos, logrados na análise do ambiente interno e externo da organização, como variáveis cuja combinação possibilita estabelecer um grande número de cursos alternativos de ação que visam garantir o sucesso da organização frente seus objetivos de longo prazo. Dessa forma, o autor ressalta que, dentre as várias estratégias levantadas, apenas algumas são escolhidas para serem implementadas em um processo decisório que deve contar com a participação daqueles que colaboraram desde as fases iniciais do processo de elaboração da estratégia, de modo a manter as estratégias escolhidas coerentes com a estratégia global da organização.

A participação dos membros da organização na definição das estratégias organizacionais, bem como das metas de longo prazo, segundo Certo e Peter (1993), também seria importante ao estar normalmente relacionada ao aumento do comprometimento desses com a realização do que foi estabelecido. Curi Neto e Pereira (2008) pontuam que se deve ainda atentar para a contínua revisão necessária dos objetivos e estratégias, de modo a assegurar que esses

¹² Chiavenato e Sapiro (2003) analisam que “há autores que inserem os objetivos no processo de formulação das estratégias, como os seguidores do modelo Harvard, e há aqueles que trabalham a definição dos objetivos como parte separada da formulação das estratégias, como os seguidores do modelo Ansoff”. Valeriano (2001) apresenta o estabelecimento dos objetivos e das estratégias em tópicos separados, mas ressalta a importância de determinação dos mesmos de forma interativa.

acompanhem as mudanças nas variáveis ambientais. Logo, como analisado por Pereira (2009), a periodicidade dessa revisão estaria relacionada à velocidade de mudanças no setor de atuação da organização.

Desse modo, a formulação da estratégia se constitui em um amplo processo que requer a realização de uma série de etapas interligadas e imprescindíveis para o sucesso do negócio. Entretanto, como será abordado no próximo tópico, para uma organização apreender êxito em seus objetivos é fundamental, além da formulação de boas estratégias, uma efetiva implementação.

3.2.2 Implementação da estratégia

Esta etapa compreende colocar em ação as estratégias desenvolvidas no processo anterior, a fim de que a organização obtenha de fato os benefícios da formulação da estratégia, bem como da definição da diretriz organizacional e da realização da análise organizacional (CERTO; PETER, 1993).

O sucesso no alcance dos objetivos organizacionais almejados será função da **implementação de boas estratégias**, que possibilitem o planejador a deslocar, realocar, ajustar, reconciliar de modo sistemático os recursos organizacionais disponíveis, aproveitando as oportunidades emergentes no ambiente e neutralizando as ameaças. (CHIAVENATO, SAPIRO, 2003, p. 256, grifo no original)

Apesar de a implementação ser o foco de análise no tópico, é importante esclarecer que, a formulação e a implementação da estratégia “*influenciam-se mutuamente e frequentemente evoluem juntas*” (CERTO; PETER, 1993, p.156). Dessa forma, em primeiro lugar, para uma organização atingir sucesso nos seus objetivos, deve não somente formular boas estratégias, mas também implementá-las efetivamente. Assim, se malfeita qualquer uma delas, o resultado provavelmente será uma falha na estratégia global e diagnosticar o motivo de sua falha exigiria a análise de ambas. Como segunda ponderação, nem todos os aspectos da estratégia são planejados para então serem implementados e, com isso, são frequentes as estratégias que, parcialmente formuladas, são implementadas, reformuladas e ampliadas de modo a aproveitar as oportunidades e neutralizar ameaças.

Para uma implementação efetiva da estratégia organizacional, Certo e Peter (1993), ressaltando que os administradores devem atentar para alguns pontos distintos da sua realização, apresentam um modelo de cinco etapas para o processo de implementação estratégica. Em um primeiro momento, é importante avaliar a dimensão das mudanças exigidas pela implementação com sucesso de uma nova estratégia, podendo variar entre alterações mínimas a mudanças marcantes. Em seguida é necessária uma análise das estruturas formais e informais da organização, bem como da sua cultura organizacional¹³ de modo a possibilitar a avaliação dos aspectos organizacionais que facilitarão ou impedirão a implementação da estratégia. Dependendo dessas constatações, deve ser selecionada a abordagem¹⁴ mais apropriada para a implementação da estratégia que, segundo os autores, corresponde àquela que melhor potencializa os pontos fortes da organização e minimiza ou contorna os seus problemas. E, por fim, deve-se realmente executar a estratégia escolhida, avaliando o processo de implementação à medida que se desenvolve e aplicando, se necessário, medidas corretivas.

Valeriano (2001), como analisado por Biondini (2015), explica que a execução da estratégia vincula-se, para tanto, à tática organizacional, ao abordar ações mais imediatas que dispõem dos meios e conduzem os processos necessários para se alcançar os objetivos dos planos estratégicos. Logo, a execução deve ocorrer pela segmentação dos planos e objetivos de longo prazo em planos e objetivos de curto prazo, bem delimitados e avaliados e cuja efetivação deve estar condicionada ainda à disponibilidade de recursos.

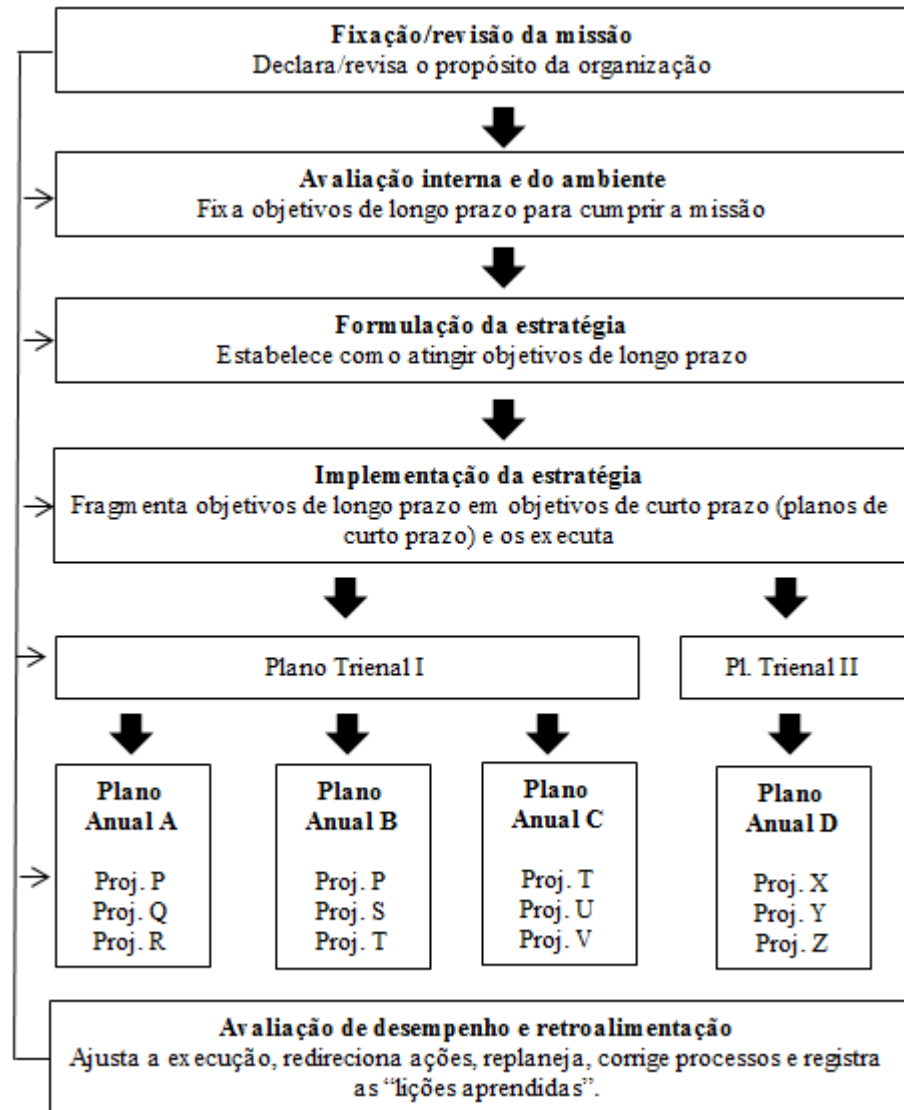
Os planos de curto prazo, convencionalmente estabelecidos com o horizonte de um ano fiscal, são compostos por operações e projetos que buscam atingir cada um destes objetivos, sendo priorizados conforme sua importância e sequenciados segundo os prazos previstos. Para tanto, os projetos e as operações podem ainda ser traçados em programas e subprogramas. O autor ressalta que, assim sendo, com o estabelecimento no curto prazo de correspondentes objetivos, a implementação da estratégia é obtida pela execução dos projetos e operações que constituem os planos de curto prazo. Portanto, é imprescindível que os projetos e operações selecionados contribuam com o alcance dos objetivos de curto prazo e, com isso, dos

¹³ “A cultura organizacional consiste nos valores, crenças e atitudes da empresa que os empregados compartilham. (...) tudo pode contribuir para culturas organizacionais efetivas e pode ser usado para moldar as atitudes e comportamentos dos empregados” (CERTO; PETER, 1993, p.189-190).

¹⁴ Certo e Peter (1993) apresentam cinco abordagens fundamentais para a implementação da estratégia, com base nas pesquisas de David Brodwin e L. J. Bourgeois. São elas: abordagem do comandante, abordagem de mudança organizacional, abordagem colaborativa, abordagem cultural e abordagem crescente.

objetivos estratégicos da organização (apud BIONDINI, 2015). A figura 2 demonstra bem essa dinâmica compreendida no processo de gerência estratégica.

Figura 3 - Esquema geral de gerência estratégica



Fonte: VALERIANO, 2001, p. 84

Chiavenato e Sapiro (2003, p.307) reforçam esse entendimento, ao explicarem a implementação do planejamento estratégico e, assim, a operacionalização da estratégia, pelo "cascateamento" dos objetivos estratégicos e globais da organização em um conjunto multifuncional e abrangente de objetivos táticos e operacionais, de modo a viabilizar a integração dos esforços da organização. A estratégia, portanto, deve ser implementada por táticas que esquematizam o emprego dos recursos organizacionais previstos por planos

operacionais e sigam as orientações estratégicas. Assim, a tática funciona como um articulador entre o nível estratégico e o operacional.

Logo, como apontado por Maximiano (2000, p.144), as decisões táticas estariam associadas aos “*meios de colocar em prática as decisões estratégicas*”. E as decisões operacionais, por sua vez, estariam relacionadas à materialização dos planos de ação, com a “*definição de meios e recursos para a execução das atividades*” (MAXIMIANO, 2000, p.145).

Freitas (2002) analisa a necessidade de utilização de outros instrumentos associados aos planos que, além de viabilizar o seu monitoramento para as necessárias ações de controle, revisão e alterações de rumos, possibilitem à sua implementação. Dessa forma, a autora ressalta a relevância do orçamento no âmbito do processo de planejamento organizacional, disponibilizando os recursos necessários à materialização da estratégia por meio da implementação de seus projetos e a manutenção de suas operações no curto prazo.

Souza (2013) explica que a implementação da estratégia pode ser considerada, então, a ação de direcionar a atuação da organização rumo a nova estratégia. Isso demandaria mudanças nos seus serviços e sistemas organizacionais, mas, sobretudo, mudanças nos comportamentos e atitudes dos envolvidos. Chiavenato e Sapiro (2003) ressaltam que, portanto, a implementação da estratégia compreende um processo de mudança organizacional e, dessa forma, mesmo promovendo o “cascateamento” dos objetivos estratégicos, problemas como culturas centradas nas necessidades internas, burocracia, jogos de poder e política, falta de liderança e gestão de equipes e inclusive o medo do desconhecido dificultam a realização dessa mudança. Os autores explicam que, assim, é necessário que os gestores atentem para uma efetiva participação de todos os membros da organização no processo de mudança e, com isso, construção dos valores idealizados.

3.2.3 Avaliação da estratégia

Certo e Peter (1993, p.196) explicam que “*controlar é fazer com que algo aconteça na forma como foi planejado*”. Para tanto, em organizações, controlar significa monitorar, avaliar e melhorar as suas diversas atividades, de modo a assegurar que os resultados planejados realmente se concretizem.

Essas recomendações, segundo Certo e Peter (1993), abrangem o controle organizacional como um todo. Entretanto, com as devidas adaptações, também norteiam os tipos mais específicos de controle organizacional, como o controle de produção, o controle de estoques, o controle estratégico e o controle de qualidade. Portanto, o modelo analisado seria uma base também para a fase de controle estratégico ou avaliação da estratégia na organização que se concentra na monitoração e avaliação do processo de administração estratégica com o intuito de melhorá-lo e, assim, garantir-lhe um adequado funcionamento.

A avaliação da estratégia, dessa forma, apresenta várias finalidades distintas para a organização ao controlar a administração estratégica, destacando-se dentre elas o objetivo de auxiliar a alta administração a cumprir as metas planejadas¹⁵. Certo e Peter (1993) ressaltam que o processo de controle estratégico, para tanto, deve seguir três etapas: medir o desempenho das diversas atividades da organização, compará-lo com os resultados e os padrões definidos no plano e, assim, realizar as ações corretivas consideradas necessárias para garantir o sucesso da organização em seus objetivos.

Valeriano (2001, p.80) reforça o entendimento, explicando que a avaliação da estratégia deve compreender, portanto, uma revisão crítica do desempenho da organização que a auxilie não apenas na correção das deficiências encontradas, mas também no incremento do aprendizado da organização e sua equipe. O autor enumera as atividades que a avaliação da estratégia deve compreender, agrupando-as em dois subprocessos distintos: a avaliação de desempenho, que busca verificar inicialmente a adequação da estratégia com os objetivos estabelecidos e observar ao longo da sua implementação os resultados obtidos em relação aos objetivos planejados¹⁶, e a retroalimentação ou reciclagem, que objetiva corrigir as falhas e erros registradas nos resultados em conformidade com os planos e incluir as “lições aprendidas” no acervo de conhecimentos da organização.

Chiavenato e Sapiro (2003, p.372) ressaltam que, diante do exposto, é importante atentar à consideração de que a avaliação da estratégia não deve ser feita apenas após a sua implementação e, portanto, com base somente em seus resultados finais, mas deve ser

¹⁵ Outras finalidades do controle estratégico são apresentadas pelos autores, como a avaliação da própria estratégia em termos de sua validade e realidade, quando analisadas as metas corporativas, a disponibilidade de recursos e a estrutura geral (CERTO; PETER, 1993).

¹⁶ Considerando como parâmetros de avaliação: a eficácia, “se os objetivos visados foram alcançados” e a eficiência, “se os objetivos foram obtidos com economia de meios”. (VALERIANO, 2001, p.82).

realizada continuamente no decorrer de todas as suas etapas que levarão ao alcance desses resultados. Dessa forma, a avaliação estratégica deve se iniciar no momento de implementação da estratégia, de modo a possibilitar a identificação e a correção das suas falhas e deficiências ao longo do processo e, com isso, garantir um alcance dos resultados mais próximo do esperado.

Para o sucesso do controle estratégico, Certo e Peter (1993) assinalam ainda a importância da obtenção e aplicação de informações válidas e confiáveis pela administração que observem as várias medidas de desempenho organizacional e viabilizem, desse modo, atitudes objetivas e consistentes com seu aprimoramento.

3.3 O planejamento estratégico no setor público

Barreto e Estrada (2006) analisam que a sociedade vem evoluindo rapidamente no sentido de reivindicar mais qualidade e mais opções em serviços de seus governantes. Nesse sentido, os autores pontuam que as instituições necessitam se flexibilizar e se adaptar a fim de que consigam se adequar às mudanças e atender às novas demandas dos cidadãos. Para tanto, é cada vez mais evidente a indispensabilidade de se otimizar os recursos com ações mais eficientes, realizando mais com menos.

Diante desse contexto, é patente a importância da adoção de técnicas mais eficazes e inovadoras também no âmbito do setor público. Dessa forma, além de permitir a participação dos cidadãos ao invés de apenas servi-los como clientes, a administração estratégica, como exposta nos tópicos anteriores, se mostra relevante a fim de que as organizações públicas, não obstante suas particularidades, consigam lidar com o novo ambiente, minimizando fraquezas e enfrentando ameaças, bem como construindo competências e aproveitando as oportunidades para o alcance de seus objetivos com excelência (SOUZA, 2013; BARRETO; ESTRADA, 2006).

Conforme explicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o “*planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa*”¹⁷. Desse modo, Barreto e Estrada (2006) esclarecem que,

¹⁷ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-eacute-planejamento-governamental>. Acesso em 28/09/15.

apesar do planejamento estratégico aplicado na esfera pública ter se originado daquele utilizado na iniciativa privada e baseando-se nos mesmos princípios, é pertinente a análise das especificidades de sua aplicação na administração pública ante as características diferenciadas de suas instituições.

Pfeiffer (2000) analisa que muitos dos planos formulados sob a denominação de estratégicos no setor público acabam não seguindo de fato os princípios básicos do planejamento estratégico. O autor observa como sendo comum, dessa forma, a elaboração de planos sobrecarregados em que se tem, sem a devida apreciação de serem ou não estratégicos, a incorporação de todas as áreas e seus problemas, bem como a concepção de planos que são formados por descrições gerais do que se pretende fazer, desconsiderando a viabilidade das propostas. Desse modo, como efeito, esses planos acabam se apresentando apenas com novo rótulo e, assim, não se diferenciam de velhos produtos.

Ainda segundo Pfeiffer (2000), uma das explicações para esse fato e que pode ser considerada um dos maiores desafios à aplicação adequada do planejamento estratégico na administração pública é seu caráter político. O autor analisa que essa característica do setor público leva os executivos a se portarem como administradores de temas políticos e não sociais, optando por intervenções visíveis, mesmo que de pequeno porte, que atendam o maior número possível de cidadãos, vistos dessa forma como clientes, em vez de priorizarem e selecionarem intervenções realmente estratégicas que sejam aptas a promover mudanças estruturais.

Santos (2001), assim como Cardoso Junior e Melo (2011), corroboram com esse entendimento associando-o com os prazos políticos de renovação das administrações, reforçados pelo foco da mídia em notícias e eventos do momento. Logo, a fim de garantir sua reeleição ou eleição em outra função pública, os dirigentes governamentais tendem a se voltar mais às realizações que possam repercutir nesse período de curto/médio prazo das administrações e, assim, deixam as ações voltadas para o longo prazo em segundo plano.

No entanto, Cardoso Junior e Melo (2011) ressaltam que os processos de desenvolvimento político, econômico, ambiental¹⁸ e social que acarretam as transformações necessárias ao país

¹⁸ Seria o caso, por exemplo, dos “grandes desafios ambientais de nossos tempos, de caráter global”, que “precisam ser enfrentados mirando-se 2050 ou mesmo 2100. Aparentemente menos desafiadora, a restauração de certos ambientes ecológicos pode demorar de três a cinco décadas.” (CARDOSO JUNIOR; MELO, 2011, p. 11).

desenrolam-se ao longo de várias décadas e, portanto, torna-se imprescindível estimular na atuação governamental as realizações que se estendam no longo prazo, transcendendo o espaço temporal de um governo e estabelecendo-se como agenda de desenvolvimento da sociedade. Logo, segundo Freitas (2002), o planejamento estratégico deve, ao estar inserido na esfera pública, ser concebido como instrumento de intervenção governamental no processo de desenvolvimento socioeconômico, pelo qual se busca traçar novos rumos para o país interligando projeções, projetos e pretensões: *“projeções de aspectos e fatores que independem da vontade coletiva, projetos de ações a serem empreendidas pelos diversos atores sociais e pretensões de resultados a serem deliberadamente conseguidos”* (CARDOSO JUNIOR; MELO, 2011, p.17).

Os planos governamentais, uma vez formulados como marco de orientação para o futuro do país, tornam-se também marcos de amplas discussões e, desse modo, são contestados por diversos segmentos da sociedade. Santos (2001) pontua que, assim, a pressão da sociedade é bem mais forte sobre o governo. Bryson (*apud* BARRETO; ESTRADA, 2006) analisa que as estratégias estabelecidas são contestadas em defesa de interesses individuais ou de grupo, como partidos políticos, comunidades, instituições de classe, servidores e até os demais poderes. Portanto, conforme apontado por Valeriano (2001) no caso das instituições privadas, deve-se atentar no âmbito do setor público para o estabelecimento de um processo participativo de elaboração da estratégia que envolva todas as partes interessadas e, com isso, seus posicionamentos e reivindicações.

Em um ambiente democrático, no qual o poder emana do povo, a criação dos planos, sob responsabilidade do poder Executivo, é reforçada como obrigatória tendo em vista o direito dos cidadãos de fiscalizar as atitudes do governo e informar-se sobre como estão sendo gastos os recursos públicos. Dessa forma, os planos elaborados nesse contexto precisam ainda passar por aprovação do poder Legislativo, formado por representantes legítimos da vontade popular (CURI NETO; PEREIRA, 2008).

Pereira (2009), assim como Cardoso Junior e Melo (2011), analisa que o planejamento governamental, ao expor uma visão de rumos do país para distante horizonte de tempo, evidencia uma concepção de futuro a ser seguida por planos de governo no período de médio prazo. No entanto, não há uma obrigação dos planos de governo para médio prazo se subordinarem ao planejamento de longo prazo já que aqueles que ascendem ao poder podem

ter visões divergentes daquela orientada pelo plano estabelecido. Logo, além da necessidade de adaptação às mudanças do ambiente, um plano governamental de longo ou mesmo médio prazo deve ser flexível e passível de revisão de modo a acompanhar o progresso do conhecimento, dos debates e dos acordos de governo e, dessa forma, permitir a incorporação de novas propostas que se apresentem como sólidas e conscientes (CARDOSO JUNIOR; MELO, 2011).

Dadas essas particularidades, Sanches (1993, p.7) explica que para a incorporação de uma visão estratégica no planejamento do governo é necessário a sua observação como processo constituído por uma série de etapas: “*o diagnóstico da realidade presente¹⁹, o delineamento de cenários de futuro desejados, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção*”. Depois de estabelecidas as ações necessárias para o alcance das prioridades, essas devem ser traduzidas em objetivos e metas a serem atingidos. Como apontado por Joyce (apud SOUZA, 2013, p.24), a efetiva implementação da estratégia ainda requer alguns passos a serem realizados, como: “*o desenho de planos de ação; a designação individualizada de responsabilidades específicas; o cálculo do custo de implementação de novas ações; assegurando que estes foram incluídos no processo orçamentário anual*”. Logo, como ressaltado por Freitas (2002), o orçamento público é um importante instrumento para se efetivar a implementação da visão estratégica do governo ao disponibilizar os recursos necessários à materialização dos projetos e manutenção das operações que, no curto prazo, buscam o alcance dos objetivos estratégicos.

Dessa forma, Souza (2013) explica a relevância da integração do planejamento estratégico e do sistema orçamentário, onde:

Por um lado, o PEO [Planejamento Estratégico Organizacional] por conter os objetivos da organização deve condicionar o orçamento, para que esses possam ser alcançados. Por outro lado, caso o orçamento não disponibilize recursos para determinadas ações estratégicas, o alcance dos objetivos relacionados a essas poderá ser comprometido. Portanto, deve-se assegurar que o planejamento influencie o processo de alocação orçamentária. (SOUZA, 2013, p.27)

¹⁹ Conforme publicação no site do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, para realizar o planejamento governamental “é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de apuração do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação”.

Apesar dessa importante relação, Souza (2013) destaca que ela ainda é pouco explorada pela administração pública, predominando como limitação uma visão legalista do orçamento em que é utilizado apenas como instrumento de autorização e legitimação das despesas públicas. Rezende (2011) evidencia que, portanto, a construção da visão estratégica no planejamento governamental não deve desconsiderar as restrições financeiras impostas à sua implementação, de modo a não prejudicar a credibilidade do instrumento e garantir a produção de planos bem estruturados e com efeito prático.

Sanches (1993) e Joyce (apud SOUZA, 2013) apontam também a necessidade de estabelecimento de sistemas de informação, com a seleção de indicadores para o monitoramento dos resultados obtidos e a avaliação do cumprimento das metas e dos ajustes necessários, de modo a garantir a manutenção do processo. Dessa forma, é possível verificar a aplicação da administração estratégica no setor público em um processo fundamentado em uma sequência de etapas inter-relacionadas, como exposto por Valeriano (2001) e Chiavenato e Sapiro (2003), bem como por Certo e Peter (1993) para as instituições privadas.

Souza (2013) evidencia que, entretanto, muitas vezes a definição da estratégia ainda não passa de um documento formal que, apesar de ter sido formulada, tem sua importância esvaziada ao apresentar um conteúdo que não reflete a realidade e acaba praticamente sem uso. Este caso seria comum no setor público, conforme o autor, quando as organizações realizam a formulação da estratégia sem ter sido uma escolha de atuação da mesma e apenas por exigências que lhe foram impostas.

Pfeiffer (2000) ressalta a importância, assim, de algumas condições fundamentais à estratégia que encontram maior dificuldade de cumprimento na administração pública e dessa forma, apesar de também necessárias no setor privado, devem ser analisadas mais atentamente na implementação da estratégia no setor público para que este obtenha o êxito observado nas empresas privadas. São elas:

[...] além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum. (PFEIFFER, 2000, p.10)

A importância dessas condições remonta à análise de Chiavenato e Sapiro (2003), na qual destacam a implementação da estratégia como um processo de mudança organizacional e, dessa forma, suscetível aos problemas de falta de liderança, falta de vontade e disposição para mudar as estruturas, procedimentos, hábitos e comportamento, bem como o próprio medo do desconhecido. Santos (2001) analisa que o setor público é muito mais avesso a mudanças, com os servidores resistindo a reformas por recearem a perda de vantagens. Logo, Chiavenato e Sapiro (2003) ressaltam ser ainda mais importante se observar no setor público a necessidade de uma efetiva participação de todos os envolvidos no processo de mudança que representa a administração da estratégia, a fim de se garantir a construção de valores em comum na organização. No entanto, também deve-se considerar o contexto interno, uma vez que a estrutura e cultura da organização possuem estreita relação com o desenvolvimento das estratégias (SOUZA, 2013).

Nesse sentido, pode-se concluir que, mesmo frente às particularidades do setor público, como algumas das aqui apresentadas, e talvez até em razão delas, a administração estratégica também se justifica no âmbito do setor público. Dessa forma, o conceito deve ser incorporado à administração pública como processo de integração de suas organizações com o ambiente, definindo estratégias para o longo prazo conforme as definições analisadas nos tópicos anteriores em relação às instituições privadas, mas observando as suas limitações e características próprias.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Neste capítulo, com base na bibliografia sobre o assunto e análise de documentos e da legislação pertinente, será apresentada a experiência de planejamento do Estado de Minas Gerais, com sua recente trajetória de redefinição em busca de uma efetiva adoção da orientação estratégica na atuação governamental e com a caracterização dos instrumentos utilizados para esse propósito. Em vista do propósito do estudo, os processos e instrumentos de monitoramento e avaliação estratégica realizados no Estado, como os escritórios de projeto, não serão objeto de atenção.

4.1 O Choque de Gestão como processo de redefinição do planejamento de Minas Gerais

Em 2002, conforme Anastasia (2006, p.13), *“Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas”*. Guimarães e Almeida (2006) complementam que era crescente o endividamento do Estado, além de que se enfrentava a desarticulação entre o planejamento e orçamento e a ausência de instrumentos de controle gerenciais. Conseqüentemente, o Estado passou a enfrentar a depreciação dos planos, o descrédito internacional, a retirada dos investimentos privados e o desgaste da sua infraestrutura pública, o que refletiu, por sua vez, na deterioração de diversos setores sociais e econômicos.

Neste contexto, em 2003, teve início a implantação do chamado “Choque de Gestão” no governo de Minas Gerais. Em definição sintética, Vilhena, Martins e Marini (2006, p.21), esclarecem o choque de gestão como o “conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”. Esse pode ser explicado também, conforme Anastasia (2006, p.15), como o *“conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz”*.

Desse modo, a partir de 2003, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e de reformular a gestão estadual e, com isso, promover o desenvolvimento do Estado, foi adotada uma nova abordagem para o planejamento governamental mineiro. Denominada “Duplo

Planejamento”²⁰, esse novo modelo, consiste em “*um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo*” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.44).

Segundo Guimarães e Almeida (2006, p.45-46), constatado que os agentes econômicos precisam competir no presente e, ao mesmo tempo, se preparar para o futuro, a abordagem dual consiste na utilização de duas estratégias simultâneas e coerentes entre si: uma com foco no presente, “hoje para hoje” e uma no futuro, “hoje para amanhã”. Assim, no planejamento de “hoje para hoje” o foco seria a excelência na gestão das atividades atuais, sendo escolhida na estratégia a melhor combinação entre os programas ou projetos a serem desenvolvidos e a destinação dos recursos existentes. Já o planejamento “hoje para amanhã” deveria considerar a competência para gerenciar as mudanças necessárias para o futuro desejado, demandando da organização a definição de uma visão de futuro e das mudanças necessárias para alcançá-la, como a “*redefinição de escopo de atuação, a reorientação das estruturas e a nova priorização de projetos, ações e recursos*”.

Dessa forma, a formulação da estratégia dual no governo mineiro baseou-se inicialmente em uma agenda “*centrada no ajuste fiscal e na redução de estruturas, estratégias imprescindíveis no curto prazo, com a construção de uma agenda de desenvolvimento de médio e longo prazo, centrada em investimentos que apontassem a construção do futuro almejado*” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.47). Pares e Valle (2006) reforçam a concepção do planejamento de duplo propósito, em que se busca, por um lado, apoiar a política fiscal de médio e curto prazo, como impacto das decisões presentes articuladas pelo orçamento e, por outro, orientar as grandes mudanças na sociedade, como resultado de ações realizadas no longo prazo.

Para concretizar essa proposta na administração pública mineira, Guimarães e Almeida (2006) analisam que o governo passou a reforçar o sistema de planejamento já existente no Estado, reformulando a abordagem utilizada na elaboração e uso dos seus instrumentos. São eles, conforme a Constituição da República de 1988 e a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989:

²⁰ Guimarães e Almeida (2006, p.45) adotam como referência “o trabalho do Professor F. Abell Derek, do International Institute for Management Development (IMD), ‘Duplo Planejamento’ (1990), que apresenta essa abordagem para empresas privadas”.

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – define a estratégia de longo prazo do governo. Previsto na Constituição Estadual.
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – detalha o PMDI para um período de quatro anos [...]. Consolida todos os programas e ações do governo.
- Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) – assegura a presença do foco estratégico principal do Governo – projetos estruturadores – em todos os instrumentos de planejamento e orçamento, e desenvolve a metodologia diferenciada para o gerenciamento dos mesmos.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – estabelece as orientações para o orçamento.
- Lei Orçamentária Anual (LOA) – apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada ano.
- Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) – delibera sobre alocação ou contingenciamento de recursos, com base no comportamento da receita e da despesa, e orienta-se pelas definições estratégicas.
- Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) – estabelece anualmente a programação orçamentária e financeira e disciplina a execução da LOA . (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006, p.55-56)

Desses instrumentos, Almeida e Guimarães (2006) destacam a participação do PMDI, do PPAG e do GERAES na construção do planejamento estratégico de longo e médio prazo do Estado, seguindo a perspectiva “hoje para amanhã”. Os demais instrumentos, por sua vez, centrados em perspectivas predominantemente de curto prazo, LDO e JPOF, ou exclusivamente de curto prazo, LOA e DPOF, e, assim, com foco “hoje para hoje”, estariam associados à outra importante dimensão da abordagem dual adotada para o planejamento estadual mineiro, a integração do presente com o futuro ao combinar a gestão do curto prazo e a busca da construção do futuro planejado. Guimarães e Almeida (2006) ressaltam ainda como requisito para a institucionalização da abordagem dual os mecanismos de controle com foco no GERAES.

4.2 Definição da estratégia

Conforme o parágrafo único do art. 154 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, bem como os programas estaduais, regionais e setoriais, além de submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa, devem ser elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

Nesse sentido, como analisado anteriormente por Almeida e Guimarães (2006), seguindo a perspectiva “hoje para amanhã” da abordagem dual adotada pelo Estado, em 2003, para o planejamento governamental, o processo de definição da estratégia em Minas Gerais

compreende a elaboração dos seus instrumentos de planejamento de longo e médio prazo, respectivamente, o PMDI e o PPAG, integrados pela delimitação da Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES. Desse modo, este tópico abordará as características e as orientações para a elaboração desses instrumentos conforme a abordagem dual, relacionando-os às definições conceituais da administração estratégica anteriormente analisada e delimitando a configuração dos instrumentos elaborados até então.

4.2.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

O PMDI, estabelecido pelo artigo 231 da Constituição Estadual mineira, configura-se como o instrumento de planejamento de maior horizonte temporal do Estado, em que se tem a definição das estratégias governamentais para o desenvolvimento do Estado no longo prazo, com a definição de uma visão de futuro para a sociedade mineira e o estabelecimento das principais diretrizes para o seu alcance (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006; MINAS GERAIS, 2013). Ainda conforme previsto na Constituição mineira, em seu artigo 231, § 2º, o PMDI tem como objetivos:

- I - Desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;
- II - Racionalização e a coordenação das ações do Governo;
- III - Incremento das atividades produtivas;
- IV - Expansão social do mercado consumidor;
- V - Superação das desigualdades sociais e regionais;
- VI - Expansão do mercado de trabalho;
- VII - Desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; e
- VIII - Desenvolvimento tecnológico do Estado. (MINAS GERAIS, 1989)

Com o apoio da área de planejamento do governo, o PMDI deve ser elaborado e proposto à Assembleia Legislativa – ALMG – pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, presidido pelo Governador e formado por “*dirigentes das principais organizações de Governo, representantes da sociedade civil organizada (entidades de classe, instituições de ensino e pesquisa, entre outros) e um conjunto de mineiros notáveis*” (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006, p.57).

Considerando o esquema de administração estratégica defendido por Wright, Kroll e Parnell (apud CAMARGOS e DIAS, 2003), Certo e Peter (1993), entre outros, a formulação da estratégia segue uma sequência de etapas inter-relacionadas. Essas etapas podem ser

associadas à nova proposta de construção da estratégia em Minas Gerais introduzida, como analisado no tópico anterior, em 2003, pelo conjunto de reformas adotadas pelo governo. Assim, conforme a metodologia apresentada inicialmente no PMDI 2003-2020 e posteriormente utilizada no PMDI de 2007-2023 e 2011-2030, a elaboração do instrumento segue a análise de quatro²¹ questões centrais: “onde estamos?”, “aonde podemos chegar?”, “aonde queremos chegar?” e “como chegar lá?”.

Como estabelecido no modelo de Wright, Kroll e Parnell (ver figura 1), a elaboração da estratégia compreende inicialmente a análise do ambiente externo e interno à organização. O primeiro questionamento do modelo de construção do PMDI, “onde estamos?”, tem como proposta, assim, desenvolver um diagnóstico da atual conjuntura socioeconômica e ambiental vivida no Estado e no contexto em que ele está inserido, identificando possíveis potencialidades e oportunidades à atuação governamental. Para tanto, nas diferentes versões do instrumento, foram utilizados importantes estudos como “Minas Gerais no Século XXI”²², que apresentavam os principais aspectos socioeconômicos do Estado, bem como pesquisas qualitativas realizadas com Secretários de Governo, técnicos executivos e especialistas de renomado conhecimento sobre Minas Gerais em temas importantes para seu desenvolvimento, permitindo a definição e atualização do momento vivido por Minas Gerais e pelo Governo do Estado de forma geral e em áreas específicas.

Chiavenato e Sapiro (2003), bem como Valeriano (2001), ressaltam que o diagnóstico da situação atual da organização frente às dinâmicas ambientais viabiliza a previsão de cenários e caminhos futuros. Desse modo, considerando as condições de incertezas da atualidade e, assim, quanto ao futuro do Brasil e de Minas Gerais, a segunda questão, “aonde podemos chegar?”, busca delimitar esses cenários exploratórios que assinalam, a partir da identificação das oportunidades e dos riscos verificados para o Estado, os possíveis futuros no horizonte temporal considerado. A construção dos cenários possibilitaria, assim, orientar as ações a serem executadas no presente com base nos futuros possíveis, destacando os pontos favoráveis, as ameaças e os desafios a serem priorizados na agenda estratégica governamental. No PMDI 2003-2020 foram elaborados quatro cenários exploratórios que

²¹ Na metodologia disponível no PMDI 2003-2020 são apresentadas apenas três questões, sendo que as questões “aonde podemos chegar?” e “aonde queremos chegar?”, apresentadas por Almeida e Guimarães (2006) e na metodologia do PMDI 2007-2023, são englobadas no questionamento de “aonde pretendemos chegar?”.

²² “Minas Gerais no Século XXI”, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

expressavam futuros plausíveis para o Estado no horizonte considerado. Esses cenários passaram por revisões no PMDI 2007-2022 e 2011-2030, conforme a atualização dos condicionantes externos e internos à trajetória do Estado.

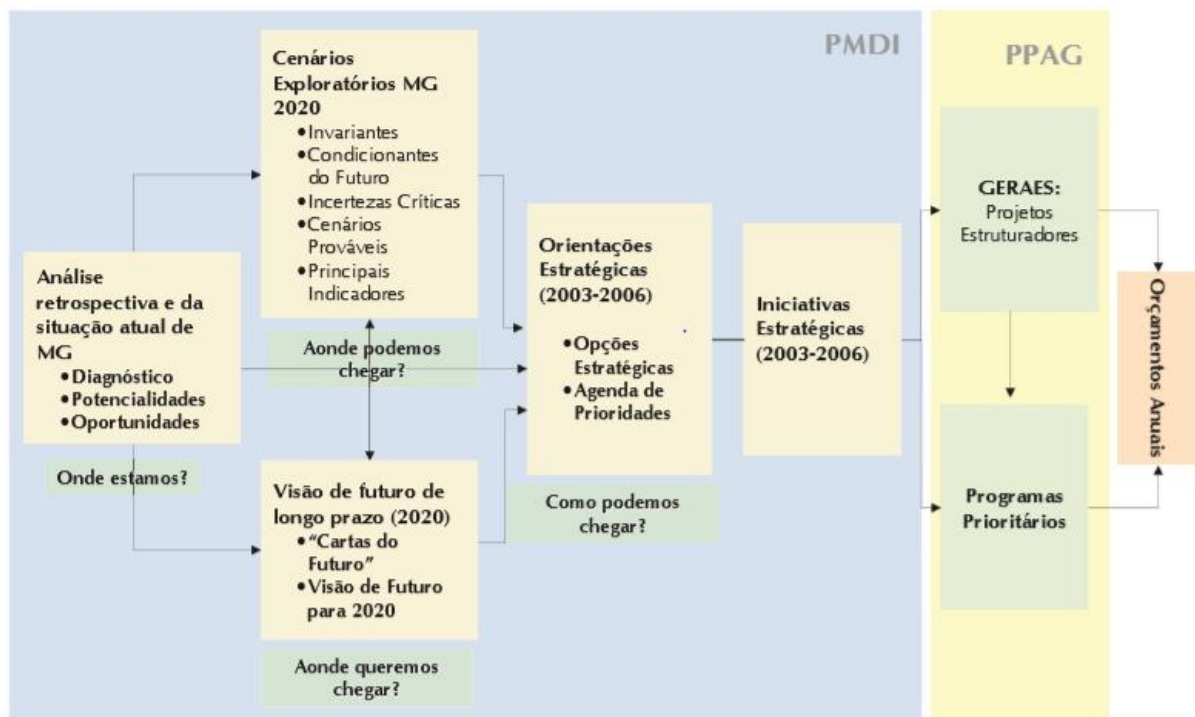
Retomando a sequência apresentada no modelo de Wright, Kroll e Parnell (*apud* CAMARGOS e DIAS, 2003), bem como evidenciado por Certo e Peter (1993), outra etapa do processo de construção da estratégia é a definição da missão e dos objetivos gerais da organização. Diante disso, como ressaltado por Biondini (2015), a terceira questão do modelo de construção da estratégia em Minas, “aonde queremos chegar?”, procura delinear um ideal de futuro para o Estado que represente uma referência de longo prazo para as suas ações. Assim, a visão estratégica de futuro definida em 2003 e mantida nas versões seguintes do instrumento, “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, representa uma realidade desejada, mas factível, para o Estado a ser construída ao longo dos próximos anos (MINAS GERAIS, 2003). Essa aspiração para o futuro de Minas Gerais foi desenvolvida com base nos cenários exploratórios elaborados, nas chamadas “Cartas do Futuro” compostas por textos redigidos por membros do CDES que delimitavam aspectos econômicos, sociais e ambientais para Minas Gerais no longo prazo, bem como a partir do Plano de Governo do então governador eleito, Aécio Neves (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006; MINAS GERAIS, 2007). A fim de qualificar o padrão de desenvolvimento a ser construído, o PMDI 2011-2030 ressaltou quatro atributos a serem considerados: prosperidade, qualidade de vida, cidadania e sustentabilidade (MINAS GERAIS, 2011).

Por fim, para responder à quarta questão, “como chegar lá?” e, assim, determinar como será viabilizada a materialização da visão de futuro criada, é necessária a definição dos caminhos que conduzirão o Estado a esse futuro desejado e, portanto, o estabelecimento da estratégia a ser adotada. Dessa forma, assim como apontado pelos diversos autores analisados em relação às instituições privadas, o processo de definição da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais envolve a delimitação dos objetivos estratégicos, dos indicadores, das metas a serem almejadas e, principalmente, das ações que precisam ser concretizadas para alcançar os resultados planejados.

Em vista do contexto da época analisado, dos cenários exploratórios delimitados e com base na visão de futuro definida, tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver, o PMDI 2003-2020, primeiro plano formulado com as mudanças introduzidas no planejamento estadual,

buscou responder parte dessa última questão imposta à formulação da estratégia no Estado – “como chegar lá?” – identificando três opções estratégicas e uma agenda de prioridades à atuação governamental, como pode ser analisado na figura 4. Dessa forma, estabeleceu como opções estratégicas: reorganizar e modernizar a administração pública estadual, também designada como Choque de Gestão; promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; e recuperar o vigor político de Minas Gerais. Essas opções desdobravam-se na agenda de prioridades com os objetivos que deveriam guiar a atuação do governo ao alcance das aspirações para o futuro. Ainda buscando direcionar os esforços governamentais, o instrumento detalhou iniciativas estratégicas a serem realizadas em direção à concretização de cada objetivo prioritário. Pode-se observar, no entanto, que o documento apresenta limitações quanto às propostas analisadas de construção da estratégia em uma organização, visto que não delimita indicadores ou metas a serem alcançadas com a atuação indicada.

Figura 4 – Planejamento estratégico do Estado de Minas Gerais no PMDI



Fonte: ALMEIDA; GUIMARÃES (2006, p.57).

Em 2007, o PMDI passou por uma reformulação a fim de se adequar ao novo contexto do Estado e às novas diretrizes da segunda gestão de Aécio Neves, bem como visando consolidar e aprofundar os resultados obtidos no quadriênio anterior (SANTOS, 2009). Nesse sentido, mantendo a inspiração de futuro definida em 2003, o PMDI 2007-2023 propôs o refinamento

das estratégias adotadas na primeira geração de reformas no Estado, compreendidas no Choque de Gestão, e, ressaltando a necessidade de estabelecimento de um aparelho estatal eficiente que promovesse “*a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira*”, deu início ao chamado Estado para Resultados (MINAS GERAIS, 2007, p.10).

Como apresentado na figura 5, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo proposta no plano é composta por um conjunto de seis estratégias setoriais que devem ser, assim, articuladas e complementadas pela estratégia do Estado para Resultados. Para a operacionalização dessa estratégia de desenvolvimento e tradução dos seus benefícios para a sociedade, como ainda observado na figura, o PMDI estruturou-se em 11 áreas de resultado e dois alicerces de atuação do Estado. O plano estabelece as áreas de resultados como “áreas focais”, onde deveriam ser concentrados os melhores esforços e recursos da atuação governamental, de modo a proporcionar as transformações e melhorias desejadas na realidade, enquanto os alicerces se configurariam como áreas em que a atuação do poder público deve buscar avanços na gestão. Para cada área de resultado, o PMDI analisou os problemas enfrentados e definiu um conjunto de objetivos estratégicos que deveriam orientar os programas e ações governamentais específicos da área, de forma a alcançar resultados previstos em indicadores finalísticos com metas para 2011 e 2023 (PMDI, 2007).

Borges (apud SANTOS, 2009) analisa que, com base nesse direcionamento, as organizações e estruturas do Estado deixam de ser um fim em si mesmo e tornam-se meios de obtenção dos resultados determinados para cada área. Desse modo, o autor ressalta que o alcance dos resultados pretendidos em cada área, embora setorializados, não se atribui unicamente aos órgãos e entidades de competência da agenda, devendo ser obtido pelo trabalho conjunto e articulado de diversas instâncias governamentais.

Figura 5 – Planejamento estratégico do Estado no PMDI 2007/2023



Fonte: MINAS GERAIS (2007, p.20). PMDI (2007-2023).

Em 2011, com a mudança de governo para a gestão de Antônio Anastasia, o PMDI passou por nova revisão e, sob o discurso de intensificar a modernização da gestão pública e o desenvolvimento do Estado para o alcance da visão de futuro reafirmada, pôs em prática o conceito de Estado em Rede e aberto. A introdução dessa noção na gestão pública mineira buscava superar dois problemas centrais de governança, quais são: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. Assim, a substituição do conceito de Áreas de Resultado pelo de Redes de Desenvolvimento Integrado, como estrutura de planejamento e de operacionalização das estratégias organizacionais, representou a tentativa do governo de “proporcionar maior integração entre os setores existentes, formando, para isso, arranjos capazes de otimizar os esforços, de forma cooperativa, voltados para fins comuns” (MINAS GERAIS, 2013, p. 31). Dessa forma,

O Estado em Rede viabiliza a reestruturação do governo de Minas a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersetorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória. (MINAS GERAIS, 2011, p. 64)

Logo, a participação da sociedade civil no processo de planejamento e de construção das estratégias governamentais é incorporada como um importante eixo da gestão pública em rede, de modo a viabilizar uma melhor compreensão da realidade da dinâmica social e das demandas dos cidadãos, bem como o alcance dos seus resultados. Assim, operando em parceria com a sociedade, o Estado incorpora “*como pilares a Gestão para Cidadania, o equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público para produzir mais e melhores resultados para a população*” (MINAS GERAIS, 2011, p.58)²³.

Figura 6 - Minas Gerais 2030 – Visão Integrada da Estratégia



Fonte: Minas Gerais (2011, p. 65). PMDI – 2011-2030.

²³ Pereira (2012) ressalta que, apesar do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) ser identificado como um componente participativo e ter-se o discurso de “Gestão Participativa” no PMDI (2011-2030), o processo decisório do planejamento governamental do Estado ainda esbarra no problema da efetiva participação popular e da democratização direta. Costa (2010, p.12) ressalta que é importante observar que “a dimensão, a complexidade e a linguagem relativa ao planejamento e controle dos orçamentos públicos” também seriam um entrave à participação popular ativa no processo de planejamento governamental.

Diante dessa proposta, para a organização da estratégia e do funcionamento do Estado, como representado na figura 6, o PMDI estabeleceu 11 Redes de Desenvolvimento Integrado. Cada rede focaliza uma meta síntese que se desdobra em objetivos estratégicos, em um conjunto mais amplo e robusto de indicadores e metas detalhadas de curto, médio e longo prazo para mensurar os resultados almejados em cada uma, bem como as estratégias que precisam ser concretizadas para alcançá-los.

4.2.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

Após a construção das estratégias de longo prazo em cada PMDI, como ressaltado anteriormente em análise de Almeida e Guimarães (2006), o processo de definição da estratégia em Minas Gerais compreende também a elaboração de seu instrumento de planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, que viabiliza o desdobramento da estratégia em políticas públicas a serem executadas.

Assim, como instrumento normativo do planejamento das ações do governo para o médio prazo, o PPAG define o escopo de atuação da administração pública mineira para o horizonte de quatro anos, estabelecendo os programas e ações que serão executados pelo governo nesse período (MINAS GERAIS, 2013). Elaborado no primeiro ano de um governo, como lei de iniciativa do poder Executivo e aprovação pelo Legislativo, o plano permanece em vigência até o final do primeiro ano do governo seguinte visando, com isso, garantir a continuidade administrativa do planejamento governamental²⁴.

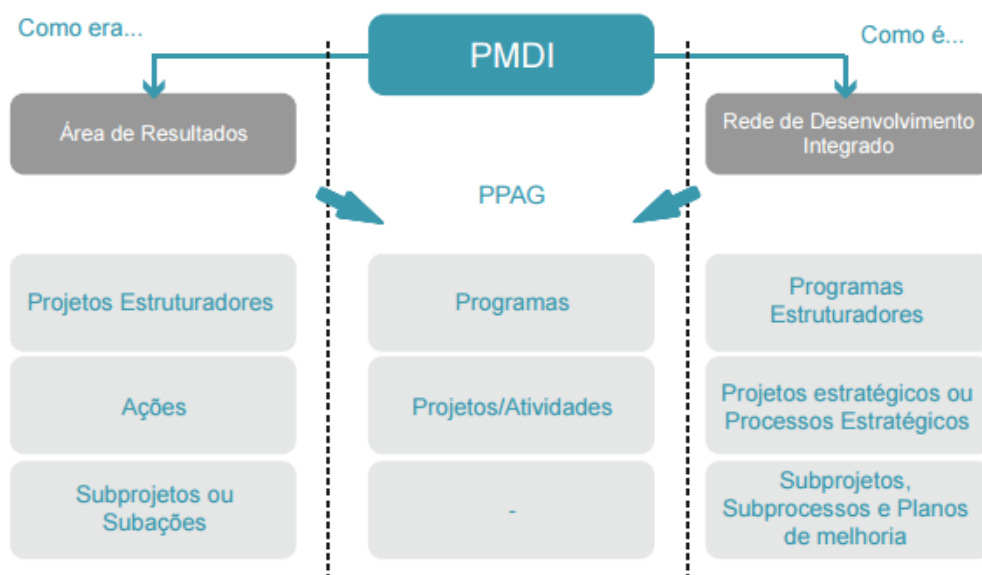
Diferente da Constituição Federal de 1988, que confere ao plano plurianual papel central no processo de planejamento da ação governamental e de condução da política orçamentária, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 define, no parágrafo único do artigo 154, que o PPAG deve ser elaborado em consonância com o PMDI, instrumentalizando os seus objetivos estratégicos e metas para o horizonte de quatro anos. Dessa forma, o PPAG deve detalhar as ações que o Estado objetiva realizar nos próximos quatro anos para viabilizar a materialização da visão de futuro estabelecida no PMDI, especificando os produtos e serviços

²⁴ Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental> Acesso em 14/09/15.

a serem entregues de forma regionalizada, com as respectivas previsões de resultados físicos e estimativas de recursos financeiros (MINAS GERAIS, 2013; MINAS GERAIS, 2007).

Desse modo, segundo Almeida e Guimarães (2006), a integração entre o PMDI e o PPAG deve ser garantida pela metodologia de elaboração dos programas em que a sua definição ou revisão, além de observar as novas demandas da sociedade, deve considerar os objetivos prioritários e as determinações estratégicas presentes no PMDI como os pontos de partida para a sua criação. Essa integração entre os instrumentos de planejamento de longo e médio prazo do Estado é evidenciada na organização dos programas e ações de cada PPAG que segue a estrutura do correspondente PMDI. Assim, observa-se o PPAG 2004-2007 organizado segundo os objetivos prioritários do PMDI 2003-2020. O PPAG 2008-2011, por sua vez, segundo as áreas de resultado introduzidas no PMDI 2007-2023 e destacando em cada programa os objetivos estratégicos e resultados finalísticos que busca atingir. E o PPAG 2012-2015 é organizado segundo as redes de desenvolvimento integrado do PMDI 2011-2030, também detalhando nos programas os objetivos estratégicos e resultado finalísticos estabelecidos no PMDI.

Figura 7 - Revisão do PMDI 2011-2030



Fonte: SEPLAG; MINAS GERAIS, 2013, p.35.

Dentre os programas apresentados no PPAG, vale destacar ainda aqueles considerados prioritários na atuação governamental para a transformação em realidade do futuro almejado

no PMDI e que possuem um efeito multiplicador de estimular outras iniciativas para o desenvolvimento mineiro. Em vista de sua importância, essas ações recebem um tratamento especial no planejamento orçamentário-financeiro, possuindo fluxo orçamentário distinto com efetiva alocação de recursos, e devem ser submetidos “a um processo de gerenciamento intensivo e diferenciado das demais atividades”, sendo submetidas à Gestão Estratégica de Recursos e Ações – GERAES (MINAS GERAIS, 2004, p.30; MINAS GERAIS, 2013; SANTOS, 2009). Essas ações são conceituadas como projetos estruturadores no PPAG 2004-2007, bem como no PPAG 2008-2011 e reformulados como programas estruturadores no PPAG 2012-2015.

Conforme está disposto na Constituição da República e na Constituição Mineira, o PPAG deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as demais relativas a programas de duração continuada. Assim, para disponibilizar um maior detalhamento das ações previstas e, com isso, garantir maior transparência e controle das ações do governo, Costa (2010, p.11) aponta que *“cada um dos programas deve disponibilizar informações sobre objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicadores quantitativos da situação que pretende modificar, metas regionalizadas”*.

Vale ressaltar que, no entanto, a fim de garantir maior alinhamento do PPAG com a previsão e execução orçamentária, tem-se optado no Estado pela inclusão no plano plurianual de todas as políticas do governo sejam elas, portanto, de capital ou corrente, e de duração continuada ou não. Assim, toda política a ser realizada pelo governo deve estar detalhada no PPAG, de modo a também garantir maior transparência e controle das ações do governo (MINAS GERAIS, 2013).

Almeida e Guimarães (2006) analisam que, antes das mudanças iniciadas em 2003, o PPAG era proposto uma única vez para o período de quatro anos. Dessa forma, o orçamento apresentado no primeiro exercício, elaborado no mesmo período do PPAG, alinhava-se ao planejamento, mas os orçamentos apresentados nos anos posteriores não evidenciavam essa integração com o instrumento. Logo, o PPAG era abandonado como instrumento de orientação estratégica do governo ou mesmo como dispositivo de controle social e avaliação de políticas. Como solução para encarar o problema, segundo os autores, foi estabelecido, na lei que instituiu o PPAG 2004-2007, a previsão de revisões anuais do instrumento no mesmo

período de proposição do orçamento. Assim, tem-se a garantia da integração da autorização da despesa anual da LOA ao planejamento financeiro e de realização física das ações do plano já que este estará dentro dos limites orçamentários estabelecidos. Com essa alternativa tornou-se possível também atribuir aos orçamentos as correções necessárias à estratégia de médio prazo para adequação às constantes mudanças internas e externas da conjuntura política e socioeconômica, bem como a adaptação às diretrizes desejadas (MINAS GERAIS, 2014).

Essa premissa de integração plano-orçamento constitui, como analisado anteriormente, condição essencial do modelo de planejamento adotado em Minas Gerais a partir de 2003 e, desse modo, equipara-se às definições conceituais de implementação da estratégia em que, como apresentado no esquema de gerência estratégica proposto por Valeriano (2001) (ver Figura 03), os planos trienais desdobram-se em planos anuais de modo a viabilizar a operacionalização da estratégia e o alcance dos seus objetivos.

Pode-se concluir, dessa forma, que, na atualidade, o PPAG é orientado pelos seguintes princípios:

- Identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo;
- Transparência da ação governamental, de modo que o PPAG e a LOA reflitam as opções de Governo;
- Organização das ações de Governo em Programas;
- Planejamento, tendo como orientação uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo;
- Plano como instrumento para a orientação estratégica e gestão das ações do Governo;
- Fortalecimento do conceito de elaboração/revisão periódica do Plano;
- Gestão voltada para resultados na sociedade (MINAS GERAIS, 2013).

4.3 Implementação da Estratégia

Como analisado pelos autores em análise no capítulo 3, a abordagem estratégica não deve se resumir à sua formulação. Sendo entendida como um processo, destaca-se também a relevância da sua operacionalização para o alcance do futuro almejado. Para isso, como ressaltado pelos autores e apresentado no esquema de Valeriano (2001) sobre a gerência estratégica (ver Figura 03), faz-se necessária a segmentação dos planos e objetivos de longo e médio prazo em planos e objetivos de curto prazo, como os planos anuais em alinhamento aos planos trienais e, portanto, à estratégia.

Na abordagem do “Duplo Planejamento” adotada no Estado de Minas Gerais, Guimarães e Almeida (2006) ressaltam a importância da necessidade de integração das agendas de curto e longo prazo. Segundo os autores, para tanto, deve ficar claro na administração do sistema de planejamento que as mudanças “hoje para amanhã”, ligadas ao planejamento de médio e longo prazo, devem orientar os novos fundamentos para os planos “hoje para hoje” no período subsequente, garantindo a interação presente-futuro. Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) reforçam essa exigência de integração, observando que, na perspectiva dual, a elaboração e a execução do orçamento são essenciais para tornar viável, no curto prazo, a realização das estratégias do governo.

Nesse sentido, apresentada no caso de Minas Gerais a delimitação da estratégia no longo prazo pelo PMDI e seu desdobramento no médio prazo com o PPAG, este tópico busca apresentar a integração do plano ao orçamento por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e com a elaboração do orçamento pela Lei Orçamentária Anual – LOA.

4.3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, considerada a grande inovação introduzida pela Constituição da República de 1988, se estabelece como instrumento para uma articulação efetiva entre o plano plurianual e os orçamentos anuais, tornando o processo de elaboração do orçamento algo mais transparente. A Constituição Estadual, em seu artigo 155, *caput*, estabelece que:

Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais. (MINAS GERAIS, 1989)

Logo, para estabelecer essa ligação entre o plano e os orçamentos, a LDO deve, a cada exercício, compreender as metas e prioridades estabelecidas no PPAG que serão incluídas no próximo orçamento, bem como orientar a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual. Melo (2014) analisa que, assim, a LDO é estabelecida como instrumento inovador de

planejamento visto que as prioridades da administração pública eram antes determinadas somente pelo Poder Executivo sem, portanto, ter a participação do Legislativo.

Outras funções foram atribuídas à LDO pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo-lhe nova importância dentro do ciclo orçamentário. Com a introdução a sua estrutura do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais, é atribuído à LDO a responsabilidade de, estabelecidas metas, demonstrar como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas, bem como avaliar os riscos capazes de influenciar as contas públicas e as providências necessárias, caso eles se concretizem (PIRES *apud* MELO, 2014).

Entretanto, Pares e Valle (2006) analisam que ainda permanece uma grande expectativa em torno das possibilidades da LDO. A falta de uma regulamentação adequada, como uma nova lei complementar de finanças prevista no artigo 165 da Constituição Federal, tem provocado diversas interpretações sobre o funcionamento do sistema e processo de planejamento e orçamento brasileiro e, com isso, reduzido as suas potencialidades.

4.3.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

Conforme estabelecido na Constituição da República e na Constituição Estadual, a Lei Orçamentária Anual (LOA), como projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, é o instrumento encarregado por dispor sobre a previsão das receitas que o erário arrecadará e a fixação das despesas a serem financiadas com estas receitas em determinado exercício financeiro.

Deve se considerar, portanto, que as receitas, ao serem previstas, não apresentam um valor mínimo para a sua entrada nos cofres públicos, diferentemente das despesas que, ao serem fixadas na LOA, são estabelecidas como o valor máximo a ser gasto, que só poderá ser modificado com a própria alteração da lei (FREITAS, 2002). Desse modo, como pontuado por Melo (2014), nenhuma despesa pública pode ser realizada fora do orçamento, permitindo ao cidadão identificar no instrumento a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos.

Melo (2014) analisa que a LOA é regulada por diversos dispositivos, sendo eles: o artigo 165, 5º da CRFB, a Lei Complementar nº101/00, as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, Lei Federal nº 4.320/64, as normas estabelecidas pela LDO e a Constituição Estadual em seu artigo 157. Dentre eles, Pires *apud* Melo (2014) analisa que as Normas Gerais de Direito Financeiro, instituídas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, seria a principal base legal a ser observada quando da elaboração e controle da LOA, que determina:

Art. 2º. A Lei Orçamentária conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Portanto, estimando as receitas e fixando as despesas para determinado exercício, a LOA deve se estabelecer como instrumento responsável pela implementação da visão estratégica do governo no curto prazo (MELO, 2014; MINAS GERAIS, 2013). Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), corroborando com este entendimento, destacam que o processo de elaboração e execução do orçamento no qual a alocação de recursos não segue as orientações do planejamento inviabiliza a estratégia. Analisam, assim, que a aderência do orçamento à estratégia, ou seja, a integração plano-orçamento seria uma importante variável explicativa de estratégias exitosas.

Nesse sentido, o orçamento deve, conforme as orientações da LDO e demais dispositivos de regulamentação, concretizar os objetivos e metas dos programas e ações decorrentes do PPAG, alinhados ao PMDI, estimando os recursos que irão financiar cada ação governamental e fixando as despesas que serão realizadas em cada uma delas, bem como as metas físicas almeçadas com essa atuação (MELO, 2014; MINAS GERAIS, 2013).

Em 2003, como analisado no tópico inicial do capítulo, Minas Gerais encontrava-se em uma grave crise financeira e fiscal, enfrentando a desarticulação entre o planejamento e o orçamento estadual e o conseqüente descrédito da sociedade em relação aos planos governamentais, o que resultava, por sua vez, na ausência de incentivos para a participação e controle social no processo de planejamento e orçamento governamental. Desse modo, como também ressaltado anteriormente, uma importante dimensão da abordagem dual adotada para a reformulação do planejamento estadual mineiro à época foi a integração planejamento-orçamento (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006).

Ao mesmo tempo em que limitava os gastos para buscar o ajuste fiscal, o Estado iniciou medidas para assegurar essa integração entre o planejamento e o orçamento e, com isso, possibilitar uma eficiente realização da estratégia governamental. Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) analisam que para a proposição dessas medidas foram identificadas inicialmente as principais causas das disfuncionalidades nos instrumentos e processos de planejamento e orçamento do Estado que determinavam seu descolamento em relação à estratégia.

Em relação à fase de planejamento e orçamentação, os autores apontam a ausência de mecanismos que assegurassem a coerência entre o PPAG e a LOA, bem como garantissem a alocação dos recursos previstos nos dois instrumentos segundo a orientação estratégica do PMDI. Dessa forma, como analisado anteriormente na caracterização do PPAG, foram adotadas como medidas fundamentais para esses problemas: a revisão anual do PPAG no mesmo momento de elaboração do orçamento, evitando que este se afaste do plano; e a escolha de um portfólio de programas e ações considerados prioritários para o alcance da estratégia, os estruturadores, que receberiam tratamento diferenciado na alocação de recursos orçamentários (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006).

Entretanto, Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) ressaltam que essas medidas adotadas para garantir a integração plano-orçamento na fase de planejamento serão efetivas somente se complementadas por ações que possibilitem a execução eficiente dos recursos alocados, especialmente para os projetos e programas estruturadores. Dessa forma, os autores analisam a adoção de um tratamento especial para as ações estratégicas na gestão orçamentária e financeira realizada durante a execução do orçamento, que passam a ter fluxo de recursos privilegiado. Essa medida é viabilizada pela Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF – que, responsável pelas metas fiscais do Estado, deve avaliar periodicamente as receitas e despesas estaduais e, com base nos resultados, promover os ajustes necessários de contingenciamento ou alocação de créditos adicionais, garantindo o alinhamento das definições alocativas com a estratégia ao longo da execução orçamentária.

Segundo Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) e Pereira (2012), seria evidente os avanços no processo de planejamento estratégico integrado à gestão do orçamento público no governo de Minas Gerais, observados a partir das mudanças introduzidas em 2003. Entretanto, advertem que mesmo a integração planejamento-orçamento, com a garantia de recursos em

conformidade com o plano, não asseguraria uma eficiente realização da estratégia visto que não certifica o bom desempenho dos projetos do setor público, influenciado pela assimetria de informações entre as unidades e pelos arranjos das estruturas implementadoras e suas ações. Portanto, ao buscar analisar a implementação da estratégia neste estudo por meio da execução orçamentária é imprescindível ser discutido não apenas as metas financeiras, como também as metas físicas.

5 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

Como apontado no relatório “A Questão Ambiental em Minas Gerais: Discurso e Política” (1998), realizado pela Fundação João Pinheiro – FJP – em cooperação técnica com a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, a amplitude dos temas relacionados à política ambiental impõe a necessidade de cortes à abrangência da análise. Este capítulo objetiva obter uma visão do tratamento dado à questão ambiental no Estado de Minas Gerais, por meio da análise do arranjo institucional estabelecido para a implementação da estratégia ambiental. No entanto, conforme apontado no relatório, para um estudo sobre a criação e atuação de instituições ambientais no Estado torna-se necessária uma apresentação do contexto em que ocorreram. Assim, será realizada inicialmente uma caracterização da questão ambiental no Brasil, em vista de seu posicionamento sobre o tema no contexto internacional e sua estruturação para viabilizar a atuação governamental na proteção e defesa do meio ambiente.

5.1 A questão ambiental no Brasil

A questão ambiental passou a ocupar lugar de destaque na agenda política internacional a partir do final dos anos 60 e 70, com a emergência dos movimentos ambientalistas. Esses movimentos apontavam o modelo de desenvolvimento econômico vigente e a concentração urbana como causas da degradação do ambiente natural, dos níveis crescentes de poluição no mundo e dos desastres ambientais. A dimensão dos problemas e desequilíbrios ambientais demonstrava a necessidade de intervenção reguladora do Estado, de modo a proporcionar um meio ambiente de qualidade a todos (SILVA, 2009; SANTOS, 2009).

No Brasil, como reflexo da discussão mundial à época, o início dos anos setenta marcou a incorporação da questão do meio ambiente na agenda governamental. Apesar do entendimento dos governos da época opor-se a aceitar os critérios de controle ambiental recomendados pela mobilização mundial, que significaria perder atrativos do país na concorrência econômica, a pressão de organizações internacionais de financiamento e de grupos ecológicos e as repercussões da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, levaram o governo brasileiro a encaminhar, em

1973, através do Decreto nº 73.030, a criação de um órgão de proteção ambiental, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA (MINAS GERAIS, 1998).

A despeito de antecedentes²⁵ à criação da SEMA na institucionalização da política ambiental no país e desta, em um primeiro instante, ser desprovida de poder político e de uma ideologia ambientalista consistente, a secretaria representou relevante progresso na proteção do meio ambiente ao ser o órgão responsável por conduzir o debate que levou à instituição, em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), que tinha como proposta, em uma época de práticas extremamente centralizadoras, promover a descentralização das responsabilidades pela defesa ambiental entre os níveis de governo (MINAS GERAIS, 1998).

Essa lei, destacada como a principal estruturadora da ação de defesa do meio ambiente no Brasil, unificando as diretrizes gerais de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, levou à criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – e do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Esses são os responsáveis atualmente pela atuação governamental na temática juntamente com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, criados pela Lei nº 9.443, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Refletindo a descentralização de competências na agenda, o SISNAMA é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como pelas fundações instituídas pelo Poder Público como responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (MINAS GERAIS, 1998), compreendendo atualmente como estrutura:

- Órgão Superior: O Conselho de Governo;
- Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente - MMA;
- Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

²⁵ “Em nível de aparato legislativo, o documento legal brasileiro mais antigo relativo a um recurso natural é o Código Florestal, editado em 1934 [...]. Data também de 1934 o Código das Águas. Inserem-se ainda neste conjunto o Código da Pesca, de 1938, e o Código de Minas, que foi instituído em 1940 [...]. A questão ambiental era, portanto, tematizada por setores de exploração econômica de recursos naturais. Embora, por vezes, pudesse envolver normas de proteção dos recursos naturais, o seu objetivo voltava-se, prioritariamente, para o fomento e normatização de sua exploração.” (MINAS GERAIS, 1998, p.46).

- Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e
- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.²⁶

Além de instituir o SISNAMA com base no trabalho de forma integrada dos diferentes níveis de governo na proteção e melhoria da qualidade ambiental, Araújo (2008) ressalta que a Lei nº 6.938/81 inseriu, em seu art. 4º, entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, assim como a preservação dos recursos naturais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente. Inovando, dessa forma, ao adotar elementos do discurso de desenvolvimento sustentável que seria consolidado apenas alguns anos depois, a partir da publicação do Relatório de *Brundtland* de 1987. Contudo, a autora ressalta como mais inovadora medida do dispositivo a referência expressa ao princípio do usuário/poluidor-pagador, que teria presença marcante nos documentos firmados internacionalmente sobre a questão ambiental a partir da Conferência do Rio (1992), a ser analisada.

Mais tarde, com a Constituição da República (CRFB) de 1988, a questão ambiental é novamente colocada em pauta na agenda governamental como resultado de ampla movimentação social, representada pela chamada Frente Verde, formada por constituintes que defendiam a aprovação de um capítulo sobre o meio ambiente, e pela apresentação ao Congresso da Emenda Popular sobre a Proteção Ambiental, assinada por centenas de pessoas e organizações (MINAS GERAIS, 1998). Dessa forma, em seu artigo 225, a Carta Constitucional estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado essencial à qualidade de vida e bem de uso comum do povo, como um direito de todos.

As normas constantes no dispositivo, reconhecendo a importância do meio ambiente para a sociedade e da necessidade de assegurar sua conservação por meio de instrumentos legais, impõem ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. Reforçando a organização descentralizada da agenda, os artigos 23 e 24 da Constituição dispõem como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente, o combate a qualquer forma

²⁶Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm> Acesso em 18/10/15.

de poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora, bem como a atribuição concorrente de legislar sobre o assunto. Desse modo, em 1989, diversas leis e decretos foram publicados na área ambiental, muitos deles detalhando legislações anteriores, de modo a compatibilizar a legislação com o funcionamento dos órgãos ambientais e a regulamentar os artigos da Constituição (MINAS GERAIS, 1998).

O posicionamento brasileiro quanto à questão ambiental pode ser ainda analisado quando observada a sua participação em debates e acordos internacionais, como a Conferência de Estocolmo, em 1972, que levou à criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente. Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92, realizada no Rio de Janeiro. Esse encontro, marcado como a maior reunião de líderes mundiais até então realizada na área de meio ambiente, resultou na produção de acordos internacionais dentre os quais se destaca a Agenda 21 (MINAS GERAIS, 1998). Acordada e assinada pelo Brasil e os outros 178 países participantes do encontro, a Agenda 21 Global baseou-se em “um programa de ação [...] que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado ‘desenvolvimento sustentável’”²⁷.

A partir das diretrizes da Agenda 21 Global e como resultado de uma vasta consulta à população brasileira, foi construída a Agenda 21 Brasileira como “um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico”. O processo de sua construção ocorreu entre 1996 e 2002, sendo coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), sob a presidência do Ministério do Meio Ambiente. A partir de 2003, a agenda entrou na fase de implementação assistida pelo CPDS e foi elevada, pelo então atual governo, à condição de programa do Plano Plurianual (PPAG 2004-2007), o que lhe conferiu força política e institucional como instrumento primordial para a construção de um Brasil sustentável²⁸.

²⁷Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 20/10/15.

²⁸Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira> Acesso em 20/10/15.

Em 2000, durante a chamada Cúpula do Milênio, reunião promovida pela ONU, em Nova York, o Brasil, juntamente com os demais países membros das Nações Unidas, firmou o compromisso de combater a extrema pobreza e outros males da sociedade contidos na Declaração do Milênio. Esses compromissos foram materializados nas Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM (ver Figura 08), dentre os quais a “qualidade de vida e respeito ao meio ambiente”, que devem ser alcançados até 2015 (CERQUEIRA; FACCHINA, 2005). Diante dessa responsabilidade, o Decreto Presidencial de 31 de outubro de 2003 instituiu Grupo Técnico que deveria auxiliar na elaboração do plano de ação do governo brasileiro para o alcance das metas e objetivos pactuados, bem como para o monitoramento do progresso do Brasil.

Figura 8 – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: PNUD, 2000²⁹.

Cerqueira e Facchina (2005), buscando discutir a importância da integração de agendas internacionais e nacionais, destacam a sintonia desses dois grandes acordos da ONU na consecução do desenvolvimento sustentável, as prioridades da Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Sendo o Brasil signatário de ambos, as autoras analisam o desenvolvimento do país quanto à Agenda 21, com a elaboração da proposta nacional e as dificuldades enfrentadas quanto aos Objetivos do Milênio, relacionadas ao seu tamanho e às

²⁹ Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 16.10.15.

marcantes diferenças regionais. Entretanto, as autoras destacam que a Agenda 21, como um dos mais completos conjuntos de instrumentos direcionados à sustentabilidade do desenvolvimento, constitui-se como principal referência para direcionar o cumprimento dos Objetivos do Milênio em âmbito nacional, bem como local.

Em 2009 foi aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas a proposta brasileira de sediar a Rio+20. Realizada em 2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável marcou os vinte anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) e objetivou realizar a “renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”. Dentre os temas principais, destacaram-se a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável³⁰.

Uma das disposições presentes no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 – analisa a necessidade do desenvolvimento de objetivos e metas para a busca do desenvolvimento sustentável, de forma semelhante aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM. Dessa forma, estabeleceu-se um processo intergovernamental para elaborar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS e, após mais de três anos de discussão, foi aprovado em 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

Reconhecendo a pobreza, em todas as suas formas e dimensões, como o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 buscou complementar os avanços dos ODM e responder a novos desafios. Desse modo, consiste em uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apresentados na Figura 09, e 169 metas, além de apresentar uma seção sobre os mecanismos de implementação e de parcerias globais, um dos objetivos apresentados, e um arcabouço para seu acompanhamento e revisão³¹.

³⁰ Disponível em: http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/sobre-a-rio-20.html Acesso em: 20/10/15.

³¹ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx> Acesso em 22/10/15.

Diante dessa nova pactuação de objetivos e metas, os países membros das Nações Unidas e, dessa forma, o Brasil, devem alinhar seus esforços com os ODS. Entretanto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) reforça a necessidade de atenção também aos ODM, de modo a concluir as realizações ainda necessárias de forma regionalizada.

Logo, conforme a organização descentralizada da agenda ambiental no Brasil, os objetivos e metas pactuados pelo país no âmbito das negociações internacionais analisadas correspondem a diretrizes para a atuação governamental em todas as esferas de governo. Esse aspecto é constatado, por exemplo, nas ações básicas do Programa Agenda 21 do PPA 2004-2007 que, além da implementação da Agenda 21 Brasileira, propôs o apoio aos processos de construção e implementação de agendas 21 locais, com a formação de multiplicadores dessa agenda (CERQUEIRA; FACCHINA, 2005).

Figura 9 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: PNUD, 2015.³²

Entretanto, Guimarães, Bezerra e Simões (2008) destacam que existem contradições entre o discurso brasileiro e sua atuação interna. Analisando a postura adotada pelo Brasil na agenda ambiental internacional, os autores identificam que o país assume uma posição importante no

³² Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 16.10.15.

campo de negociações e acordos desenvolvidos entre os países, associada a sua abundância de recursos naturais e delimitação como país emergente. No entanto, sua proatividade na esfera internacional, até como liderança entre os países em desenvolvimento, contrastaria com um posicionamento defensivo no âmbito interno, em que assume a preferência do crescimento econômico e da industrialização sobre a conservação e o uso racional de recursos naturais, além de considerar os problemas ambientais de acordo com os preceitos de soberania e segurança nacional. Essas contradições, portanto, levantariam interrogações quanto ao efetivo compromisso brasileiro em relação à agenda ambiental global.

Essa contradição na atuação interna, conforme analisado por Scardua e Bursztyn (2003), seria evidenciada na descentralização da política ambiental no Brasil em que, apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter sido criada de forma descentralizada, constata-se a ausência de instrumentos operacionais para a realização de uma gestão ambiental coordenada e cooperativa entre os entes federais e, assim, como pontuado por Araújo (2008a, p.238), o SISNAMA ainda não se encontraria “estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional” para atuar em todos os níveis de governo conforme as diretrizes advindas dos acordos internacionais ressaltados.

Segundo Araújo (2008a), diante da necessidade de serem estabelecidas regras mais claras sobre o funcionamento do SISNAMA, nomes de peso entre os juristas de Direito Ambiental defendem a importância da edição da lei complementar fixada pelo parágrafo único do art. 23 da CRFB para, assim, regulamentar a cooperação entre os entes federados em relação à atuação no campo da política ambiental. A autora analisa que, no entanto, os dispositivos da Lei nº 6.938/81, ao tratarem sobre o SISNAMA, poderiam ser considerados como tal lei complementar e, desse modo, a atenção do legislador brasileiro deveria se voltar às deficiências desta lei, com a inserção de temáticas mais atuais e de regras mais claras e detalhadas para sua operacionalização.

Fernandes (apud MINAS GERAIS, 1998) corrobora com esse entendimento, analisando que, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, havia uma ampla legislação com preocupação ao meio ambiente na esfera federal, complementada em vários aspectos por uma série de regulamentações estaduais, metropolitanas e municipais. Dessa forma, o autor pontua que o problema ambiental no país não seria de natureza legal, já que o seu uso possibilitaria, teoricamente, a intervenção dos diferentes níveis de governo na prevenção e combate de

atividades predatórias. A situação ambiental brasileira seria, todavia, como ressaltado por Guimarães, Bezerra e Simões (2008), um produto de uma postura política que privilegia os interesses econômicos³³ e, desse modo, Araújo (2008) destaca a resistência daqueles que atuam em prol da proteção ambiental à inserção de alterações na Lei nº 6.938/81 visto que, diante do quadro de forças políticas desfavoráveis, tem-se observado a tendência do apoio do Congresso Nacional à flexibilização das normas ambientais e não exatamente ao seu aperfeiçoamento.

Dentre os problemas existentes na estruturação do SISNAMA, Araújo (2008) pontua a centralização injustificada no Ministério do Meio Ambiente – MMA e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a sobreposição e conflito nas atuações do MMA/IBAMA e dos órgãos seccionais (estaduais), a indefinição do papel dos órgãos locais (municipais) e seu conflito com os órgãos seccionais, a indefinição dos limites do poder normativo do CONAMA e a falta de diálogo com os sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o SINGREH. Scardua e Bursztyn (2003) ressaltam ainda a falta de capacidade institucional e de recursos humanos dos órgãos ambientais existentes. Ademais, conforme Toni e Pacheco (2005), diferentemente de outras áreas de atuação governamental, não há grandes benefícios ou vantagens aos governos assumirem as tarefas político-administrativas ligadas à gestão ambiental sem atribuições específicas e, desse modo, os estados e municípios têm respondido de forma muito variável às oportunidades de atuar na questão ambiental.

Desse modo, Toni e Pacheco (2005) reforçam a necessidade de o MMA buscar um modelo de descentralização que garanta a complementariedade e cooperação entre os três níveis de governo, bem como a ampla participação social e, nesse sentido, destacam também a importância da gestão ambiental integrar-se a outras políticas públicas, especialmente aquelas orientadas ao desenvolvimento, de modo a conceber o que se passou a denominar de “transversalidade”. Nesse sentido, conforme analisam para o âmbito local, os governos estaduais devem estar aptos a se envolver com a gestão ambiental, atuando em conjunto com os órgãos federais e municipais, de modo integrado às demais políticas públicas e com ampla participação social.

³³ Fernandes (apud MINAS GERAIS, 1998) ressaltava ainda como sendo muitas intervenções predatórias ao meio ambiente promovidas pelo próprio Estado.

5.2. A questão ambiental no Estado de Minas Gerais

Em 1980, o Estado de Minas Gerais instituiu a Lei Estadual nº 7.772, que dispõe sobre a política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Dessa forma, anterior à própria Política Nacional do Meio Ambiente – Lei Federal nº 6.938 de 1981, a introdução dessa gestão ambiental em âmbito estadual estabeleceu Minas Gerais como um dos estados brasileiros pioneiros na elaboração de uma legislação ambiental sistemática e estruturada (NOYA, 2012).

Integrada por um conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação do governo, a Lei nº 7.772/80 dispõe sobre os órgãos responsáveis a atuar na área, os instrumentos legais que permitem ao Estado intervir na proteção do meio ambiente, a necessidade de consideração de seus dispositivos para a concessão de incentivos e financiamentos a projetos de desenvolvimento, bem como sobre as penalidades aplicáveis às infrações das normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos. Com a instituição, em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente, a estrutura mineira é atrelada ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – como órgão seccional.

Como exposto na análise da questão ambiental no Brasil, em 1988, a Constituição da República Federativa estabeleceu, em seu artigo 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo dever do Poder Público, juntamente com a sociedade, assegurar a sua defesa e preservação. Nesse sentido, com base em seus artigos 23 e 24, que dispõem sobre as competências comuns e concorrentes aos entes, a Constituição definiu a atuação do “Poder Público” na questão ambiental como responsabilidade das três esferas do governo e, portanto, também sendo de responsabilidade dos Estados. Desse modo, em 1989, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 214, reafirma o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e, no 1º parágrafo do referido artigo, estabelece uma série de atribuições ao Estado necessárias para garantir a efetividade desse direito, reafirmando as diretrizes da Lei Estadual nº 7.772/80.

Em vista das atribuições definidas nestes dispositivos, o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA, legalmente instituído pela Lei Delegada nº125, de 25 de

janeiro de 2007 ³⁴, é hoje o responsável pela gestão estadual do meio ambiente (SILVA, 2009). Noya (2012) analisa que a atual configuração do SISEMA é resultado da gradativa institucionalização dos órgãos responsáveis pela agenda de políticas públicas voltadas à questão ambiental em Minas Gerais. Segundo Silva (*apud* NOYA, 2012), essa atualização do sistema ao longo dos anos, com melhorias em sua capacidade operacional, estaria associada à ampliação da importância da discussão ambiental na agenda política estadual.

Remetendo à implantação da agenda com a Comissão de Política Ambiental em 1977, Silva (*apud* NOYA, 2012, p.71) traça a evolução histórica da estruturação dos órgãos ambientais mineiros e, assim, divide a institucionalização do SISEMA em quatro períodos delimitados por importantes marcos:

- 1º) início da construção do SISEMA com a instituição da Comissão de Política Ambiental: 1977 a 1982;
- 2º) criação e funcionamento da Superintendência de Meio Ambiente (SMA): 1983 a 1988;
- 3º) criação da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM); transformação da Comissão em Conselho de Política Ambiental (COPAM): 1989 a 1997;
- 4º) consolidação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) como órgão ambiental; implantação das Unidades Regionais Colegiadas do COPAM (URCs) e Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAMs): 1998 a 2008.

Engel (2012, p.3), bem como apontado por Carvalho *et al* (2009), analisa que “as primeiras grandes transformações do Sistema Estadual de Meio Ambiente foram iniciadas em 2003, no bojo do chamado Choque de Gestão, impactando a SEMAD, as entidades vinculadas [...] e o Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM”. Ambos os autores ressaltam ainda uma segunda etapa de modificações à estrutura de atenção ambiental do Estado a partir de 2007, dentre as quais se destacou a instituição do SISEMA pela Lei Delegada nº125/07.

Sob uma estrutura funcional integrada, o Governo de Minas reuniu as entidades componentes do SISEMA em um único endereço de modo a consolidar a integração das ações de atenção ao meio ambiente que se encontravam fragmentadas e descoordenadas em cada órgão ambiental. Como diferencial, Carvalho *et al* (2009) evidenciam a unificação e racionalização das áreas administrativas da SEMAD e das entidades vinculadas. Assim, de modo a compartilhar recursos materiais, humanos e financeiros, as áreas de planejamento e de orçamento, bem como as de logística, compras e contratações, contabilidade, infraestrutura,

³⁴ Conforme analisado por Carvalho, Lott e Grego (2013) no estudo: “Integração: a concepção do Sistema Estadual de Meio Ambiente em Minas Gerais”.

sistema de informação e transportes foram centralizadas na SEMAD, através da Subsecretaria de Inovação e Logística.

Carvalho *et al* (2009), complementado por Engel (2012), assinala que os órgãos e entidades permaneceram, por sua vez, com sua autonomia à execução dos projetos e iniciativas, prioritárias ou não em relação à estratégia, que são coordenados pelo setor central de estratégia do sistema, a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da SEMAD. Logo, os autores analisam o desenho da estrutura integrada do SISEMA, em que se mantiveram as estruturas funcionais com uma unidade central integradora.

Noya (2012) analisa que a estrutura estabelecida até 2008 para a política ambiental de Minas Gerais não passou por alterações significativas. Engel (2012) destaca que, objetivando a maior eficiência e agilidade da gestão ambiental, assim como a modernização da estrutura do Estado, chegou a ser proposta a criação de novo órgão que incorporasse as funções das entidades vinculadas à SEMAD, que não foi adotada por resistência dos servidores. Logo, a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, é a norma vigente quanto aos órgãos da administração pública ambiental.

De acordo com o artigo 202 da referida lei, o SISEMA tem a finalidade de integrar o regime de proteção e defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos a cargo do Estado no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) por meio da articulação coordenada dos órgãos e entidades que o integram. São eles: a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), o Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF), entre outros.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD – é a responsável pela coordenação do SISEMA. Como disposto no *caput* do artigo 199 da Lei Delegada nº180/11, a secretaria:

Art. 199 – [...] tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar, fiscalizar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à

articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável.

[...]

§ 2º - As competências específicas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para o alcance das finalidades de que trata o *caput* deste artigo serão estabelecidas em decreto.

§ 3º - A SEMAD exercerá suas competências em articulação com as entidades a ela vinculadas, na forma estabelecida em regulamento.

Portanto, para o alcance dessas finalidades, a secretaria deve exercer suas competências em articulação com as entidades a ela vinculadas. Conforme o artigo 201 da mesma lei, o Copam e o CERH integram a área de competência da SEMAD por subordinação administrativa, enquanto a FEAM, o IEF e o IGAM são órgãos vinculados à secretaria. Um exemplo dessa articulação seria o compartilhamento com a SEMAD das atividades de polícia exercidas pelas entidades vinculadas a ela, como determinado nos parágrafos do referido artigo.

O Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam, conforme disposições da Lei Delegada nº 178 de 2007, é um órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à SEMAD. Ainda segundo a referida lei, no seu artigo 3º, o órgão tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para garantir a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, assim como determinar sobre a sua aplicação pela SEMAD, pelas entidades a ela vinculadas e pelos demais órgãos locais³⁵. Com sua estrutura fundamentada em um sistema colegiado, o COPAM consagrou a fórmula do gerenciamento participativo, inovando na forma de organização de conselhos governamentais e na própria elaboração de políticas públicas.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, criado pelo Decreto nº 26.961 de 1987, é responsável por promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, compatibilização, avaliação e controle dos Recursos Hídricos do Estado. Dessa forma, como disposto no artigo 41, da Lei nº 13.199 de 1999, dentre suas competências deve estabelecer os princípios e as diretrizes para a política estadual, aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos, estabelecer os critérios e as normas para a outorga e cobrança dos direitos de uso dos recursos hídricos, bem como incentivar a criação de comitês de bacia e deliberar sobre as decisões de cada comitê.

³⁵ “§ 1º São considerados órgãos locais os órgãos ou as entidades do Poder Público Municipal cujas atividades estejam associadas às de proteção e controle do uso dos recursos ambientais”.

A Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, conforme disposto no artigo 203 da Lei Delegada nº 180/11, deve executar a política de proteção, conservação e melhoria da qualidade ambiental relacionada à gestão do ar, do solo e de resíduos sólidos. Dessa forma, deve prevenir e corrigir a poluição ou degradação ambiental provocada pelas atividades industriais, minerárias e de infraestrutura. Ademais, deve promover e realizar ações de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias ambientais, bem como apoiar tecnicamente as instituições do SISEMA, visando à preservação e à melhoria da qualidade ambiental no Estado.

O Instituto Estadual de Florestas – IEF, como disposto no artigo 205 da citada lei, é responsável por executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, bem como o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca. Além disso, deve promover a realização de pesquisas em biomassa e biodiversidade.

O Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, segundo disposição no artigo 207 da mesma lei, responde pela execução da política estadual de recursos hídricos formulada pela SEMAD, pelo CERH e pelo COPAM. Dessa forma, dentre suas competências deve coordenar, incentivar e orientar a criação, a implantação e o funcionamento dos comitês e agências de bacias hidrográficas, coordenar a elaboração e a atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos, subsidiar o CERH no que couber, assim como gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

Desse modo, Noya (2012) analisa que a política ambiental de Minas Gerais encontra-se dividida em três agendas: a Agenda Verde, destinada ao IEF, teria a finalidade de elaborar e executar a política florestal no Estado, de modo a promover a preservação e conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável de recursos naturais renováveis; a Agenda Azul, de responsabilidade do IGAM, tem o objetivo de gerir os recursos hídricos no Estado, preservando a sua qualidade e quantidade; e a Agenda Marrom, de tutela da FEAM, visa proteger, conservar e melhorar a qualidade do ar, do solo e dos resíduos sólidos, atuando, pois, na prevenção e correção da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras,

assim como realizando atividades de pesquisa de tecnologias ambientais³⁶ (MINAS GERAIS, 1998). A SEMAD, nesse contexto, seria a responsável pela coordenação do sistema e, dessa forma, como analisado por Engel (2012), pela chamada Agenda Branca.

³⁶ Essa maior especialização das ações desenvolvidas por cada órgão executivo do sistema reflete modificações introduzidas, em 1997, por leis de reorganização dos seus órgãos e entidades que faziam parte do processo de reordenação institucional do sistema que se iniciou com a criação da SEMAD em 1995 (MINAS GERAIS, 1998).

6 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA VIA PLANOS ANUAIS

Como destacado ao longo do estudo, o orçamento público contempla as ações a serem desenvolvidas pelo governo a cada ano, dispondo sobre os recursos destinados a sua execução e os resultados a serem alcançados. Melo (2014) analisa que, assim, o orçamento deve ser elaborado e executado como instrumento responsável pela implementação da estratégia do governo no curto prazo. Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) ressaltam ainda que a integração do orçamento ao plano seria uma importante variável explicativa às estratégias exitosas.

Como observado por Certo e Peter (1993), no entanto, no processo de construção da administração estratégia em uma organização, a implementação da estratégia e sua formulação influenciam-se mutuamente. Portanto, para analisar a atuação do Estado de Minas Gerais na questão ambiental deve se levar em consideração que a implementação efetiva de estratégias na agenda, a partir da delimitação do orçamento, depende da sua boa formulação, sendo comprometido o resultado final se qualquer uma delas for malfeita.

Dessa forma, este capítulo tem como finalidade apresentar, inicialmente, um diagnóstico da estratégia estadual formulada para a atenção à questão ambiental, compreendida nos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo do Estado, respectivamente, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Em vista do foco na atuação governamental entre 2008 e 2014, será objeto de análise a estratégia estabelecida no PMDI 2007-2023 e no PMDI 2011-2030, bem como seu desdobramento nos específicos PPAGs, 2008-2011 e 2012-2015, e suas revisões. Logo, tendo-se como referência a metodologia de elaboração desses instrumentos apresentada anteriormente, o diagnóstico proposto será realizado com base nos documentos em destaque, bem como no trabalho de Santos (2009), “A estratégia para construção da sustentabilidade ambiental no Estado de Minas Gerais: estudo de caso da Meta 2010”, que fundamentará a análise do PMDI 2007-2023 e o conseqüente embasamento da discussão do PMDI 2011-2030.

Realizado esse diagnóstico, em um segundo momento, será contextualizada e problematizada a participação do orçamento alocado e realizado no Sistema Estadual de Meio Ambiente e

Recursos Hídricos – SISEMA – em relação ao orçamento do Estado no período de análise, entre os anos de 2008 a 2014. Dessa forma, apresentadas também particularidades da evolução do orçamento do SISEMA, busca-se dimensionar o tratamento dado à política ambiental na agenda do governo.

Diante desse cenário e com base na estratégia diagnosticada para a atenção à questão ambiental em Minas Gerais, no terceiro tópico do capítulo será realizada a análise da autorização de créditos e realização de despesas nos chamados projetos e programas estruturadores do SISEMA. As ações compreendidas nestes projetos e programas são consideradas prioritárias na atuação governamental para o alcance da estratégia. Logo, a análise de seu tratamento no orçamento do SISEMA, bem como em relação às demais ações empreendidas pelo sistema, busca verificar a implementação da atenção à temática ambiental identificada na formulação da estratégia estadual.

Para a realização de ambas as análises relativas ao orçamento, os dados foram coletados do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI do Estado de Minas Gerais. Vale destacar que, para a sua coleta, foram desconsiderados os recursos associados a convênios e outros acordos e, para viabilizar a realização da análise proposta de comparação entre os anos do período escolhido, os dados foram atualizados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, com base em dezembro de 2014.

Por fim, como observado por Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), assim como por Pereira (2012), a integração planejamento-orçamento e, assim, a garantia de recursos em conformidade com o plano, ainda não asseguraria uma eficiente atuação governamental na realização da estratégia. Logo, com o propósito de complementar a análise da implementação da atenção do governo à questão ambiental conforme o posicionamento definido nos seus instrumentos de planejamento é imprescindível a verificação não somente do direcionamento de recursos, mas também o alcance das metas físicas estabelecidas. Dessa forma, será ainda detalhada, no último tópico do capítulo, a execução das metas físicas estabelecidas para os programas estruturadores da estratégia ambiental. Para essa apresentação, os dados foram coletados do “Relatório Institucional de Monitoramento”, documento que, com base nas informações do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, apresenta,

para cada ano de execução do PPAG, a programação e a execução física e orçamentária de seus programas e ações.

6.1 Estratégias de atuação na agenda ambiental

O relatório “A Questão Ambiental em Minas Gerais: Discurso e Política” (FJP; FEAM, 1998, p.128) analisa o desenvolvimento no Estado de “uma série de planos no sentido de orientar sua atuação na área ambiental e de definir prioridades, estratégias e linhas de ação”. Esses planos, bastante abstratos e gerais, eram elaborados antes mesmo da efetiva implantação da FEAM. Em julho de 1988, o intitulado “Programa trienal de política ambiental para o Estado de Minas Gerais”, elaborado pelos membros do COPAM, foi o primeiro deles. As mesmas ideias desse planejamento de atuação do Estado na gestão ambiental foram desenvolvidas depois no “Programa estadual de meio ambiente do Estado de Minas Gerais” de 1989, na “Proposta de Política Ambiental” elaborada pelos técnicos da FEAM em agosto de 1991 e no “Programa Estadual do Meio Ambiente (PEMA)” de 1992.

Como explicado anteriormente, no tópico sobre a construção da estratégia em Minas Gerais, o PMDI é desenvolvido atualmente como o documento de planejamento de maior horizonte temporal do Estado, devendo ser observado para a elaboração do PPAG e os programas estaduais, regionais e setoriais. Definindo uma visão de futuro almejada, se consolidam no plano as estratégias governamentais e principais diretrizes que orientarão a elaboração dos demais instrumentos de planejamento da atuação governamental para o seu alcance no longo prazo. Desse modo, o PMDI se configura como o principal instrumento a ser analisado para verificar a orientação da atuação do Estado na área ambiental ³⁷.

O PMDI 2003-2020 foi o primeiro plano formulado após as mudanças introduzidas no planejamento estadual pelo chamado “Choque de Gestão”. Com a aspiração de, no longo prazo, tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver, o plano propôs, dentre as três opções de estratégia, a promoção do desenvolvimento do Estado em bases sustentáveis como

³⁷ Outros planos, como o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Plano de Controle da Poluição Veicular, o Plano de Energia e Mudanças Climáticas, entre outros, abordam áreas específicas da agenda ambiental e, portanto, não serão objeto de análise neste tópico que busca apresentar a situação da questão ambiental como um todo no Estado.

caminho estruturador das ações do governo para o alcance da visão de futuro³⁸. O instrumento ressaltou, assim, a importância de um novo entendimento acerca da concepção de desenvolvimento em que se deve atentar não apenas para a promoção da prosperidade econômica, mas também para a atenuação das desigualdades sociais e a promoção do equilíbrio ambiental, dimensões que são geralmente negligenciadas ou menos valorizadas em sua importância para a garantia da qualidade de vida.

De modo a viabilizar essa estratégia, um dos objetivos abordados no PMDI 2003-2020 como prioritários na agenda do Estado foi a intensificação da atuação governamental na gestão ambiental, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado. Apesar de ser um objetivo amplo, o plano destaca, na sua descrição, pontos fundamentais para essa atuação: “*a gestão dos recursos hídricos, a melhoria da qualidade ambiental (despoluição), a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento florestal*” (MINAS GERAIS, 2003, p. 92). Esse objetivo prioritário foi ainda desdobrado no plano em um conjunto de iniciativas estratégicas para a área que deveriam, assim, orientar a materialização da estratégia em ações passíveis de serem implementadas por meio da elaboração dos programas do PPAG 2004-2007, bem como da definição dos projetos estruturadores – GERAES.

Em vista do contexto de crise da época, como analisado na reestruturação do planejamento em Minas Gerais, Borges (*apud* SANTOS, 2009) analisa que o alinhamento estratégico direcionado pelo PMDI 2003-2020 evidenciou a priorização do Programa Choque de Gestão. Com isso, o autor destaca uma clara orientação do governo no período em promover a reestruturação da máquina pública, seguindo a expansão das receitas, o corte de gastos e a modernização da gestão e da máquina estatal.

Desse modo, diante do propósito de identificar a atuação governamental na agenda ambiental, o PMDI 2003-2020 não será objeto de maior avaliação, optando-se por detalhar a estratégia formulada para a atenção à questão ambiental no Estado de Minas Gerais no PMDI 2007-2023 e 2011-2030, de modo a viabilizar a posterior análise da sua implementação no período de 2008 a 2014.

³⁸ É importante atentar, contudo, que o PMDI anterior, proposto para o período de 2000 a 2003, um menor horizonte temporal, já incorporava a dimensão ambiental como estratégia para o desenvolvimento sustentável do Estado.

6.1.1 A Estratégia de Sustentabilidade Ambiental – PMDI 2007-2023

Ainda como analisado anteriormente, a revisão do instrumento em 2007, com a elaboração do PMDI 2007-2023, manteve a inspiração de futuro definida em 2003 de “*tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver*”. Assim, para tornar a realidade mineira mais próxima dessa visão de futuro almejada, uma das estratégias setoriais proposta no plano para compor a estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais era a de sustentabilidade ambiental, evidenciada em um dos quadros superiores da figura 5. Em seu trabalho “A estratégia para construção da sustentabilidade ambiental no Estado de Minas Gerais: estudo de caso da Meta 2010”, Santos (2009, p.38) ressalta que o cenário ambiental estabelecido para a elaboração de tal estratégia teria como base um diagnóstico muito geral, partindo, “*até mesmo, de um senso comum acerca dos problemas vivenciados pela sociedade contemporânea, no tocante à degradação ambiental e suas consequências*”.

Com base neste diagnóstico, como evidenciado na análise de Santos (2009), foram destacados os esforços do governo em “*conciliar a geração de riqueza e a obtenção de bem-estar social com a preservação da qualidade ambiental*” para a concretização da sustentabilidade ambiental como estratégia no Estado, assim como levantado no PMDI anterior (MINAS GERAIS, 2007, p.15). A autora observa que, a partir deste posicionamento, o governo mineiro buscou adotar medidas como as já utilizadas em diversos países e, dessa forma, o PMDI 2007-2023 apontaria para uma subdivisão dos propósitos da Agenda 21³⁹ ao propor o direcionamento da estratégia de sustentabilidade ambiental por iniciativas integradas⁴⁰ nas três agendas principais do meio ambiente, a Agenda Azul, a Verde e a Marrom, executadas, como apresentado anteriormente, segundo as competências específicas dos órgãos ambientais mineiros.

Logo, conforme a sistemática de planejamento adotada, o PMDI 2007-2023 adotou a qualidade ambiental como uma das áreas de resultado da atuação governamental mais diretamente correlacionada com a estratégia de sustentabilidade ambiental (SANTOS, 2009). Inovação proposta nessa revisão, como analisado anteriormente, as áreas de resultado

³⁹ Essa relação poderia ser associada à participação do então secretário da SEMAD, José Carlos Carvalho, na formulação da Agenda 21 brasileira, como secretário-executivo do MMA, entre 1999 e março de 2002, e, posteriormente, como ministro, até a mudança de governo em 2003.

⁴⁰ Santos (2009) questiona a incorporação efetiva de uma visão integrada visto que, apesar de sinalizada, essa não teria sido aprofundada no detalhamento de estratégias de ação para a articulação dos atores diversos ou das múltiplas causas envolvidas.

organizavam os esforços e recursos do governo para as transformações e as melhorias desejadas e, assim, na área de qualidade ambiental, o plano delimitou os grandes desafios a serem superados nesse campo de atuação do Estado e definiu os objetivos estratégicos específicos para a área, com as ações e os resultados finalísticos a serem perseguidos. Santos (2009) critica, no entanto, que o documento, em diversos momentos, reforça um viés econômico perante a questão ambiental, como oportunidade ou barreira ao crescimento econômico, sem apresentar uma articulação entre economia e ecologia e, assim, sem delimitar a sustentabilidade ambiental de forma sistêmica e intersetorial.

Na definição dos objetivos estratégicos, é possível observar que o plano buscou refletir as múltiplas frentes de atuação necessárias para a promoção da sustentabilidade ambiental no Estado abordando, assim, propósitos a serem alcançados nas três agendas do meio ambiente. São eles:

- Aprimorar a gestão de bacias hidrográficas, visando disponibilidade e qualidade da água e redução dos conflitos em torno de seu uso;
- Reduzir a contaminação das águas de Minas Gerais;
- Conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica;
- Promover a gestão eficiente dos passivos de mineração e indústrias;
- Promover investimentos privados com externalidades ambientais positivas;
- Ampliar o tratamento de resíduos sólidos;
- Adotar metas de sustentabilidade e qualidade ambiental e consolidar o sistema de monitoramento;
- Ampliar o percentual do território ambientalmente protegido e promover a gestão eficiente das Unidades de Conservação;
- Consolidar o Sistema de Informação Ambiental e de Monitoramento; e
- Concluir o zoneamento econômico-ecológico (uso da terra) (MINAS GERAIS, 2007, p.34).

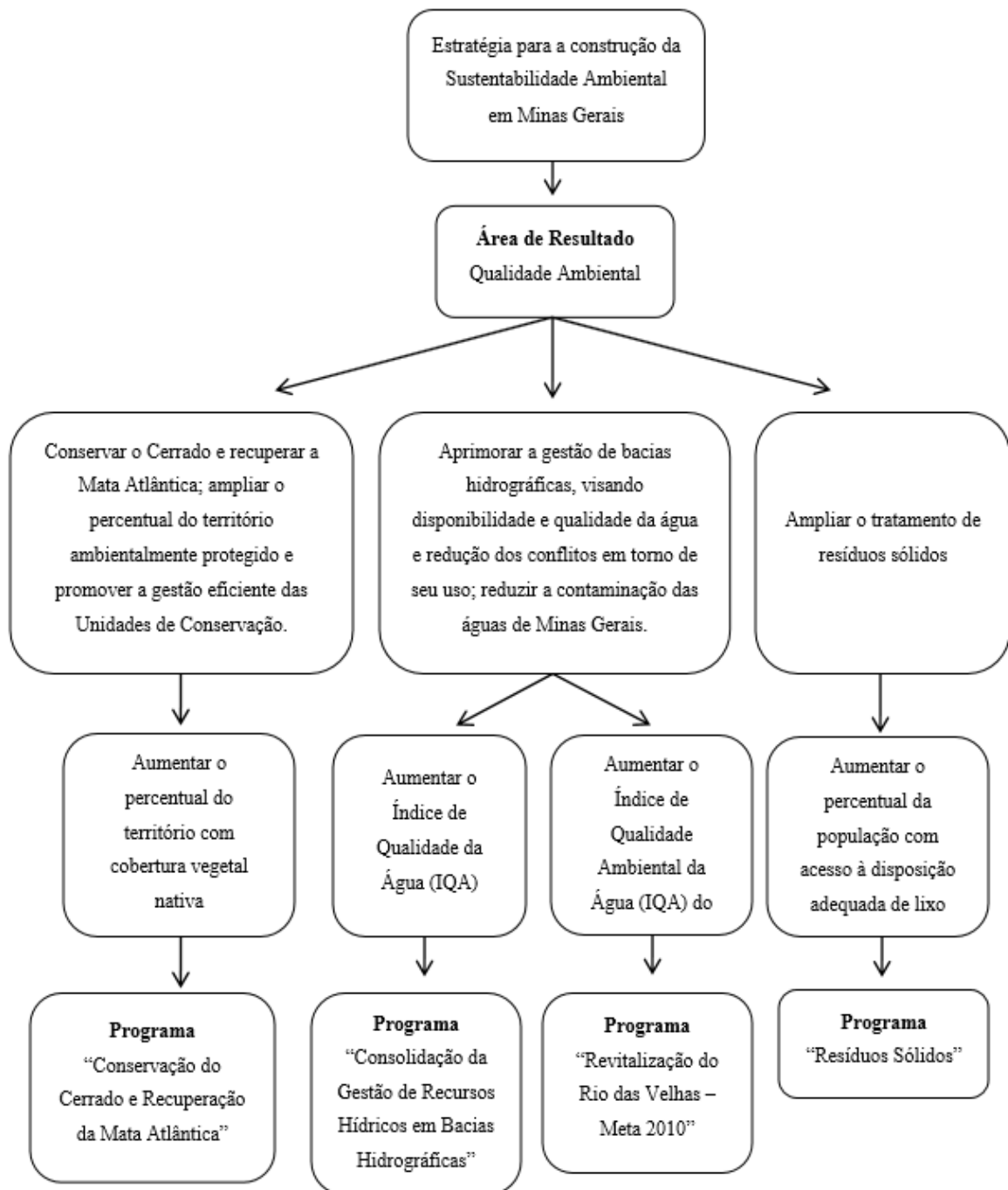
Com base no conceito de área de resultado, o PMDI 2007-2023 estabeleceu que esses objetivos estratégicos deveriam, com base na situação verificada à época, promover os seguintes resultados finalísticos com metas no horizonte de médio e longo prazo: o aumento do Índice de Qualidade da água (IQA), sendo especificado com outro resultado o aumento do IQA do Rio das Velhas; o aumento do percentual do território com cobertura vegetal nativa; e o aumento do percentual da população com acesso à disposição adequada de lixo. Verifica-se, desse modo, a escolha de resultados em cada uma das agendas de atenção ambiental, respectivamente, azul, verde e marrom. Para os objetivos apontados serem alcançados, o documento apresentou ainda uma série de iniciativas a serem adotadas, são elas:

- **A revitalização do Rio das Velhas, especialmente em seu trecho metropolitano;**
- **A conservação do Cerrado e a recuperação da Mata Atlântica;**
- O fomento do desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o uso sustentável dos biomas Cerrado e Mata Atlântica;
- **O tratamento adequado dos resíduos sólidos, visando equacionar a destinação e fomentar o reaproveitamento;**
- O fomento dos negócios ambientais impulsionados pelo mercado de crédito de carbono e a preparação da indústria mineira para adequação a uma política global de controle e prevenção das mudanças climáticas;
- **O fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos para a adequada gestão de bacias hidrográficas;**
- A expansão do plantio de florestas econômicas em áreas já desmatadas, com a introdução de sistemas agrosilvopastoris de comprovado efeito conservacionista. (MINAS GERAIS, 2007, p. 35). (grifo nosso)

Sob a estruturação em áreas de resultados, essas iniciativas e os objetivos estratégicos estabelecidos no plano orientaram a elaboração do plano PPAG 2008-2011. Como discutido anteriormente, dentre os programas e ações estabelecidos no PPAG são delimitados os chamados estruturadores, considerados prioritários para o alcance da estratégia no médio prazo e, desse modo, foco de recursos da atuação governamental e de gerenciamento diferenciado pelo GERAES. No âmbito da qualidade ambiental como área de resultado, foram estabelecidos como estruturadores: a conservação do Cerrado e recuperação da Mata Atlântica; a consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em bacias hidrográficas; os resíduos sólidos; e a revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010. Observando as iniciativas em destaque dentre as propostas no PMDI, bem como os resultados finalísticos esperados, é claro o alinhamento estratégico entre o PMDI 2007-2023 e a delimitação dos projetos estruturadores no PPAG 2008-2011 para a materialização do futuro almejado.

Esse alinhamento pode ser observado, a seguir, em esquema elaborado com base em proposta de Santos (2009):

FIGURA 10 - Esquema de alinhamento entre o PMDI 2007-2023 e o PPAG 2008-2011



Fonte: Elaboração própria.

A seguir serão apresentadas as ações verificadas em cada um dos programas estruturadores do PPAG 2008-2011, considerando a incorporação e a alteração de ações em suas revisões anuais:

QUADRO 02 – Programa Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica

Código	Ação
4051	FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO, TRANSPORTE E CONSUMO DE PRODUTOS DA FAUNA E FLORA
4054	MONITORAMENTO ELETRÔNICO DO TRANSPORTE DO CARVÃO VEGETAL
1018	AMPLIAÇÃO DA BASE FLORESTAL PRODUTIVA
1023	PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DA SILVICULTURA DE ESPÉCIES NATIVAS
4007	PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS
1058	criação e implantação de áreas protegidas
1059	efetivação do uso público de unidades de conservação
1060	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E PROMOÇÃO DA CONECTIVIDADE ENTRE FRAGMENTOS FLORESTAIS - PROMATA
	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS
1061	REVISÃO E EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS
1062	INCORPORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS - BOLSA VERDE
4025	GESTÃO COMPARTILHADA DA FAUNA
1052 ¹	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS - FHIDRO
1061 ¹	BOLSA VERDE - FHIDRO
5022 ²	TRAVESSIA MEIO AMBIENTE

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 A).

¹ Adicionado em 2010.

² Adicionado em 2011.

**QUADRO 03 – Programa Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias
Hidrográficas**

Código	Ação
1010	CONCLUSÃO DA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NAS UPGRH
1011	CONCLUSÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS
	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS
	ACOMPANHAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS
1013	ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES HÍDRICOS NAS UPGRH's SELECIONADAS
4032	CADASTRAMENTO DE USOS E USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS
	DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E CADASTRAMENTO DE USOS E USUÁRIOS
1014	ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE INFORMAÇÃO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS
1015	IMPLEMENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS OU ENTIDADES A ELAS COMPARADAS
1016	IMPLANTAR A COBRANÇA PELO USO DAS ÁGUAS NAS UPGRH SELECIONADAS
	FOMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS
4038	FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS USOS DE RECURSOS HÍDRICOS
	CAMPANHA DE REGULARIZAÇÃO DOS USOS DE RECURSOS HÍDRICOS
4040	MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA
1017	IMPLANTAÇÃO DA OUTORGA PARA LANÇAMENTO DE EFLUENTES

1017 ¹	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS - FHIDRO
1026 ¹	IMPLANTAÇÃO DE REDES DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA
1055 ¹	ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE DISPONIBILIDADE HÍDRICA X DEMANDA - FHIDRO
4252 ¹	APOIO AOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 A).

¹ Adicionado em 2010.

QUADRO 04 – Programa Resíduos Sólidos

Código	Ação
1065	DESENVOLVIMENTO DE INSTRUMENTOS DE INCENTIVO À GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS
1066	MANUTENÇÃO DO CENTRO MINEIRO DE REFERÊNCIA EM RESÍDUOS E ALCANCE EM AUTO-SUSTENTABILIDADE
1068	APOIO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE DISPOSIÇÃO FINAL ADEQUADA - MINAS SEM LIXÕES
1070	OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS POR EMPREENDIMENTOS GERADORES
	OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS E ESPECIAIS
1071	EDUCAÇÃO E EXTENSÃO AMBIENTAL
	IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AMBIENTAÇÃO
1072	IMPLANTAÇÃO DA COLETA SELETIVA, REAPROVEITAMENTO E RECICLAGEM
1073	APOIO À IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE
4492 ¹	APOIO ÀS COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 A).

¹ Adicionado em 2010.

QUADRO 05 – Programa Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010

Código	Ação
1312	INTEGRAÇÃO DA REDE DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA
1020	ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INTERVENÇÕES DE SANEAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS FORA DA CONCESSÃO DA COPASA
1094	PLANO DE COMUNICAÇÃO - META 2010
4160	EDUCAÇÃO AMBIENTAL
	EDUCAÇÃO AMBIENTAL E MOBILIZAÇÃO - META 2010
1318 ¹	APOIO ÀS AÇÕES DE INTERVENÇÃO DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE
1319 ¹	VIABILIZAÇÃO DA NAVEGAÇÃO TURÍSTICA
5006 ¹	EXTENSÃO AMBIENTAL
5014 ¹	INTERVENÇÕES DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE
1124 ²	APOIO AS AÇÕES DE INTERVENÇÃO DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE
5013 ³	INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 A).

¹ Adicionado ou alterado em 2009.

² Adicionado em 2010.

³ Adicionado em 2011.

6.1.2 Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável – PMDI 2011-2030

Em 2011, o PMDI passou por nova revisão, buscando intensificar os avanços na trajetória mineira de modernização e de desenvolvimento para o alcance da visão de futuro de tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver, segundo os atributos incorporados: prosperidade, qualidade de vida, cidadania e sustentabilidade. Para a consolidação do futuro almejado, o PMDI 2011-2030 estabeleceu a promoção e a garantia da utilização sustentável dos recursos ambientais como um dos dez desafios a serem superados pela sociedade mineira. O plano

ressaltou, desse modo, como apontado nos anteriores, a importância e o potencial de impacto da exploração sustentável dos recursos naturais no desenvolvimento de Minas Gerais, não apenas econômico, mas em relação ao bem-estar da população mineira.

Como analisado por Santos (2009) em relação ao PMDI 2007-2023 e conforme a metodologia analisada previamente de formulação do instrumento, para a elaboração dessa visão de futuro para Minas Gerais e da estratégia a ser adotada pelo PMDI 2011-2030 foi realizado inicialmente uma análise da evolução do Estado de Minas Gerais até então, na qual foi diagnosticado no plano, em relação à questão ambiental, o avanço mineiro no tratamento do esgoto e na disposição dos resíduos sólidos, bem como na proteção à vegetação nativa em que, apesar de se situar como o maior reflorestador do país, o Estado ainda enfrentava focos de desmatamento ilegal. Como ressaltado por Santos (2009) em relação ao diagnóstico realizado no PMDI 2007-2023, pode-se questionar a profundidade desta análise, bem como . Conforme disposto no instrumento, o redesenho da estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Estado por meio do PMDI 2011-2030 atentou ainda para uma análise prospectiva realizada, que buscou identificar tendências ou fatores condicionantes ao contexto mundial, nacional e mineiro em três dimensões, dentre elas “*meio ambiente e sustentabilidade*” em que reforça o “*aumento das pressões para a conservação, preservação e recuperação sustentável dos recursos naturais*” (MINAS GERAIS, 2011, p.37).

Diante dessas considerações, com a mudança da organização da estratégia de desenvolvimento do Estado de Áreas de Resultado para Redes de Desenvolvimento Integrado, o PMDI 2011-2030 adotou o desenvolvimento econômico sustentável como uma dessas Redes de atuação, propondo a integração das ações e das áreas associadas ao desenvolvimento de uma “*economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo*”. Para a delimitação da Rede, o plano apresentou uma análise situacional na qual, corroborado o objetivo de se buscar o crescimento econômico em harmonia com a sustentabilidade ambiental e com a redução da pobreza, predomina dados e fatos apenas sobre o desenvolvimento econômico do Estado, sendo limitado sobre a dimensão ambiental o destaque à necessidade de “*adequação do processo produtivo dos setores responsáveis pela emissão dos gases de efeito estufa (GEE) e pela geração de resíduos sólidos minimizando os impactos do aquecimento global e garantindo a proteção da biodiversidade*”, sem analisar a situação ambiental do Estado como feito em relação à dimensão econômica (MINAS GERAIS, 2011, p.85).

No desdobramento da proposta, dentre os sete objetivos estratégicos delimitados, o desafio de promover e garantir a utilização sustentável dos recursos ambientais é abrangido por um deles, qual seja: implementar e integrar a gestão ambiental, aprimorando a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental. Desse modo, em comparação aos dez objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI 2007-2023, evidencia-se a redução da participação da questão ambiental na estratégia governamental proposta em 2011.

Por sua vez, dentre os doze indicadores e metas estabelecidos no plano para verificar a atuação da rede de desenvolvimento econômico sustentável, o objetivo estratégico ambiental deve atuar de forma a impactar quatro deles no horizonte de curto, médio e longo prazo, quais são: o número de bacias hidrográficas com melhoria no Índice de Qualidade das Águas (IQA); o percentual de medições de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) no Rio das Velhas que atendem à legislação; o percentual de áreas preservadas em relação ao território total; e o percentual da população urbana com acesso à disposição adequada de Resíduos Sólidos Urbanos. Observando esses indicadores e os resultados finalísticos propostos para a área de qualidade ambiental no PMDI anterior (2007-2023) é clara a manutenção do foco em resultados em cada uma das agendas de atenção ambiental, apesar da contraditória simplificação dos objetivos estratégicos de atenção à questão ambiental.

Para o alcance dos objetivos estratégicos, o PMDI 2011-2030 delimita estratégias prioritárias à atuação do governo, sob as quais deve concentrar seus esforços e recursos. Relacionadas ao objetivo ambiental estariam o tratamento adequado dos resíduos sólidos e a implementação do Plano de Proteção à Biodiversidade e o Plano de Mudanças Climáticas. Em complemento a essas estratégias, no entanto, o plano define outras que também devem receber atenção especial, dentre as quais alinham-se ao objetivo estratégico ambiental:

- Conferir maior agilidade e efetividade ao licenciamento ambiental;
- Fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico voltado para o uso sustentável dos biomas do Estado, utilizar instrumentos econômicos de compensação por serviços ambientais e intensificar os programas de educação ambiental;
- Ampliar a divulgação das potencialidades e realizações mineiras e aumentar os efeitos econômicos, sociais e ambientais dos grandes investimentos privados;

- Melhorar a governança e assegurar o alinhamento de todas as secretarias, órgãos e entidades do Estado em torno da estratégia de desenvolvimento sustentável; e
- Fortalecer o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos para a adequada gestão de bacias hidrográficas, observando as diretrizes contidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos. (MINAS GERAIS, 2011).

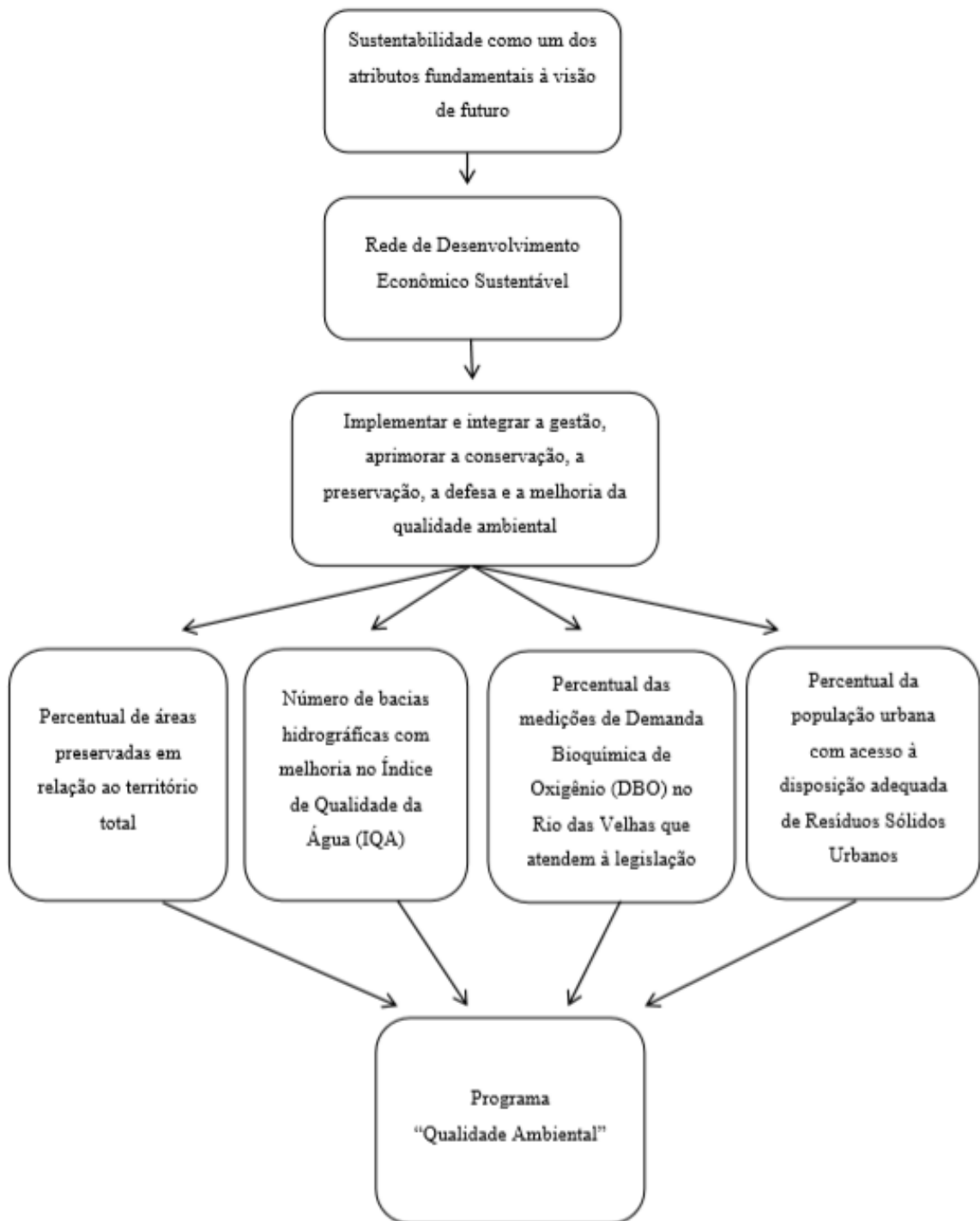
Assim como nos planos anteriores, agora sob a estruturação em redes de desenvolvimento integrado, essas estratégias e os objetivos indicados para o alcance dos resultados almejados orientaram a elaboração dos programas incorporados no PPAG 2012-2015, em especial os considerados estruturadores com maior alinhamento às definições estratégicas. No contexto da rede de desenvolvimento econômico sustentável, foi delimitado como estruturador para a agenda de atenção ao meio ambiente o programa “Qualidade Ambiental”. Em alinhamento ao observado quanto aos objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI 2011-2030, é evidente a redução da participação da questão ambiental na estratégia estatal mineira com a definição de um programa estruturador no PPAG 2012-2015 em oposição à fixação dos quatro estruturadores do PPAG 2008-2011.

Em alinhamento às definições estratégicas do PMDI 2011-2030, o programa estruturador “Qualidade Ambiental” compreende como ações, inicialmente: redução e valorização de resíduos – RMBH⁴¹; mitigação e adaptação às mudanças climáticas; redução e valorização de resíduos; implantação e gestão do pagamento por serviços ambientais – bolsa reciclagem; conservação e recuperação da Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga; revitalização das bacias do Rio Doce, Paraopeba e outras bacias e desenvolvimento dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos; meta 2014: revitalização da bacia do Rio das Velhas. Desse modo, com o acréscimo das mudanças climáticas, é possível observar no programa a manutenção das agendas marrom, verde e azul para a atenção à questão ambiental. No entanto, observando as diversas ações propostas em cada programa estruturador do PPAG 2008-2011, detalhadas nos quadros 2, 3, 4, e 5, é, mais uma vez, reforçada a constatação de redução da atenção estadual ao meio ambiente.

Essa relação entre as definições e orientações estratégicas do PMDI 2011-2030 e o respectivo PPAG, como proposto na análise anterior, podem ser observados no esquema a seguir:

⁴¹ Sob responsabilidade da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

FIGURA 11 - Esquema de alinhamento entre o PMDI 2011-2030 e o PPAG 2012-2015



Fonte: Elaboração própria.

Este esquema, comparado ao proposto para o alinhamento entre o PMDI 2007-2023 e o PPAG 2008-2011, evidencia, como ressaltado ao longo da análise, a clara redução da presença da agenda ambiental na estratégia estadual. Em relação às ações compreendidas no

programa estruturador do PPAG 2012-2015, verifica-se, com as revisões anuais do instrumento, a incorporação de duas novas ações ao escopo apresentado anteriormente. Assim, o quadro a seguir detalha as ações compreendidas no programa estruturador do PPAG 2012-2015, considerando a variação com as suas revisões:

QUADRO 06 – Programa Qualidade Ambiental

Código	Ação
1216	MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
1231	REDUÇÃO E VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS
4040	IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS - BOLSA RECICLAGEM
1196	CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, CERRADO E CAATINGA
1236	REVITALIZAÇÃO DAS BACIAS DO RIO DOCE, PARA OPEBA E OUTRAS BACIAS E DESENVOLVIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS
1209	META 2014: REVITALIZAÇÃO DA BACIA DO RIO DAS VELHAS
1261 ¹	REDUÇÃO E VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS - RMBH
4565 ²	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS - FHIDRO
4564 ²	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS
1063 ³	ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA HÍDRICA
4403 ³	APOIO À INSCRIÇÃO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Fonte: MINAS GERAIS (2012, 2013, 2014, 2015 A).

¹ Sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

² Adicionado em 2013.

³ Adicionado em 2015.

A partir da comparação das ações apresentadas para o estruturador da estratégia ambiental do PMDI 2011-2030 com as ações e programas estabelecidos em alinhamento à estratégia do

PMDI 2007-2023, é clara a manutenção do foco da atuação governamental. Assim, verifica-se o alinhamento da ação “Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga” com o programa estruturador “Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica” do PPAG 2008-2011 que, por sua vez, compreende uma série de ações para a proposta. O mesmo se verifica com a ação “Redução e Valorização de Resíduos” e o programa “Resíduos Sólidos”, bem como a ação “Meta 2014: Revitalização do Rio das Velhas” e o programa “Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010”.

A manutenção de ações entre os planos plurianuais é verificada apenas com a de “Ampliação das áreas de vegetação nativa e recuperação das áreas degradadas”. Pode-se ainda verificar um alinhamento entre a ação do PPAG 2012-2015, “Implantação e gestão do pagamento por serviços ambientais – Bolsa Reciclagem”, e a ação “Incorporação dos instrumentos de pagamento de serviços ambientais – Bolsa Verde” do PPAG 2008-2011.

No entanto, apesar dessa manutenção do foco de atuação dos programas estruturadores do PPAG 2008-2011 em algumas ações do estruturador do PPAG 2012-2015 e até a semelhança de ações entre eles, a variação de quatro programas, compreendendo as várias ações detalhadas anteriormente, para apenas um, com as ações elencadas no quadro 6, evidencia uma significativa contração do escopo de atuação governamental na área, reforçando a variação identificada nas estratégias delimitadas em cada PMDI.

6.2 A agenda ambiental no orçamento do Estado

Realizada a análise da estratégia estadual direcionada para a atenção à questão ambiental no Estado, este tópico objetiva apresentar, no período em foco, de 2008 a 2014, a participação do orçamento alocado e realizado no Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA – sob o orçamento geral do Estado. Dessa forma, como ressaltado anteriormente, busca-se contextualizar e problematizar, de forma geral, o tratamento dado à política ambiental na agenda do governo estadual, diante do qual será detalhado o orçamento destinado aos projetos e programas estruturadores como análise da implementação da estratégia identificada.

Nesse sentido, apresentando o crédito autorizado ao SISEMA e ao Estado de Minas Gerais nos anos do período em análise, a Tabela 01 busca evidenciar a participação da agenda ambiental na distribuição inicial de recursos do Estado.

Tabela 01: Comparativo do crédito autorizado destinado ao Sisema em Minas Gerais no período de 2008 a 2014

Ano	Sisema (R\$)	Variação (%)	Estado (R\$)	Variação (%)	Participação¹ (%)
2008	464.352.702,23	-	60.437.946.192,71	-	0,77
2009	425.565.261,75	-9,11	59.009.460.255,38	-2,42	0,72
2010	419.738.408,32	-1,39	63.091.473.885,27	6,47	0,67
2011	385.175.565,10	-8,97	69.997.461.799,00	9,87	0,55
2012	394.486.560,83	2,36	83.620.043.819,29	16,29	0,47
2013	483.469.864,77	18,41	89.217.594.308,84	6,27	0,54
2014	475.238.548,34	-1,73	85.456.997.439,26	-4,40	0,56

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Participação Crédito Autorizado Sisema/Estadual

A partir dos dados expostos na tabela, verifica-se durante o período, com exceção dos anos de 2009 e 2014, um contínuo aumento dos créditos autorizados ao orçamento do Estado. O mesmo, no entanto, não pode ser constatado em relação àqueles destinados ao SISEMA. Em 2009, acompanhando a redução de autorização de créditos no Estado, observa-se a redução dos créditos destinados à agenda ambiental. Contudo, a destinação de crédito ao SISEMA não acompanha a tendência posterior de crescimento verificado no Estado e, assim, sofre um profundo decréscimo entre os anos de 2008 a 2011. Em 2014, nova redução na autorização de créditos à agenda pode ser percebida que, por sua vez, acompanha a diminuição dos recursos autorizados ao Estado como um todo. Em contraste a esse predomínio de variações negativas, o crédito autorizado à agenda no final do período analisado é maior que o observado no início, variação que pode ser explicada devido o expressivo acréscimo de 18,41% em 2013, além da elevação de 2,36% em 2012.

A tabela demonstra, assim, na relação entre os dados apresentados, uma inexpressiva participação do SISEMA na autorização de créditos do Estado que não ultrapassa o percentual

de 0,77%, verificado no início do período, em 2008. Como analisado anteriormente, em contraste ao crescimento dos créditos autorizados no Estado constata-se, entre 2008 e 2011, a redução daqueles direcionados ao SISEMA e, desse modo, a participação da questão ambiental na agenda governamental mineira, já reduzida, decresceu ao longo destes anos, chegando a 0,47%, em 2012, mesmo com o aumento na autorização de crédito. No ano de 2013, com um aumento mais expressivo no direcionamento de crédito às ações de atenção à questão ambiental, ocorreu uma recuperação, apesar de ainda fraca, da sua participação na agenda governamental do Estado, com a elevação do percentual para 0,54%. Por fim, em 2014, apesar de verificada uma redução em relação ao ano anterior nos créditos autorizados ao SISEMA, essa foi inferior à do Estado e, portanto, a participação da agenda ambiental elevou-se para 0,56%.

Apesar do relativo aumento de créditos autorizados ao SISEMA no ano de 2012, com sua variação de 2,36% em relação ao ano anterior, verificou-se no mesmo ano o maior crescimento na autorização de créditos no Estado, em 16,29%. Logo, como já apontado, contatou-se nesse ano a mais significativa redução da participação da agenda ambiental nos créditos autorizados no Estado, de apenas 0,47%. Em vista do pressuposto de integração do orçamento ao planejamento, essa variação, como uma mudança na atenção direcionada aos problemas ambientais, se relacionaria à redefinição da estratégia governamental em 2011, com a revisão do PMDI e sua posterior incorporação no direcionamento da atuação governamental, a partir do ano de 2012, com o PPAG 2012-2015. Essa relação será detalhada na análise do próximo tópico em que se focará a integração plano-orçamento como forma de implementação da estratégia para a agenda ambiental, por meio do tratamento diferenciado aos programas considerados estruturadores.

Para retomar a análise da relação de atenção à questão ambiental na agenda governamental por meio do orçamento do SISEMA, deve-se considerar, além da autorização de créditos, a efetiva disponibilização dos recursos autorizados que viabilizam a execução das ações de atuação na área. Nesse sentido, a Tabela 02, a seguir, mostra a despesa realizada no âmbito do SISEMA, bem como no Estado e sua relação, sendo considerada como despesa realizada aquela que foi empenhada.

Tabela 02: Comparativo da despesa realizada no Sisema e em Minas Gerais no período de 2008 a 2014

Ano	Sisema (R\$)	Variação (%)	Estado (R\$)	Variação (%)	Participação ¹ (%)
2008	416.485.967,28	-	55.849.930.168,41	-	0,75%
2009	362.629.493,97	-14,85	54.544.203.299,54	-2,39	0,66%
2010	311.186.391,25	-16,53	59.437.343.975,05	8,23	0,52%
2011	285.408.423,49	-9,03	66.000.364.452,72	9,94	0,43%
2012	298.672.645,67	4,44	72.305.268.281,31	8,72	0,41%
2013	310.130.131,26	3,69	77.856.118.046,81	7,13	0,40%
2014	294.039.780,22	-5,47	76.538.860.696,88	-1,72	0,38%

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Participação Despesa Realizada Sisema/Estadual

Os dados apresentados na tabela reafirmam, com as variações a cada ano das despesas realizadas no âmbito do SISEMA e do Estado, a tendência que foi verificada na autorização de créditos. Assim, observa-se em relação ao Estado, apesar da contração nos anos de 2009 e 2014, o progressivo aumento da realização de suas despesas destacado pelo predomínio de variações positivas entre os anos. Quanto às despesas realizadas no SISEMA, no entanto, o decréscimo verificado anteriormente entre os anos de 2008 a 2011, bem como em 2014, foi mais acentuado que o constatado em relação aos créditos autorizados e o aumento, por sua vez, em 2012 e 2013, bem menos expressivo. Dessa forma, apesar dos três últimos anos do período apresentarem uma realização da despesa maior que a verificada em 2011, que chegou a apenas R\$ 285.408.423,49, evidencia-se a sua significativa redução no SISEMA ao longo do período, passando de R\$ 416.485.967,38 no ano de 2008 para R\$ 294.039.780,22, em 2014. Logo, essa redução no período contrasta com o relativo aumento observado para a agenda na autorização de créditos.

Diante do exposto, pode-se analisar que a execução do orçamento do SISEMA ao longo dos anos reforçou o posicionamento estadual verificado anteriormente em relação à autorização de créditos. Evidenciando, assim, a inexpressiva participação da agenda ambiental também na realização de despesas no Estado destaca-se o contínuo decréscimo do percentual de sua participação de 0,75%, em 2008, para 0,38% ao final do período de análise, no ano de 2014.

Dessa forma, como resultado da variação analisada, em que o decréscimo entre os anos de 2008 a 2011 e no ano de 2014 foi mais acentuado e os aumentos nos anos de 2012 e 2013 mais brandos, vale ressaltar a significativa alteração da participação da agenda nas despesas estaduais no ano de 2013 e 2014 que reforçaram o decréscimo verificado nos anos anteriores, com percentuais de 0,40% e 0,38%, respectivamente, em contraste aos percentuais de participação no crédito autorizado nestes anos, de 0,54% e 0,56%, que haviam demonstrado uma recuperação da importância da questão ambiental na agenda governamental.

Comparando-se os dados apresentados na Tabela 02 e na Tabela 01, é possível ainda apurar a significativa diferença entre as despesas realizadas e os créditos que haviam sido autorizados tanto para a área ambiental como para o Estado. Essa diminuição dos créditos autorizados na realização das despesas com a efetiva disponibilização de recursos pode ser visualizada de forma mais clara na Tabela 03, que busca apresentar essa variação no SISEMA e no Estado.

Tabela 03. Comparativo do crédito autorizado e da despesa realizada no Sisema e em Minas Gerais no período de 2008 a 2014

Ano	Sisema		Estado		Contingenciamento ² (%)	
	Crédito Autorizado (R\$) ¹	Despesa Realizada (R\$) ¹	Crédito Autorizado (R\$) ¹	Despesa Realizada (R\$) ¹	Sisema	Estado
2008	464.352,70	416.485,97	60.437.946,19	55.849.930,17	-11,49	-8,21
2009	425.565,26	362.629,49	59.009.460,26	54.544.203,30	-17,36	-8,19
2010	419.738,41	311.186,39	63.091.473,89	59.437.343,98	-34,88	-6,15
2011	385.175,57	285.408,42	69.997.461,80	66.000.364,45	-34,96	-6,06
2012	394.486,56	298.672,65	83.620.043,82	72.305.268,28	-32,08	-15,65
2013	483.469,86	310.130,13	89.217.594,31	77.856.118,05	-55,89	-14,59
2014	475.238,55	294.039,78	85.456.997,44	76.538.860,70	-61,62	-11,65

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Em mil R\$

(2) Percentual da diferença entre a Despesa Realizada e o Crédito Autorizado/Despesa Realizada

Como já apontado nas tabelas anteriores, verifica-se ao longo do período em análise um relativo aumento dos créditos autorizados à agenda ambiental em contraste ao significativo decréscimo da realização de suas despesas. No Estado também é verificada essa variação entre os créditos autorizados e as despesas efetivamente realizadas, no entanto, mesmo com

essa variação, destaca-se que a realização de despesas acompanha o crescimento observado na autorização de créditos.

Essa baixa execução da despesa programada pela autorização de créditos relacionada à insuficiência de receitas arrecadadas consiste no chamado contingenciamento⁴². A diferença das despesas realizadas no SISEMA em relação aos créditos que lhe haviam sido autorizados, comparada à mesma variação no Estado, evidencia que, ao longo dos anos, a agenda ambiental tem sido alvo de crescente e profundo contingenciamento, em contraste ao observado no Estado. Destaca-se essa relação pelos percentuais apresentados em que se observa, no ano de 2008, um contingenciamento de 11,49% no SISEMA e 8,21% no Estado que passa, em 2011, para 34,96% e 6,06%, respectivamente, e chega a 61,62% e 11,65% ao final do período, em 2014. É importante destacar, no entanto, que essa inexecução das despesas programadas pode estar relacionada, além da limitação na arrecadação de receitas, à própria capacidade operacional dos órgãos e entidades responsáveis pelas ações da agenda.

Como evidenciado até então, as despesas realizadas no SISEMA sofreram significativo decréscimo ao longo do período de análise. No entanto, de forma a verificar a atuação governamental na agenda, faz-se importante buscar compreender a composição destas despesas. Nesse sentido, a Tabela 04 as discrimina quanto à classificação por sua natureza e, assim, além da sua evolução total, apresenta a evolução das “Despesas com Pessoal e Encargos Sociais” e das demais despesas, como “Outras Despesas Correntes”, “Investimento” e “Inversões Financeiras”⁴³.

⁴²Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento> Acesso em 02/11/15.

⁴³ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/gnd-grupo-de-natureza-da-despesa> Acesso em 02/11/15.

Tabela 04. Comparativo da despesa realizada com pessoal e com as demais despesas do Sisema no período de 2008 a 20014

Ano	Despesa com Pessoal (R\$) ¹	Demais Despesas (R\$) ¹	Despesa Total Realizada (R\$) ¹	Participação ² Pessoal (%)	Participação ² Demais Despesas (%)
2008	93.131,01	323.354,95	416.485,97	22,36	77,64
2009	88.321,93	274.307,56	362.629,49	24,36	75,64
2010	92.822,77	218.363,63	311.186,39	29,83	70,17
2011	91.285,35	194.123,07	285.408,42	31,98	68,02
2012	108.093,35	190.579,30	298.672,65	36,19	63,81
2013	116.810,57	193.319,56	310.130,13	37,67	62,33
2014	123.098,84	170.940,94	294.039,78	41,86	58,14

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

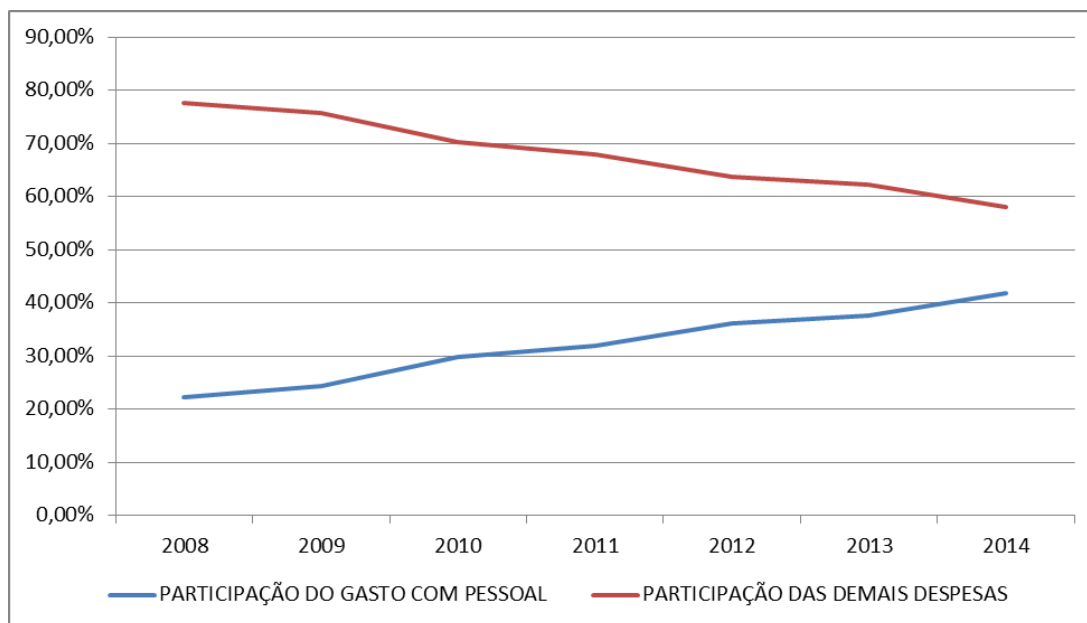
Notas: (1) Em mil R\$.

(2) Participação Despesa com Pessoal ou Demais Despesas/Despesa Total Realizada.

Ao longo do período em análise, observa-se o aumento dos gastos com pessoal e encargos sociais na agenda ambiental do Estado que passou de R\$ 93.131.012,30, no ano de 2008, para R\$ 123.098.835,44, em 2014. Esse aumento contrasta, no entanto, com o expressivo decréscimo verificado nas despesas totais do SISEMA e, portanto, nas demais despesas da agenda, como ressaltado na sua redução de R\$ 152.414.010,20 entre o ano de 2008 e 2014.

Esse contraste, ilustrado no gráfico a seguir, é evidenciado na evolução da participação de cada despesa em relação às despesas totais realizadas no SISEMA em que, mesmo com sua redução pontual em 2009 e 2011, se verifica o contínuo crescimento percentual do gasto realizado com pessoal durante o período. Essa análise se faz importante uma vez que, apesar de viabilizar a atuação governamental proposta para a agenda, esse aumento do gasto com pessoal, diante do cenário de decréscimo dos recursos direcionados ao SISEMA, resulta na redução das demais despesas que seriam essenciais para a atuação do governo na atenção à questão ambiental no Estado de Minas Gerais.

Gráfico 01: Evolução da participação dos gastos com pessoal e das demais despesas do SISEMA entre 2008 e 2014.



Fonte: Armazém SIAFI

6.3 A implementação da estratégia ambiental no orçamento do SISEMA

Como ressaltado anteriormente na análise do planejamento estratégico em Minas Gerais, a partir de 2003, para assegurar a integração plano-orçamento e, assim, garantir a implementação da estratégia orientada pelo PMDI, o Estado adotou como medida, além da revisão anual do PPAG no momento de elaboração da LOA, a definição de projetos e programas que compreenderiam as ações mais alinhadas à estratégia, os chamados estruturadores. Essas ações deveriam ser observadas como prioritárias na atuação governamental para o alcance do futuro almejado e, portanto, além de serem submetidas a um gerenciamento intensivo pelo GERAES, receberiam tratamento diferenciado na alocação e execução de recursos orçamentários e financeiros.

Desse modo, como etapa fundamental à implementação da estratégia identificada à questão ambiental no Estado, este tópico tem como finalidade identificar a alocação e a execução de recursos nos programas estruturadores do SISEMA que foram destacados em cada PPAG como desdobramento da estratégia direcionada à área. Ressalta-se, dessa forma, que serão consideradas as ações detalhadas nos programas estruturadores da estratégia identificada anteriormente e, dessa forma, não serão objeto da análise as demais ações estruturadoras

presentes no orçamento do SISEMA, alinhadas à demais estratégias de atuação do governo. Em relação ao SISEMA, diante do exposto no tópico anterior, os dados a serem apresentados desconsideram a participação do grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”. Como explicado anteriormente, será foco da análise orçamentária o período de 2008 a 2014.

A Tabela 05 apresenta a evolução da média de créditos destinados aos programas estruturadores e ao SISEMA, nos períodos de duração de cada PPAG em análise:

Tabela 05: Comparativo de créditos autorizados aos programas estruturadores e ao SISEMA entre os períodos de 2008 a 2011 e de 2012 a 2014

Período	Estruturador (R\$)	Sisema (R\$)	Participação¹ (%)
2008-2011	101.063.521,99	328.478.643,17	30,77
2012-2014	45.353.646,47	318.070.982,47	14,26

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Participação Estruturador/Sisema

A partir destes dados, pode-se observar que, diante da redução da média de créditos autorizados ao SISEMA entre os períodos, é significativa a redução da média de créditos disponibilizados aos programas considerados estruturadores à estratégia ambiental em cada um, sendo de R\$ 101.063.521,99 no período de 2008 a 2011 para R\$ 45.353.646,47 entre 2012 e 2014. Dessa forma, é relevante a redução da participação dos estruturadores na autorização de créditos para o SISEMA entre estes períodos, passando de 30,77% para 14,26%.

A alocação de recursos nestes períodos compreende o alinhamento do orçamento ao PPAG 2008-2011, elaborado em consonância ao PMDI 2007-2023, e ao PPAG 2012-2015, formulado com base nas diretrizes do PMDI 2011-2030. Logo, em vista do seu propósito de garantir a implementação da estratégia, essa redução da média de créditos autorizados aos programas estruturadores e da sua consequente participação no SISEMA evidencia a análise apresentada anteriormente em que, apesar de mantido os resultados a serem alcançados na área, se verificou a redução da atenção à questão ambiental na formulação da estratégia do Estado em cada PMDI e, assim, no seu desdobramento no respectivo PPAG, com a redução

de quatro programas estruturadores no período de 2008 a 2011 para um programa no intervalo de 2012 a 2015.

De forma mais detalhada, a tabela 06 retrata essa evolução dos créditos a cada ano no período de análise:

Tabela 06: Comparativo de créditos autorizados aos programas estruturadores e ao SISEMA entre os anos de 2008 a 2014

Ano	Estruturador (R\$)	Sisema (R\$)	Participação ¹ (%)
2008	138.051.645,06	369.415.127,47	37,37
2009	68.061.327,56	332.478.144,66	20,47
2010	103.437.474,79	323.496.306,25	31,97
2011	94.703.640,55	288.524.994,32	32,82
2012	47.415.113,55	276.889.253,05	17,12
2013	68.757.665,00	346.619.826,74	19,84
2014	19.888.160,87	330.703.867,62	6,01

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Participação Estruturador/Sisema

Corroborando com a análise anterior, os dados apresentados nessa tabela evidenciam de forma mais aprofundada o significativo decréscimo da participação dos programas estruturadores na autorização de crédito ao SISEMA durante os anos. Enquanto, em 2008, 37,37% do crédito autorizado ao SISEMA foi destinado aos programas considerados estruturadores para a estratégia ambiental, um valor total de R\$ 138.051.645,06, essa destinação passou para somente 6,01% em 2014, com R\$ 19.888.160,87.

No ano de 2009, pode ser observada a maior redução dos créditos destinados aos programas estruturadores, no valor de R\$ 69.990.317,50. Essa redução poderia ser explicada como resultante do decréscimo dos créditos autorizados ao próprio SISEMA que, no ano, também sofreu a sua maior redução. No entanto, tendo sido esse decréscimo de R\$36.936.982,82, evidencia-se uma maior contração no âmbito dos programas estruturadores

da agenda, como observado na diminuição da sua participação de 37,37%, no ano anterior, para 20,47%. Essa variação refletiria, assim, uma alocação de recursos contrária ao pressuposto de fluxo orçamentário diferenciado aos programas estruturados. Contudo, verificada a revisão do PPAG realizada nesse ano, observou-se uma redução do número de ações compreendidas em cada programa estruturador do plano que, no geral, passaram do montante de 32 para 26 ações e, dessa forma, sendo a alocação de recursos orçamentários direcionada por ele, teve-se a variação observada nos créditos autorizados. Nas revisões posteriores do PPAG 2008-2011, em 2010 e 2011, por sua vez, é verificada a incorporação de novas ações⁴⁴ e, assim, observa-se a recuperação da participação dos programas estruturadores na alocação de recursos do SISEMA para, respectivamente, 31,97% e 32,82%.

Em 2011, apesar do também significativo decréscimo dos créditos alocados no SISEMA, no valor de R\$ 34.971.311,93, verificou-se a manutenção da participação dos programas estruturadores em torno de 30%. Dessa forma, não tendo ocorrido grande variação entre as revisões do PPAG em 2010 e 2011, pode-se observar que ocorreu uma consequente redução dos créditos destinados aos estruturadores, mas de forma proporcional à redução verificada na agenda e, assim, garantindo a redução da participação dos programas estruturadores de forma pouco expressiva, como destacado anteriormente. Evidencia-se, desse modo, que foi observado na elaboração do orçamento o pressuposto da integração plano-orçamento, necessária à implementação da estratégia.

No ano de 2012, é observada nova redução significativa dos créditos autorizados aos programas estruturadores, no valor de R\$ 47.288.527,00. Essa variação acompanha a diminuição da autorização de créditos ao próprio SISEMA no ano, no entanto, sendo esta de apenas R\$ 11.635.741,26, verifica-se a redução da participação dos estruturadores de 32,82%, em 2011, para 17,12%. Essa redução, como analisado a partir da tabela anterior, marca o estabelecimento do PPAG 2012-2015 no qual, em consonância à redefinição da estratégia estadual no PMDI 2011-2030, foi reduzido para um o número de programas estruturadores de atenção ao meio ambiente na agenda governamental. Em 2013, sem grande variação na redefinição do plano, observa-se no orçamento o aumento de R\$21.342.551,45 nos créditos disponibilizados aos programas estruturadores. No entanto, em vista do elevado aumento de

⁴⁴ Observou-se que parte das novas ações incorporadas ao planejamento ambiental pela revisão do PPAG em 2010 estava associada à criação do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas de Minas Gerais, o FHIDRO, como nova unidade orçamentária do SISEMA.

créditos autorizados ao SISEMA, no valor de R\$ 69.730.573,69, a participação dos estruturadores elevou-se para apenas 19,84%.

Ao final do período de análise, em 2014, verifica-se uma brusca redução da participação dos estruturadores nos créditos autorizados ao SISEMA, com o percentual de 6,01%. Apesar do decréscimo da autorização de crédito para a agenda, essa redução da participação dos estruturadores é evidenciada na expressiva contração dos seus créditos autorizados, no valor de R\$ 48.869.504,14. No entanto, diferente do que foi analisado no ano de 2009, verificando a revisão do PPAG 2012-2015 constata-se a exclusão de apenas uma ação no programa estruturador do plano. Desse modo, se evidenciaria uma desintegração do orçamento à estratégia estabelecida nos instrumentos de planejamento.

Logo, com exceção deste ano, a evolução analisada nos créditos autorizados aos programas estruturadores e na sua participação no orçamento do SISEMA viabiliza a verificação, no período, de dois focos distintos de atuação do governo na questão ambiental associados à implementação de cada estratégia direcionada à área. Desse modo, como destacado nas análises anteriores, constata-se ao longo do período, no orçamento direcionado aos estruturadores, a alteração identificada no primeiro tópico do capítulo quanto à estratégia estabelecida no PMDI 2007-2023, desdobrada no PPAG 2008-2011 e no PMDI 2011-2030, materializada no PPAG 2012-2015.

Diante dessa análise, busca-se ainda ressaltar a integração entre os instrumentos de planejamento do Estado e o orçamento com base na proposta adotada pelo governo, em 2003, de direcionamento diferenciado de recursos orçamentários aos programas estruturadores. Nesse sentido, a Tabela 7, fundamentada em análise proposta por Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), apresenta a variação do orçamento autorizado aos programas estruturadores em relação aos demais programas do SISEMA.

Para essa comparação, portanto, foram desconsiderados dentre os demais programas aqueles definidos como especiais em cada PPAG uma vez que esses são compostos, de forma expressiva, pela alocação em despesas com pessoal e encargos que, como analisado pela Tabela 04, elevou-se consideravelmente no período, em contraste com a redução das demais despesas. Vale destacar ainda que, como explicado anteriormente, são considerados apenas os estruturadores alinhados à estratégia identificada para a questão ambiental em cada PMDI.

Tabela 07: Comparativo da variação do crédito autorizado aos programas estruturadores e aos não estruturadores entre os anos de 2008 e 2014

Ano	ESTRUTURADOR (R\$)	VARIAÇÃO (%)	NÃO ESTRUTURADOR (R\$)	VARIAÇÃO (%)
2008	138.051.645,06	-	141.723.196,53	-
2009	68.061.327,56	-102,83%	188.051.924,81	24,64%
2010	103.437.474,79	34,20%	126.103.386,36	-49,13%
2011	94.703.640,55	-9,22%	91.191.187,32	-38,28%
2012	47.415.113,55	-99,73%	148.387.975,04	38,55%
2013	68.757.665,00	31,04%	196.235.303,90	24,38%
2014	19.888.160,87	-245,72%	222.471.190,20	11,79%

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

A partir dos dados apresentados na tabela acima, destaca-se inicialmente a significativa variação do crédito autorizado aos estruturadores nos anos de 2009, 2012 e 2014. Com redução de, respectivamente, 102,83%, 99,73% e 245,72%, a variação verificada nestes anos contrasta com o aumento da autorização de créditos aos demais programas da agenda ambiental. No entanto, como analisado anteriormente, com a exceção do ano de 2014, em vista da integração do orçamento ao planejamento, essa variação estaria relacionada à revisão do PPAG 2008-2011, em 2009, em que se reduziu o escopo de ações de seus programas estruturadores e ao estabelecimento, em 2012, de novo PPAG (2012-2015), no qual, alinhado às alterações na estratégia de atuação do Estado pelo PMDI 2011-2030, reduziu-se o número de programas estruturadores da agenda para somente um.

Nos demais anos, por sua vez, observa-se que a orientação da alocação dos recursos evidencia a priorização dos programas estruturadores na agenda de atuação do governo. Dessa forma, em 2010, com reincorporação de ações na revisão do PPAG, enquanto os demais programas sofrem uma redução de 49,13%, os estruturadores apresentam uma variação positiva de 34,20%. O mesmo é percebido no ano de 2011 em que, apesar de decrescer em 9,22%, os programas estruturadores foram privilegiados quando se observa a redução de 38,28% dos demais. Em 2013, após a reestruturação da orientação estratégica na agenda, os programas

estruturadores destacaram-se na autorização de créditos com um aumento de 31,04%, ao passo que a destinação aos demais programas cresceu 24,38%.

O ano de 2014 apresenta a maior variação do período para os estruturadores, com uma redução de 245,72%. Essa variação contrasta, por sua vez, com o relativo aumento na autorização de créditos aos demais programas, de 11,79%. Como ressaltado anteriormente, na revisão do PPAG deste ano não ocorreu mudança expressiva no escopo de atuação planejado para a área. Logo, seria ressaltado um descolamento do orçamento ao plano, desconsiderando-se na alocação de recursos a priorização dos estruturadores como programas estratégicos para a atuação governamental.

Para tornar viável a implementação das estratégias do governo no curto prazo por meio do orçamento, Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) destacam ainda a importância da sua integração ao planejamento também no momento de execução dos recursos alocados. Portanto, a Tabela 8 apresenta um comparativo das despesas realizadas em relação aos créditos autorizados para os estruturadores e os demais programas do SISEMA.

Tabela 08. Comparativo do crédito autorizado e da despesa realizada nos programas estruturadores e nos não estruturadores entre os anos de 2008 a 2014

ANO	ESTRUTURADOR		Contingenciamento ² (%)	NÃO ESTRUTURADOR		Contingenciamento ² (%)
	Crédito Autorizado (R\$) ¹	Despesa Realizada (R\$) ¹		Crédito Autorizado (R\$) ¹	Despesa Realizada (R\$) ¹	
2008	138.051,65	125.390,37	-10,10	141.723,20	109.496,04	-29,43
2009	68.061,33	53.136,52	-28,09	188.051,92	150.830,35	-24,68
2010	103.437,47	58.125,96	-77,95	126.103,39	85.752,79	-47,05
2011	94.703,64	52.399,81	-80,73	91.191,19	49.479,51	-84,30
2012	47.415,11	34.163,73	-38,79	148.387,98	93.440,77	-58,80
2013	68.757,67	49.706,39	-38,33	196.235,30	73.422,12	-167,27
2014	19.888,16	9.825,30	-102,42	222.471,19	83.350,31	-166,91

Fonte: Armazém de Informações do SIAFI/MG

Notas: (1) Em mil R\$

(2) Percentual da diferença entre a Despesa Realizada e o Crédito Autorizado/Despesa Realizada

Como analisado no tópico anterior, é significativa a variação entre os créditos autorizados e as despesas efetivamente realizadas no SISEMA, verificando-se, ao longo do período, o crescente e profundo contingenciamento da agenda ambiental diante dos cortes realizados

no Estado. Dessa forma, o mesmo é constatado para os estruturadores e demais programas da agenda ambiental.

No ano de 2008, teve-se a maior realização de despesas no âmbito dos programas estruturadores da agenda, no valor de R\$ 125.390.370,89. Verifica-se ainda nessa realização a maior execução dos créditos autorizados aos estruturadores e, assim, o menor contingenciamento do período, de apenas 10,10%. Comparado ao contingenciamento realizado nos demais programas do SISEMA, de 29,43%, destaca-se o alinhamento da execução orçamentária à orientação de estratégica com o tratamento diferenciado aos estruturadores.

Entretanto, nos demais anos do PPAG 2008-2011, observa-se o progressivo aumento no contingenciamento de recursos aos programas estruturadores que passa para 28,09%, em 2009, e, posteriormente, para 77,95%, em 2010, e 80,73% em 2011. Ao comparar essa evolução com o contingenciamento dos demais programas da agenda, com exceção do último ano, no qual o contingenciamento deles chegou a 84,30%, verifica-se que a orientação diferenciada de recursos aos estruturadores não foi observada para a execução do orçamento.

Em relação aos anos do PPAG 2012-2015, observa-se inicialmente a redução do contingenciamento do programa estruturador para 38,79%, em 2012, e 38,33%, e 2013. Dessa forma, diante do contingenciamento de, respectivamente, 58,80% e de 167,27% aos demais programas do SISEMA, é verificado o realinhamento da execução orçamentária à estratégia com a garantia de fluxo diferenciado ao estruturador.

Ao final do período em análise, no ano de 2014, como observado anteriormente, teve-se a menor autorização de créditos ao programa estruturador do plano, no valor de R\$ 19.888.160,87. Verifica-se, entretanto, pelos dados apresentados na Tabela 08, que desses créditos apenas R\$ 9.825.301,92 foram efetivamente disponibilizados para a execução das ações do estruturador. Dessa forma, verificou-se no período o seu maior contingenciamento de recursos, de 102,42%. Esse significativo aumento do contingenciamento ao estruturador, contudo, é acompanhado pela restrição constatada aos demais programas da agenda, sob o percentual de 166,91%. Logo, apesar desse aumento na limitação de recursos, ainda verifica-se no ano de 2014 a atenção à estratégia na execução do orçamento.

Diante, pois, dos resultados verificados em cada PPAG, pode-se observar que, apesar do menor direcionamento de créditos e consequente realização de despesas no programa estruturador do PPAG 2012-2015, em vista do reduzido escopo verificado no período para a atuação estratégica estadual na área ambiental, este plano apresentou, no geral, melhores resultados na execução do planejado, como evidenciado, excetuando-se o ano de 2014, nos menores contingenciamentos do período. No PPAG 2008-2011, por sua vez, apesar de se verificar valores mais expressivos no direcionamento de créditos e mesmo na realização de despesas nas ações de seus programas estruturadores, a realização destas despesas sofreu significativa restrição em relação aos créditos autorizados como evidenciado nos maiores percentuais de contingenciamento do período, após o ano de 2008, que chegam a superar o contingenciamento dos demais programas no ano de 2009 e 2010. Dessa forma, observou-se o expressivo distanciamento da execução desse plano ao escopo de atuação apontado para o meio ambiente na estratégia estadual, comprometendo sua materialização como planejado.

6.3.1 O alcance das metas físicas

Como analisado anteriormente, Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), assim como Pereira (2012), observam que a integração do orçamento ao planejamento não garantiria uma atuação eficiente do Estado na realização da estratégia uma vez que não certifica o bom desempenho de seus programas, influenciado também pelo arranjo dos órgãos responsáveis pelas ações ou mesmo pela assimetria de informações entre as unidades. Dessa forma, para complementar a análise acerca da atuação governamental na agenda ambiental por meio da implementação de uma estratégia de atenção à questão seria importante ainda verificar, além das metas financeiras destacadas, o alcance das metas físicas estabelecidas para essa atuação.

Os quadros a seguir apresentam, portanto, estas metas para cada ação dos programas estruturadores do PPAG 2008-2011, considerando as ações incorporadas e as alterações realizadas em suas revisões anuais:

QUADRO 07 – Execução das Metas Físicas do Programa Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica

Código	Ação	Produto	Percentual de execução (%)			
			2008	2009	2010	2011
4051	FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO, TRANSPORTE E CONSUMO DE PRODUTOS DA FAUNA E FLORA	VISTORIA REALIZADA	155,63	-	-	-
4054	MONITORAMENTO ELETRÔNICO DO TRANSPORTE DO CARVÃO VEGETAL	VEÍCULO MONITORADO	0	0	0	0
1018	AMPLIAÇÃO DA BASE FLORESTAL PRODUTIVA	ÁREA PLANTADA PELO ESTADO	161,12	-	-	-
1023	PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DA SILVICULTURA DE ESPÉCIES NATIVAS	PROJETO CRIADO	100	100	100	-
4007	PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS	CURSO REALIZADO	218,52	151,92	-	-
		DEMANDA IDENTIFICADA ATENDIDA	-	-	100	100
1058	criação e implantação de áreas protegidas	ÁREA PROTEGIDA REGULARIZADA	106,39	129,16	235,59	0
1059	Efetivação do uso público de unidades de conservação	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ABERTA AO PÚBLICO	100	0	100	0
1060	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E PROMOÇÃO DA CONECTIVIDADE ENTRE FRAGMENTOS FLORESTAIS - PROMATA	ÁREA AMPLIADA E FRAGMENTOS CONECTADO	33,34	-	-	-
	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	ÁREA AMBIENTAL RECUPERADA	-	105,28	141,04	99,26
1061	REVISÃO E EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS	LEI 14.309 ALTERADA E REGULAMENTADA	0	-	-	-
1062	INCORPORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS - BOLSA VERDE	MODELO IMPLANTADO	100	-	-	-
		RECURSO DESEMBOLSADO	-	69,47	0	0
4025	GESTÃO COMPARTILHADA DA FAUNA	PROJETO DE INVENTÁRIO DA FAUNA DO ESTADO DE MINAS GERAIS ELABORADO	0	-	-	-
1052 ¹	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS - FHDRO	ÁREA AMBIENTAL RECUPERADA	-	-	24,03	75,83
1061 ¹	BOLSA VERDE - FHDRO	RECURSO DESEMBOLSADO	-	-	0	100
5022 ²	TRA VESSIA MEIO AMBIENTE	COMUNIDADE ATENDIDA	-	-	270	100

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 B).

¹ Adicionado em 2010.

² Adicionado em 2011.

QUADRO 08 – Execução das Metas Físicas do Programa Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas

Código	Ação	Produto	Percentual de execução (%)			
			2008	2009	2010	2011
1010	CONCLUSÃO DA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NAS UPGRH	SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ ESTRUTURADA	88,57	-	-	-
		COMITÊ DE BACIA CRIADO	-	100	-	-
1011	CONCLUSÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS INICIADA	100	-	-	-
	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS	PLANO ESTADUAL ELABORADO E APROVADO	-	75	100	-
	ACOMPANHAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS	UPGRH COM CONSULTA PÚBLICA REALIZADA	-	-	-	63,64
1013	ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES HÍDRICOS NAS UPGRH's SELECIONADAS	PLANO DIRETOR APROVADO PELOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	66,67	-	-	-
4032	CADASTRAMENTO DE USOS E USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS / DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E CADASTRAMENTO DE USOS E USUÁRIOS	UPGRH SELECIONADA COM CADASTRAMENTO EXECUTADO	0	25	100	50
1014	ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE INFORMAÇÃO SOBRE RECURSOS HÍDRICOS	MÓDULO IMPLANTADO	100	100	-	-
1015	IMPLEMENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS OU ENTIDADES A ELAS COMPARADAS	CONTRATO DE GESTÃO ASSINADO	0	-	-	-
1016	IMPLANTAR A COBRANÇA PELO USO DAS ÁGUAS NAS UPGRH SELECIONADAS	UPGRH COM COBRANÇA IMPLANTADA	0	-	-	-
	FOMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS	COBRANÇA IMPLANTADA	-	60	300	100
4038	FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS USOS DE RECURSOS HÍDRICOS	USUÁRIO CADASTRADO FISCALIZADO	68,07	-	-	-
	CAMPANHA DE REGULARIZAÇÃO DOS USOS DE RECURSOS HÍDRICOS	USO DE RECURSO HÍDRICO FISCALIZADO	-	138,62	102,18	0

4040	MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA	REDE DE MONITORAMENTO DA ÁGUA IMPLANTADA E EM OPERAÇÃO	100	100	-	-
1017	IMPLANTAÇÃO DA OUTORGA PARA LANÇAMENTO DE EFLUENTES	DELIBERAÇÃO NORMATIVA PUBLICADA	100	-	-	-
1017 ²	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS - FHIDRO	PLANOS DIRETORES/ ENQUADRAMENTOS DOS CORPOS D'ÁGUA	-	-	43,75	63,64
1026 ²	IMPLANTAÇÃO DE REDES DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA	REDE DE MONITORAMENTO DA ÁGUA IMPLANTADA E EM OPERAÇÃO	-	-	100	150
1055 ²	ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE DISPONIBILIDADE HÍDRICA X DEMANDA - FHIDRO	ESTUDO ELABORADO	-	-	0	100
4252 ²	APOIO AOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	COMITÊ DE BACIA IMPLANTADO E MANTIDO	-	-	69,44	69,44

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 B).

¹ Adicionado ou alterado em 2009.

² Adicionado em 2010.

³ Alterado em 2011.

Analisando os Quadros 07 e 08 destaca-se inicialmente a grande descontinuidade do escopo de ações de cada programa estruturador que pode ser observada tanto pela exclusão, bem como pela inclusão de novas ações em cada uma das revisões anuais do PPAG. No Quadro 07 essa situação é evidenciada, por exemplo, com a exclusão de algumas ações na primeira revisão do plano, em 2009, e com a inclusão de novas, posteriormente, em 2010, sendo o mesmo observado no Quadro 08. Ademais, é possível observar que diversas ações sofreram alterações em seus produtos no decorrer dos anos.

Em relação aos percentuais apresentados no Quadro 07, com a execução das metas físicas para cada uma das ações do programa estruturador “Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica”, pode-se observar que, do número total de 37 metas pactuadas no período, 20 tiveram taxas de execução iguais ou superiores a 100%, sendo aproximadamente 54%. No entanto, é relevante também destacar que 12 das metas, correspondendo a 33%, não foram realizadas, apresentando percentual de 0% de execução. Por fim, as demais 5 metas pactuadas apresentaram taxas de execução entre 0 e 100% no período em análise, tendo sido 3 com taxa de execução entre 50 e 100% e duas entre 0 e 50%. No Quadro 08, com os percentuais de

execução das metas do programa “Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas”, observa-se situação similar. A maior parte dos resultados, 16 das 33 metas pactuadas, corresponde a taxas de execução iguais ou maiores que 100%. No entanto, neste programa apenas 5 das metas pactuadas apresentaram taxa de execução de 0%, enquanto as metas com percentual de execução entre 0 e 100% equivalem a 12, sendo 10 iguais ou superiores à 50%. Dessa forma, este programa apresentou uma redução no número de ações com execução nula em comparação ao programa “Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica” (Quadro 7).

Os próximos quadros apresentam a execução das metas físicas das ações dos demais programas estruturadores do PPAG 2008-2011:

QUADRO 09 – Execução das Metas Físicas do Programa Resíduos Sólidos

Código	Ação	Produto	Percentual de execução (%)			
			2008	2009	2010	2011
1065	DESENVOLVIMENTO DE INSTRUMENTOS DE INCENTIVO À GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS	INSTRUMENTO DE GESTÃO DESENVOLVIDO E ENCAMINHADO	200	100	-	-
1066	MANUTENÇÃO DO CENTRO MINEIRO DE REFERÊNCIA EM RESÍDUOS E ALCANCE EM AUTO-SUSTENTABILIDADE	AUTO-SUSTENTABILIDADE DO CENTRO MINEIRO DE REFERÊNCIA ALCANÇADA	250	112,5	115	143,75
1068	APOIO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE DISPOSIÇÃO FINAL ADEQUADA - MINAS SEM LIXÕES	POPULAÇÃO URBANA ATENDIDA COM SISTEMAS ADEQUADOS DE DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS	100	-	94,55	93,33
		RELATÓRIO ELABORADO	-	100	-	-
1070	OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS POR EMPREENDIMENTOS GERADORES	FORMULÁRIO PARA CADASTRO DE ÁREAS DEGRADADAS PELA ATIVIDADE MINERADORA ELABORADO	100	-	-	-
	OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS INDUSTRIAIS E ESPECIAIS	RELATÓRIO ELABORADO	-	100	75	100

1071	EDUCAÇÃO E EXTENSÃO AMBIENTAL	PROGRAMA AMBINETAÇÃO IMPLANTADO	254,55	173,33	100	100
	IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AMBIENTAÇÃO					
1072	IMPLANTAÇÃO DA COLETA SELETIVA, REAPROVEITAMENTO E RECICLAGEM	PROGRAMA DE COLETA SELETIVA IMPLANTADO	40	200	90	35
1073	APOIO À IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE	DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS ADEQUADA	100	0	-	-
		PLANO ELABORADO	-	-	0	160
4492 ¹	APOIO ÀS COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS	ASSOCIAÇÃO E OU COOPERATIVA ATENDIDA	-	-	100	100

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 B).

¹ Adicionado em 2009.

² Adicionado em 2010.

QUADRO 10 – Execução das Metas Físicas do Programa Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010

Código	Ação	Produto	Percentual de execução (%)				
			2008	2009	2010	2011	
1312	INTEGRAÇÃO DA REDE DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA	LICENÇA DE SOFTWARE ADQUIRIDA	0	-	-	-	
		SISTEMA DE INFORMAÇÃO IMPLANTADO	-	100	0	-	
1020	ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE INTERVENÇÕES DE SANEAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS FORA DA CONCESSÃO DA COPASA	PROJETO ELABORADO	0	100	185,71	0	
1094	PLANO DE COMUNICAÇÃO - META 2010	CAMPANHA DE COMUNICAÇÃO REALIZADA	100	-	-	-	
4160	EDUCAÇÃO AMBIENTAL E MOBILIZAÇÃO - META 2010	EDUCAÇÃO AMBIENTAL	CURSO REALIZADO	900	-	-	-
		JORNAL EDITADO E DISTRIBUIDO	-	100	-	-	
		EVENTO MARCO DA META 2010 REALIZADO	-	-	100	-	
		RELATÓRIO ELABORADO	-	-	-	150	

1318 ¹	APOIO ÀS AÇÕES DE INTERVENÇÃO DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE	RECURSO DESEMBOLSADO	-	0	-	-
1319 ¹	VIABILIZAÇÃO DA NAVEGAÇÃO TURÍSTICA	ESTUDO ELABORADO	-	0	0	-
		PROJETO ELABORADO	-	-	-	100
5006 ⁴	EXTENSÃO AMBIENTAL	PROJETO IMPLANTADO	-	100	0	0
5014 ¹	INTERVENÇÕES DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE	AÇÃO DE COORDENAÇÃO REALIZADA	-	100	0	-
		ESGOTO COLETADO TRATADO	-	-	-	95
1124 ²	APOIO AS AÇÕES DE INTERVENÇÃO DE SANEAMENTO E FUNDOS DE VALE	RECURSO DESEMBOLSADO	-	-	0	86
5013 ³	INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA	MONITORAMENTO IMPLANTADO	-	-	-	0

Fonte: MINAS GERAIS (2008, 2009, 2010, 2011 B).

¹ Adicionado em 2009.

² Adicionado em 2010.

³ Adicionado em 2011.

Analisando os dados apresentados nos quadros acima, assim como foi observado nos Quadros 07 e 08, destacam-se ao longo do período, em cada uma das revisões anuais do PPAG, significativas alterações no escopo e nos produtos das ações dos programas. Comparado aos demais programas em análise, o programa “Resíduos Sólidos”, do Quadro 07, apresentou menor variação no escopo de ações, com a exclusão e inclusão de apenas uma ação na revisão de 2010. Entretanto, ainda verificou-se relevante alteração nos produtos de suas ações ao longo das revisões do plano plurianual.

Ainda conforme verificado nos programas apresentados anteriormente, o Quadro 09 mostra que 20 das 28 metas pactuadas para o programa de “Resíduos Sólidos”, correspondendo a aproximadamente 71% das metas, apresentaram taxas de execução iguais ou superiores a 100%. Em contrapartida, cabe destacar que o Programa “Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010”, apresentado no Quadro 10, mesmo apresentando 11 de suas 25 metas pactuadas com taxa de execução igual ou superior a 100%, foi o que apresentou o mais significativo número de metas com execução física nula, no total de 12, que equivalem a 48% das metas pactuadas para o período.

De forma semelhante aos anteriores, o quadro a seguir apresenta as metas físicas para cada ação do programa estruturador do PPAG 2012-2015, também considerando as ações incorporadas e as alterações realizadas em suas revisões anuais até o ano de 2014:

QUADRO 11 – Execução das Metas Físicas do Programa Qualidade Ambiental

Código	Ação	Produto	Percentual de execução (%)		
			2012	2013	2014
1216	MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	USUÁRIO CADASTRADO FISCALIZADO	140	-	-
		MINUTA DE PLANO SETORIAL ELABORADA	-	100	100
1231	REDUÇÃO E VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS	MUNICÍPIO COM A DISPOSIÇÃO FINAL DE RSU ADEQUADA	100	59,38	127,50
4040	IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS - BOLSA RECICLAGEM	ASSOCIAÇÃO OU COOPERATIVA ATENDIDA	101,67	0	-
1196	CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, CERRADO E CAATINGA	COMUNIDADE ORGANIZADA EM SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO TERRITORIAL	50	-	-
		CORREDOR ECOLÓGICO CRIADO	-	0	1.328,48
1236	REVITALIZAÇÃO DAS BACIAS DO RIO DOCE, PARA OPEBA E OUTRAS BACIAS E DESENVOLVIMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	OBRA DE AMPLIAÇÃO DE SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO CONCLUÍDA	100	25	100
1209	META 2014: REVITALIZAÇÃO DA BACIA DO RIO DAS VELHAS	MUNICÍPIO SEM DISPOSIÇÃO DE RSU EM LIXÕES	97,14	85	73,91
4565 ¹	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS - FHDRO	ÁREA RECUPERADA	-	0	0
4564 ¹	AMPLIAÇÃO DAS ÁREAS DE VEGETAÇÃO NATIVA E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	ÁREA RECUPERADA	-	69,80	-
		ÁREA FOMENTADA	-	-	172,40

Fonte: MINAS GERAIS (2012, 2013, 2014, 2015 B).

¹ Sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

² Adicionado em 2013.

³ Adicionado em 2015.

Seguindo a mesma análise realizada sobre os quadros anteriores, observa-se no Quadro 11 uma menor alteração no escopo de ações do programa estruturador “Qualidade Ambiental” do PPAG 2012-2015, em que se teve a exclusão de apenas uma ação na sua revisão em 2014 e a

inclusão de duas ações na revisão de 2013. No entanto, ainda verifica-se no programa relevante mudança nos produtos de suas ações ao longo das revisões anuais do plano.

Dessa forma, assim como observado na análise anterior das metas físicas dos programas estruturadores do PPAG 2008-2011, a recorrência de mudanças nos programas, seja no escopo de ações dos programas ou nos seus produtos e metas pactuadas ao longo das revisões anuais do plano, dificulta a realização de um acompanhamento sistemático da evolução da realização física das ações ao longo do tempo.

Em relação às taxas de execução das metas, mantendo o que foi verificado nos programas do PPAG anterior, o Quadro 11 mostra que, das 21 metas pactuadas para o programa “Qualidade Ambiental”, 10 apresentaram taxas de execução iguais ou superiores a 100%, correspondendo a aproximadamente 48% do total das metas. A partir dessa verificação que, tanto nos programas estruturadores do PPAG 2008-2011, como no estruturador do PPAG 2012-2015, muitas das ações tiveram execução igual ou superior ao pactuado, havendo casos de taxas de execução nove e até treze vezes maiores, é possível se questionar o grau de complexidade das metas estabelecidas. Estes resultados apontariam para a definição de metas subestimadas, em vista de uma maior factibilidade de sua execução, comprometendo, dessa forma, a efetiva incorporação do planejamento estratégico para a orientação da atuação do Governo de Minas Gerais, conforme adotado a partir de 2003.

Ademais, apesar das metas com percentual de execução entre 0 e 100% no programa estruturador do PPAG 2012-2015, apresentado no Quadro 11, terem sido mais significativas que as metas com execução nula, estas também foram relevantes. O mesmo foi observado no programa “Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas” (Quadro 08), assim como no programa “Resíduos Sólidos” (Quadro 09) do PPAG 2008-2011. Já os outros estruturadores deste plano apresentam as metas com execução nula mais significativas que aquelas com percentual entre 0 e 100%, com destaque para o programa “Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010” em que 48% das metas apresentaram percentual de execução de 0%. Desse modo, pode-se também questionar neste caso a efetividade do planejamento realizado, ao desconsiderar a capacidade operacional e a disponibilidade de recursos a essas ações.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou avaliar a atuação do Estado de Minas Gerais quanto à questão ambiental, no período de 2008 a 2014, no âmbito do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA. Nesse sentido, considerou-se que, ao ser estabelecida uma estrutura para a atenção à questão, a atuação do governo quanto aos problemas do meio ambiente poderia ser verificada com a alocação de recursos e a execução de despesas no âmbito de seus órgãos e entidades e, mais especificamente, nos projetos e nos programas estabelecidos como estruturadores para essa atuação que evidenciariam, como estabelecido nas recentes reformas do Estado, as orientações estratégicas de seus instrumentos de planejamento, o PMDI e o PPAG.

Diante deste propósito, analisando, inicialmente, as determinações estratégicas para essa área de atuação governamental em Minas Gerais, foi possível verificar uma relevante mudança da participação da agenda ambiental para a determinação da estratégia de desenvolvimento do Estado entre o PMDI 2008-2023 e o PMDI 2011-2030 e, conseqüentemente, a alteração no estabelecimento de programas estruturadores da estratégia no PPAG 2008-2011 e no PPAG 2012-2015.

No primeiro plano a questão ambiental foi compreendida como uma das áreas de resultado importantes para o alcance da visão estratégica de *“tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”*. Desse modo, foi estabelecido um amplo conjunto de objetivos estratégicos que deveriam orientar a atuação do governo, conforme posteriormente compreendidos na elaboração do PPAG, com a definição de quatro projetos estruturadores para área de resultados de qualidade ambiental que se alinhavam diretamente aos resultados finalísticos propostos no PMDI.

No PMDI 2011-2030, no entanto, a questão ambiental foi incorporada à organização do plano de forma integrada à agenda econômica, na Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Apesar da sinergia dos temas na concepção de promover um desenvolvimento sustentável, foi possível constatar a falta de espaço dos problemas ambientais diante das questões econômicas, evidenciada na definição de apenas um objetivo estratégico direcionado à atenção ambiental dentre os estabelecidos para a orientação das atividades governamentais

na rede. Em vista do alinhamento dos instrumentos de planejamento, esse objetivo desdobrou-se no PPAG com a proposição de um programa estruturador que deveria atingir, como demonstrado nos indicadores e metas planejados, os mesmos resultados finalísticos do PMDI anterior.

Com base na análise do orçamento elaborado e executado para o SISEMA e para o Estado, constatou-se, no entanto, a baixa atenção direcionada à agenda ambiental, evidenciada, ao longo do período, pela inexpressiva participação da agenda nos créditos autorizados ao Estado e pelo significativo e crescente contingenciamento dos recursos programados para a realização das suas despesas. Esse cenário destaca, portanto, o alinhamento dos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado em uma contínua redução da atenção, já limitada, aos problemas ambientais.

Desdobrada a análise sobre a composição do orçamento do SISEMA, ressalta-se ainda que a programação e a execução de suas despesas estão voltadas, sobretudo, para o pagamento de pessoal e encargos sociais, despesa que apresentou relevante aumento durante o período analisado. Apesar da importância deste gasto para a viabilização da atuação governamental na área, em vista da redução dos recursos direcionados à agenda, a evolução dessa composição do orçamento evidencia um significativo comprometimento dos recursos disponíveis às demais despesas para a execução das ações planejadas.

Posteriormente, a partir da análise do orçamento do SISEMA direcionado aos programas identificados como estruturadores para a implementação da estratégia ambiental estabelecida em cada PMDI, reforçou-se, na alocação de recursos, a constatação da significativa redução da questão ambiental entre as estratégias de desenvolvimento do Estado. Na execução das despesas é mantida essa constatação, no entanto, em vista do expressivo contingenciamento verificado em cada ano do PPAG 2008-2011, com exceção do primeiro ano, não se manteve essa nítida diferença entre as estratégias definidas nos instrumentos de planejamento.

Para além da ótica do contingenciamento de despesas, no entanto, também é necessário avaliar especificamente a capacidade operacional dos órgãos para a execução das políticas, uma vez que muitas vezes, mesmo estando disponíveis os recursos financeiros necessários, outros aspectos e fatores de cunho organizacional podem comprometer a efetiva utilização destes recursos. A baixa taxa de execução na realização de despesas, e, conseqüente alcance

das metas físicas, pode se dar, portanto, tanto pelo contingenciamento, quanto pela baixa capacidade operacional, sendo necessário avaliar caso a caso.

Para complementar a análise da implementação das estratégias de atenção à agenda ambiental no Estado destacou-se ainda o alcance das metas físicas estabelecidas para as ações dos programas estruturadores em análise. Nesta análise foi possível verificar a significativa descontinuidade do escopo de atuação dos programas estruturadores, seja pela exclusão ou incorporação de ações ou pela mudança de seus produtos ao longo das revisões anuais do PPAG. Ademais, com a constatação da significativa presença de taxas de execução física iguais ou superiores às metas definidas no PPAG, em contraste com a também relevante presença de ações com execução nula ao longo do período, questiona-se a efetividade das metas planejadas, seja pela sua subestimação ou pela desconsideração dos recursos disponíveis.

Analisando a atuação do Estado de Minas Gerais em relação à questão ambiental por meio da formulação e implementação de uma estratégia de atenção à agenda, foi possível discutir-se ainda a efetividade das técnicas adotadas a partir de 2003 com o “Choque de Gestão” para a incorporação do pensamento estratégico no planejamento e na orientação da atuação governamental. Com a significativa mudança na priorização da agenda ambiental entre um PMDI e outro, pode-se questionar o seu uso como instrumento de planejamento de longo prazo já que se observa o comprometimento da continuidade das estratégias que deveriam nortear a atuação governamental.

Ainda, é necessário destacar que as revisões anuais do PPAG, apesar de garantirem o alinhamento entre planejamento e orçamento, muitas vezes prejudicam o acompanhamento acurado da execução das políticas como um todo, já que trazem consigo muitas alterações no escopo, produtos e até mesmo nomenclatura das ações a ser acompanhadas. Outro aspecto relevante sobre as revisões, é que muitas vezes, estas estariam contribuindo para a priorização de um planejamento de curto prazo, na medida em que se observa a descontinuidade em muitas ações, em detrimento de um planejamento efetivo de médio prazo.

Por fim, ressalta-se a importância de se discutir mais a respeito da atuação do Estado na tutela ao meio ambiente nessa e em outras perspectivas de análise, tais como: os instrumentos de atuação governamental na fiscalização e na regulação de atividades com consequências

ambientais, a efetividade na arrecadação de taxas, multas e demais tributos ambientais e o uso destas receitas em benefício de uma maior atenção à defesa e proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O planejamento estratégico de longo prazo. In: VILHENA, Renata *et al* (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.55-65.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Apresentação: antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata *et al* (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 13-17.

ARAÚJO JUNIOR, Listx Antônio. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): uma proposta de avaliação orçamentária e institucional**. Prêmio SOF de Monografias – 2007. Belo Horizonte, 2008.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Vinte e cinco anos da lei da Política Nacional do Meio Ambiente. In: **Revista Plenarium**, v.5, n.5, p.235-243. Câmara dos Deputados. Brasília, 2008a. Disponível em: < <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/769>>. Acesso em: 28 set. 2015.

BARRETO, Paulo Ricardo Ceni; ESTRADA, Rolando Juan Soliz. Do planejamento estratégico à administração estratégica: que estágio encontram-se os municípios do noroeste do Rio Grande do Sul? In: **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Santa Maria, v.1, n.6, p. 61-80, jul/dez. 2006. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/783/622>>. Acesso em: 22 out. 2015.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **A formulação, implementação e acompanhamento da estratégia no Estado de Minas Gerais**. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gerenciamento de Projetos, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei n.º200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 23 abri. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Almanaque do planejamento: para entender e participar**. Brasília, DF, 2012. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2015.

CAMARGOS, Marcos Antônio de; DIAS, Alexandre Teixeira. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, nº 1, janeiro/março 2003. 27-39p. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/v10n1art3.pdf>> Acesso em: 20 set. 2015.

CAMPOS, Pedro Vinícius. **Em busca da excelência no acompanhamento da execução orçamentária**: a utilização de ferramentas de *Business Intelligence* associadas à integração informacional da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais. 2014. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; MELO, Valdir. Introdução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. V.4 (517 p.). p. 11-29.

CARVALHO, José Carlos *et al.* Integração: a concepção do Sistema Estadual de Meio Ambiente em Minas Gerais. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília. 4-8 Mai 2009. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/INTEGRA%C3%87%C3%83O-A-CONCEP%C3%87%C3%83O->

DO-SISTEMA-ESTADUAL-DE-MEIO-AMBIENTE-EM-MINAS-GERAIS.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Marcia. A Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local. **Caderno de debate: A Agenda 21 e a sustentabilidade**. Caderno de Debate n° 07. Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/legislacao/agenda-21-e-os-odm>>. Acesso em: 17 out. 2015.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: MAKRON Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico – Fundamentos e aplicações**. Da intenção aos Resultados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. – 7² Reimpressão.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Texto para discussão ENAP**. Brasília, n.44, p.3-36, out. 2001. Disponível em: <[file:///C:/Users/Bruna/Downloads/44texto%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bruna/Downloads/44texto%20(1).pdf)>. Acessado em: 18 ago 2015.

COSTA, Marcelo Luis da. **Orçamento público**: o instrumento de gestão. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27208/000763339.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2015.

CURI NETO, Flávia; PEREIRA, Keli Silva. **Planejamento estratégico para municípios**. 2008. 39 f. Monografia (Especialização) - Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ENGEL, Maurílio H. Corrêa. Centralização administrativa no sistema estadual de meio ambiente em Minas Gerais. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, **Análise da aplicabilidade das experiências em Centrais de Serviços compartilhados a um modelo para a APF**. Brasília, 2012. Disponível em: <

http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/gove04_-_perito_local_-_caso_mg_0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

FERREIRA, Maria do Carmo Ribeiro Schwandner. **Orçamento**: um instrumento de planejamento e controle. São Paulo, FGV/EAESP, 1988. (Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós Graduação da FGV/EAESP, Área de conhecimento: Contabilidade, Finanças e Controle). Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5106/1198900372.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 16 set. 2015.

FREITAS, Juliana Cristina Lopes. **Aspectos do planejamento e orçamento na Secretaria de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP/MG**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2002.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte, 1998.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUIMARÃES, Roberto P; BEZERRA, Joana C.; SIMÕES, Janaína M. **Agenda internacional de meio ambiente**: continuidade e mudança de posição do Brasil nas negociações internacionais entre 1972 e os dias de hoje. IV Encontro Nacional de Anppas. Brasília, 2008. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT3-459-681-20080518233602.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata *et al* (org). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.43-54.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectivas**, São Paulo, v.5, nº4, p. 28-42, out./dez., 1991.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MELO, Luiza de Souza Lima. **A evolução do planejamento e orçamento mineiro ao longo dos 10 anos do Choque de Gestão**: uma análise dos resultados alcançados. 2014. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual de Meio Ambiente, Fundação João Pinheiro. **A questão ambiental em Minas Gerais**: discurso e política. Belo Horizonte: 1998.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. Instituto Publix, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais; Governo de Minas Gerais. **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania**: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/Livro_de_Minhas_VF.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2015

_____. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

_____. **Manual de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015 e da proposta orçamentária 2015**. 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Revis%C3%A3o_2015/Manual_revis%C3%A3o_PPAG_2012-2015_LOA_2015_Final.pdf>. Acesso em: 16 set. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – 2003-2020**. 2003. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): Estratégia de Desenvolvimento Estado para Resultados – 2007-2023**. 2007. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): Gestão para Cidadania – 2011-2030**. 2011. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – 2004-2007**. 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/ppag_v1_2004_2007.pdf>. Acesso em: 07 out. 2015.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – 2008-2011**. 2008 a 2011 A. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/planejamento/ppag_2008_2011_v1.pdf>. Acesso em: 07 out, 2015.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – 2012-2015**. 2012 a 2014 A. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Elabora%C3%A7%C3%A3o_2012/Volume_I_-_Programas_e_A%C3%A7%C3%B5es_por_Rede_de_Developolvimento_Integr_sem_capa_e_introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 07 out. 2015.

_____. Relatório Institucional de Monitoramento. 2008 a 2011 B. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2008-2011>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

_____. Relatório Institucional de Monitoramento. 2012 a 2014 B. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2012-2015>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

NOYA, Diogo Cruz. **O licenciamento ambiental como instrumento da gestão ambiental: Aspectos jurídicos, fiscais e aplicação no estado de Minas Gerais.** 2012. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A integração planejamento-orçamento. In: VILHENA, Renata *et al* (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.21-40.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento Governamental.** Brasília, DF: ENAP, 2006. (Coletânea, v.1). p. 229-270.

PEREIRA, Miguel Gonçalves. **A contribuição do pensamento estratégico para a gestão do orçamento público da assistência social do município de Betim – MG (2005-2011).** Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA, Marco Antônio. Gestão estratégica. São Paulo: Centro de voluntariado de Cruzeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.marco.eng.br/terceirosetor/cursos-palestras/GE-3setor.pdf>>. Acesso em: 22 Ago. 2015.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Brasília: ENAP, Texto para Discussão nº 37, 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/37texto.pdf/620429ef-b89f-4a61-b563-3e9a1e8d0b5c>>. Acesso em: 15 set. 2015.

RABELO, Hamilton Nobre. **Orçamento-programa: uma análise da experiência mineira.** Rio de Janeiro, EBAPE/FGV, 1978. (Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública para obtenção de mestre em administração pública).

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. V.4 (517 p.). Cap.2. p. 177-214.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 27, n.4, p. 54-76, out/dez, 1993.

SANTOS, Angélica Villela. **A estratégia para construção da sustentabilidade ambiental no Estado de Minas Gerais: estudo de caso da Meta 2010.** 2009. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal.** Rio Grande do Sul, 2001. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 13 ago 2015.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil.** 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922003000100014&script=sci_arttext>. Acesso em 15 out. 2015.

SILVA, Cláudio Moreira da. **Licenciamento ambiental e gestão pública no Estado de Minas Gerais.** 2009. Monografia (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

SOUZA, Flávio Sérgio Rezende Nunes de. **A Integração entre o Planejamento Estratégico e o Processo de Elaboração Orçamentária no setor público: o caso das organizações da Marinha.** Rio de Janeiro, EBAPE/FGV, 2013. (Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Área de concentração: Gestão Pública). Disponível em: <
http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11370/dissertacao_flaviosouza2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 set. 2015.

TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo. **Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira.** Brasília, 2005. Disponível em: <
http://mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009113734.pdf>. Acesso em 25 set. 2015.

VALERIANO, Dalton L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos.** São Paulo: Makron Books, 2001.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata *et al* (org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.21-40.