



Integração entre Planejamento e Orçamento na Administração Pública Estadual: o Caso de Minas Gerais

Integration of Planning and Budgeting at the State Level of Public Administration: the Case of Minas Gerais

Marco Aurélio Marques Ferreira¹, Anderson de Oliveira Reis², Gislaine Aparecida Santana Sedyama³, Ambrozina de Abreu Pereira Silva⁴

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo verificar se a construção do planejamento estratégico governamental em Minas Gerais (Brasil) contempla a integração entre o planejamento e o orçamento e qual a percepção dos diferentes atores da arena política e da sociedade civil organizada para com o modelo de planejamento em vigor. Trata-se de estudo descritivo, qualitativo, com base na técnica de entrevistas análise documental, em especial do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) instrumento norteador de todo o processo de planejamento estadual, no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os resultados apontam que a análise de cenários para identificar oportunidades e desafios é uma das bases para a construção do planejamento no estado. O orçamento não apresenta grande locus de decisão, uma vez que apresenta a dotação de recursos previamente estabelecida no PPAG e em suas revisões anuais. A interlocução entre as peças de planejamento fica evidente na apresentação dos documentos a sociedade civil, embora com limitações entre retórica e prática, em alguns pontos. É possível concluir, a luz da teoria, sobre a moderada, porém importante, integração entre planejamento-orçamento em Minas Gerais.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Orçamento; Administração Pública.

ABSTRACT

This paper examines whether governmental strategic planning in the Brazilian state of Minas Gerais involves the integration of planning and budgeting and the perceptions of different actors in the political arena and organized civil society with respect to the existing planning model. This is a descriptive and qualitative study, using interviews and analysis of documents such as the Integrated Development Plan for the State of Minas Gerais (PMDI), which serves as the guiding instrument for the entire process of planning for the state, the Pluriannual Government Action Plan (MAPP), the Budget Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA). Results show that the analysis of scenarios to identify opportunities and challenges is one of the bases for the construction of planning in the state and that the budget is not a major locus of decision, as it merely presents the allocation of resources previously

¹ Universidade Federal de Viçosa – UFV – Av. Peter Henry Rolfs s/n - Campus Universitário, CEP 70910-900, Viçosa, Minas Gerais, Brasil. - marcoufv1@gmail.com

² Universidade Federal de Juiz de Fora (Campus Avançado de Governador Valadares) – UFJF/GV – Governador Valadares, Minas Gerais, Brasil. - andersonccoufv@gmail.com

³ Universidade Federal de Viçosa – UFV – Viçosa, Minas Gerais, Brasil. - gislaine.santana@ufv.br

⁴ Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP – Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil. - ambrozinaap@yahoo.com.br

established in MAPP and its annual reviews. Dialogue is evident in the presentation of documents to civil society, although limitations between rhetoric and practice are observed in some points. It can be concluded, based on the theory, that a moderate, but important, integration exists between planning and budget in Minas Gerais.

Keywords: *Strategic Planning; Budget; Public Administration.*

1 INTRODUÇÃO

A integração entre planejamento e orçamento é vista por diversos autores da Administração Pública como importante fator condicionante de estratégias percebidas como exitosas, embora pouco tenha se avançado na literatura para compreender o efeito sinérgico desses instrumentos para além do cumprimento das formalidades legais e burocráticas.

Do ponto de vista da eficiência no setor público, torna-se, importante a integração entre planejamento estratégico e orçamento, uma vez que os recursos financeiros geridos pelo Governo são escassos e não conseguem atender as necessidades da população como um todo.

Nessa direção, Stoner e Freeman (1995) ressaltam que o processo de planejamento fundamenta-se na determinação dos objetivos organizacionais e na escolha do caminho que conduza ao alcance destes objetivos. Logo, trata-se não apenas de um processo burocrático, mas sim estratégico, visando objetivos de longo prazo, o que requer a percepção dos impactos orçamentários para além do ano vigente. Não se trata apenas de ordenamento de contas, mas de construção de cenários e visualização de objetivos e metas.

Conforme apontado por Terrence (2002), embora o processo possa ser realizado de maneira intuitiva, não prescinde do uso de métodos, planos e lógica em sua orientação. Nessa dinâmica, há o que conceitua como planejamento estratégico integrado. Ou seja, um esforço sistematizado no intuito de gerar decisões fundamentais e ações que estruturam e orientam o que uma organização é, o que ela faz e por que o faz (Bryson, 1988).

No âmbito governamental o planejamento estratégico é vinculado à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública, por meio de um exercício sistemático de antecipação do futuro. Kohama (2009) relata que o Governo no exercício de suas atividades deve manter o melhor nível bem estar social para coletividade. Portanto, deve se utilizar de técnicas de planejamento para programar suas ações devido à escassez de recursos.

As técnicas de planejamento e programação de ações são condensadas em um sistema de planejamento integrado que possibilite, principalmente, analisar e identificar as ações ou alterações que devem ser realizadas para se chegar à situação desejada (Kohama, 2009).

Para Varela (2005) a orientação para o planejamento iniciada na década de 1960 por alguns estados e pelo progresso posterior da União, foi reforçado pela Constituição Federal de 1988 ao introduzir alterações significativas no entendimento da matéria orçamentária.

Assim se iniciou um processo integrado de alocação de recursos em termos de planejamento e orçamento. Esse processo é baseado em três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A integração do orçamento à estratégia é vista por Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) “como importante variável explicativa de estratégias percebidas como exitosas”. Kohama (2009) acrescenta que é importante a integração entre planejamento estratégico e orçamento no setor público, uma vez que os recursos financeiros gerados pelo Governo são escassos e não conseguem atender as necessidades da população como um todo.

Integrar os processos de planejamento e orçamento contribui para uma nova orientação da gestão pública em que a ação do Estado possibilita a oferta de serviços e produtos públicos de qualidade em um cenário de restrição do financiamento público. Além disso, essa integração tem por finalidade mais do que suprir as deficiências de cada um dos processos individualmente uma vez que busca um equilíbrio financeiro, econômico e social da ação do governo (Culau, 2005).

Oliveira, Almeida e Guimarães (2006) relatam que nos orçamentos em que a alocação de recursos não atende ao planejamento é impossível a execução da estratégia. Portanto o orçamento é o instrumento que torna viável, no curto prazo, a estratégia.

Outra consequência da desvinculação entre planejamento e orçamento é a redução da transparência em relação aos gastos públicos possibilitando que as escolhas da gestão pública se desencontrem dos anseios da sociedade.

O modelo atual de processo orçamentário da administração pública brasileira não garante a qualidade da aplicação dos recursos. Um dos motivos dessa deficiência alocativa é a falta de horizonte de longo prazo e objetivos estratégicos que caracterizem a desvinculação entre planejamento e orçamento (Ribeiro, 2003).

Garces e Silveira (2002) destacam que na administração pública brasileira existe uma tendência de se trabalhar de forma incrementalista, sem atentar para os objetivos estratégicos. Assim o planejamento torna-se “peça decorativa” de gestão e o orçamento tende a ser elaborado em forma de replica dos orçamentos passados.

Pares e Valle (2006) consideram que a constituição de 1988 foi um avanço em termos de processo orçamentário no Brasil, e justificam que há nova correlação de poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, passam a existir diretrizes gerais de novo quadro fiscal e de controle da atuação do Executivo de forma que poucos são os meios do Estado que não passam pelo orçamento.

Aquino e Azevedo (2015) apontam que considerando as mudanças trazidas pela constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na esfera federal houve avanços na disciplina fiscal e transparência, mas há foco excessivo no controle fiscal em detrimento da construção de ferramentas de mensuração de desempenho. As iniciativas de análise em governos subnacionais ainda são poucas devido, principalmente, a não atuação das agências e, programas de reformas em governos locais.

Diante desse contexto, emerge o seguinte questionamento: **A construção da estratégia governamental na administração pública estadual de Minas Gerais contempla a integração entre o planejamento e o orçamento?**

No intuito de responder a questão, pretende-se: (i) identificar as bases de construção do planejamento estratégico no Estado; (ii) verificar os objetivos estratégicos previstos no planejamento e compreender como estes são incorporados no processo orçamentário; (iii) analisar se o orçamento é utilizado como instrumento de execução do planejamento no estado; e (iv) verificar qual a percepção dos diferentes atores da arena política e da sociedade civil organizada para com o modelo de planejamento em vigor.

A escolha de Minas Gerais como objeto de análise se deve ao fato do planejamento de longo prazo no estado ser preconizado e normatizado em sua constituição de 1989. Além disso, o estado vivenciou a reforma administrativa implantada a partir de 2003, denominada como Choque de Gestão, com o objetivo de modernizar a gestão pública.

O Choque de Gestão é caracterizado como um processo de mudanças na administração pública na tentativa de superar dos problemas de gestão de governos anteriores e como uma

alternativa à necessária superação do quadro econômico, fiscal e administrativo-institucional vigente à época.

Corrêa (2007) destaca que o diferencial na implementação do choque de gestão em Minas Gerais foi à iniciativa de desenvolvimento da lógica do planejamento estratégico como política de gestão do governo com a integração entre planejamento e orçamento.

Torna-se, portanto, relevante analisar se o Estado consegue manter um sistema integrado de planejamento-orçamento, considerado caminho para se ter uma gestão com ação planejada e transparente.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Planejamento Governamental

O planejamento estratégico caracterizado pela visão em longo prazo tem como foco a formulação da estratégia que deve ser um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e orientam a organização (Poister, Pitts & Edwards, 2010).

Dentro do processo de gestão de uma organização a gestão estratégica é a mais ampla apresentando as diretrizes gerais que devem ser seguidas sendo, portanto, necessário uma base dinâmica e contínua. Assim o planejamento estratégico é o principal elemento desse tipo de gestão que também deve abranger a gestão de recursos, implementação, controle e avaliação (Poister *et al.*, 2010).

Ring e Perry (1985) abordam que não é adequada a incorporação do planejamento estratégico no setor público da forma como ele é realizado no setor privado, pois é necessário reconhecer a existência dos diferentes conjuntos de regras que regem a conduta organizacional dentro dos dois setores. Segundo os autores as características do ambiente da gestão pública tais como a separação entre níveis e agências do governo levam a ambiguidade política e a tomada de decisão incremental que causam restrições ao gerenciamento estratégico na administração pública.

Bryson (2004) ao abordar o planejamento no setor público e em organizações sem fins lucrativos conceitua o planejamento estratégico como conjunto de conceitos, processos e ferramentas que a gestão utiliza para definir, operacionalizar e guiar a organização. Desse modo a gestão estratégica tem por objetivo dar subsídio as decisões e ações gerenciais que determinam o desempenho de longo prazo de uma organização (Koteen, 1989).

Poister (2010) aponta que nos Estados Unidos apesar do bom desempenho dos órgãos federais de planejamento estratégico muitos gestores públicos ainda apresentam dificuldades em estabelecer metas orientadas para resultados e que possam abranger de maneira generalizada aos anseios dos *stakeholders* externos.

Segundo o mesmo autor gestores públicos não conseguem estabelecer de forma clara metas anuais que contemplem os objetivos de longo prazo e encontram dificuldades em identificar recursos orçamentários, humanos, e outros recursos necessários para alcançar essas metas (Poister, 2010).

Tal dificuldade na execução do planejamento estratégico é explicada por Ring e Perry (1985) que relatam o fato de no setor público constitucionalmente há a separação entre aqueles que formulam e aqueles que implementam as políticas públicas. Além disso, os atores apontam a existência de um conjunto controlador, principalmente na alta gerência do executivo, que possuem múltiplos e competitivos interesses. Dessa forma, é estabelecida uma barreira entre formulação, implementação e execução do planejamento estratégico.

A administração pública no Brasil, principalmente no âmbito federal, é marcada por longa tradição em termos de planejamento. A experiência de planejamento econômico no País, iniciada em meados da década de 1940, perde força durante a década de 1980 na esfera pública federal. Tal fato é explicado por fatores externos, como os períodos de crise mundial que marcaram a crise do petróleo e a elevada dívida externa, e pelo alto nível da inflação no país, que contribuíram para o esvaziamento da função planejamento enquanto ferramenta de gestão. Os anos 90, que foram marcados por maior integração do País à economia mundial, pelo avanço no processo de redemocratização e pelas restrições das finanças públicas, significaram o ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento (Pares & Valle, 2006).

Cardoso Jr., (2011) relata que as experiências de planejamento governamental no Brasil até o século XX são consideradas um processo correlato de montagem dos aparatos burocráticos da gestão pública. Ocorre que o planejamento sem uma gestão adequada torna-se descontínuo e com grande tendência ao fracasso.

Nos últimos anos, principalmente a partir de 2000, onde o governo adota uma estratégia pautada principalmente no consumo de massa e na manutenção da estabilidade econômica, alinhada a políticas de inclusão social e a retomada dos investimentos, emergiu a necessidade de uma nova consciência de planejamento governamental, fundamentada na eficácia e efetividade da ação governamental e não somente na eficiência do gasto público, indo ao encontro dos fundamentos e os objetivos da República declarados na Constituição Federal (MPOG, 2011).

No entanto, como não é previsto constitucionalmente, não há um esforço institucionalizado do governo federal e da maioria dos estados em estabelecer um planejamento de longo prazo com estabelecimento de elementos claramente estratégicos. Tal fato pode ser explicado pelo fator político, que normalmente tem visão médio e curto prazo, que abrange os governos e mandatos.

No horizonte de médio prazo, o Plano Plurianual apresenta a decisão de quais serão os investimentos mais importantes levando em consideração a estratégia de desenvolvimento. Assim deve buscar atender os anseios da comunidade e adequar-se à política institucional do governante (Lima & Castro, 2007).

Segundo Pares e Valle (2006) as mudanças normativas introduzidas no processo orçamentário em 1998 propiciaram uma possível integração entre planejamento e orçamento por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade.

O PPA pode ser considerado uma ferramenta para auxiliar a administração pública na consecução de seus objetivos. Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), o PPA pode ser definido como:

(...) o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública. (MPOG, 2011, p.9)

Destaca-se na definição de PPA do MPOG o caráter de regionalização das metas e objetivos da administração pública, fator importante para se alcançar a equidade de desenvolvimento entre as regiões dadas às dimensões territoriais tanto do Brasil como de alguns estados da federação como Minas Gerais.

Cardoso Jr. (2011) defende que o principal ponto positivo da criação do PPA é a tentativa de transformar o planejamento governamental em processo contínuo da ação governamental procurando reduzir o grau de discricionariedade intrínseco dessa atividade. Contudo a redução do horizonte de ação possível do planejamento para curto e médio prazo e o condicionamento desses ao orçamento disponível pode transformar essa atividade em mais uma ação operacional comum ao Estado sendo necessária a integração entre planejamento e orçamento.

Garcia (2000) destaca que nesse novo cenário de planejamento governamental, após a Constituição de 1988, emerge a importância de se criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas. Determinou-se, portanto, no art. 74 da constituição a que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter de forma integrada sistemas de controle interno com o intuito de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA.

A Constituição Estadual de Minas Gerais avança um pouco mais com relação às exigências de planejamento governamental criando uma peça adicional ao planejamento do estado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que deve estabelecer elementos estratégicos para o desenvolvimento do estado.

Para Almeida e Guimarães (2006) a gestão pública em Minas Gerais até o ano de 2003 encontrava-se em uma situação de elevado déficit fiscal, endividamento crescente, principalmente, de desarticulação entre planejamento e orçamento, despesas orçamentárias sem coberturas financeiras, que dificultavam a existência de controles gerenciais. Diante desse contexto, o governador eleito à época considerou necessária uma reforma que, dentre outros objetivos, revigorasse o planejamento público no Estado, o Choque de Gestão (Almeida & Guimarães, 2006).

Apesar da Constituição Mineira de 1989 já exigir a formulação de plano estratégico de longo prazo, o PMDI, somente a partir de 2003, com a implantação Choque de Gestão, o plano começa a ser elaborado para um horizonte de 20 anos, passando por uma revisão a cada quatro anos, antes da concepção de um novo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Segundo Almeida e Guimarães (2006) o PMDI é o instrumento orientador de maior horizonte temporal e consolida as estratégias para o desenvolvimento descrevendo a visão de futuro que a administração pública tem para o estado.

Portanto, o ciclo orçamentário do estado de Minas Gerais se inicia com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que contém as estratégias do governo de longo prazo. Seguindo as demais peças de planejamento instituídas pela constituição federal, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), como é denominado PPA no estado, que apresenta elementos táticos-estratégico e deve fazer a interlocução entre o planejamento de longo prazo e a sua execução, de forma a manter a integração entre planejamento e orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que representam os elementos táticos de execução do planejamento em curto prazo.

2.2 Orçamento Público

O surgimento do embrião do orçamento público surgiu na Inglaterra com a outorga da Carta Magna do rei João Sem Terra. Desde os primeiros estágios evolutivos o orçamento público tem sua orientação predominantemente voltada ao controle político das atividades governamentais (Giacomoni, 2003; Varela, 2005).

O orçamento público é considerado um marco regulador, que serve de instrumento de materialização de um programa de governo, evidenciando a alocação de recursos previstos e as despesas fixadas para realização de um projeto político-social sempre obedecendo aos princípios orçamentários e constitucionais (Dantas, Albuquerque, Rêgo & Carvalho, 2011).

Silva (2002, p.2) conceitua orçamento público como:

peça de natureza legal que identifica a quantidade e a origem dos recursos financeiros disponíveis para uso do setor público governamental e aponta o destino da aplicação destas disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados. Ao articular o planejamento às disponibilidades financeiras, tomando por base contas de receita e despesa, assume a condição de instrumento contábil e de peça básica do processo gerencial, uma espécie de matriz global de políticas públicas.

No âmbito internacional Allen Schick é considerado um dos maiores pesquisadores sobre orçamento público com mais de meio século de pesquisas na área. Em seu artigo seminal *“The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”* (1966) o autor analisa a organização das finanças governamentais abordando a importância do contexto histórico na elaboração de orçamentos públicos.

Caiden (2010) observa que Schick explora e analisa o papel central do orçamento na administração pública contemporânea. A forma de abordagem contextualizada que o autor realiza aponta o entrelaçamento de orçamento público e processos políticos, o potencial e limitações das reformas e a relação dos procedimentos orçamentais e resultados.

A *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) destaca as contribuições de Schick ao abordar que não existe uma única linha de evolução das instituições no processo orçamentário. A forma de orçamentação contemporânea tem origem nas interações políticas anteriores, além de sofrer influência da mudança nos papéis de participação dos diversos atores, das teorias da gestão pública, política e econômica e ainda das reações pragmáticas do ambiente social (OECD, 2009).

O principal desafio para o orçamento público, na visão de Schick, é a manutenção do estado de bem-estar social no contexto de aumento da população idosa e redução da taxa de natalidade. A gestão pública enfrenta o seguinte questionamento: qual deve ser a linha de prioridade dos gastos públicos para garantir qualidade nos serviços públicos? (OECD, 2009).

Suzart e Cordeiro Filho (2009) destacam a importância do orçamento para o governo, uma vez que nele é definido como os recursos que serão aplicados na gestão pública por um determinado período de tempo. Neste sentido, o orçamento pode ser considerado também uma forma de evidenciação onde os responsáveis pela administração pública mostram a escolha de suas prioridades.

O orçamento público é considerado por Hou, Lunsford, Side e Jones (2011) uma moderna ferramenta de gestão. Na concepção deste autor o orçamento público evidencia o conceito da relação de responsabilidade entre principal-agente no setor público.

Na elaboração do orçamento público pelo executivo, considerado o agente, são elencados os custos (inputs) e os produtos esperados (outputs). Na deliberação do orçamento o poder legislativo exerce o papel do principal, representando os eleitores. Neste momento o legislativo verifica e avalia a proposta orçamentária se posicionando quanto à exequibilidade. A aprovação do orçamento pelo legislativo representaria um contrato entre principal-agente (HOU *et. al.*, 2011).

A gestão pública enfrenta constantes dificuldades em elaborar o orçamento no contexto atual da administração pública. Caiden (2010) destaca que gestores enfrentam

recorrentes déficits financeiros e o impasse permanente de atender as necessidades aparentemente infinitas com recursos escassos.

No orçamento consta de maneira transparente o modo como a administração pretende instrumentalizar a implementação de ações no intuito de atingir os objetivos estabelecidos. Assim, fica evidente a importância da integração entre planejamento e orçamento, já que o orçamento é um instrumento de materialização do planejamento público.

Na concepção de Suzart e Cordeiro Filho (2009) o orçamento público é a principal ferramenta utilizada pela Administração Pública para a coordenação das atividades estatais. É através dele que as políticas públicas são implantadas e que o Estado pode intervir na economia nacional.

Contudo, no contexto da gestão pública brasileira, o processo integrado da alocação de recursos contemplando as atividades de orçamento e planejamento só foi institucionalizado com a Constituição Federal de 1988 com base em três instrumentos principais: PPA, LDO e LOA.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o PPA tem papel central no processo de planejamento da ação governamental e de condução da política orçamentária. Logo, cabe ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dentro do ciclo de planejamento governamental o PPA apresenta-se como um plano de médio prazo, com horizonte temporal de quatro anos. A LDO deve realizar a ligação entre o planejado (PPA) e o que será executado (LOA). A decisão de priorização de recursos estará presente na LOA, dessa maneira deve ser possível, através da análise dessa, enxergar a execução do planejamento governamental.

Para Aquino e Azevedo (2015) o ciclo orçamentário no Brasil é um processo de negociação sobre a priorização de políticas públicas, orientado por limites legais e elementos políticos, no qual a informação orçamentária-financeira registra tais expectativas. A regulação relacionada ao ciclo orçamentário brasileiro se aplica igualmente a todos os entes das 3 esferas de governo. O planejamento público é autorizativo, ou seja, ainda que o executivo tenha proposto determinadas ações, ele não é obrigado a executá-las. Dessa forma, há uma desvalorização do processo de planejamento ao processo de orçamentação, e até mesmo do PPA como peça de planejamento, o que dificulta a elaboração de estratégias de longo prazo.

Entretanto, conforme afirmam Pares e Valle (2006), na constituição de 1988 o PPA foi concebido para representar o elemento central do novo sistema de planejamento que era instaurado, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. Em busca do aprimoramento da estrutura orçamentária no país a tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Contudo, o que se observa, é que esse sistema ainda não foi plenamente operacionalizado em nível federal, estadual ou municipal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo descritivo, de natureza qualitativa, realizado por meio da pesquisa documental e triangulação de dados e informações. Neste estudo é descrita como a construção do planejamento estratégico governamental em Minas Gerais contempla a integração planejamento-orçamento. A escolha do estado de Minas Gerais como objeto de estudo, se justifica devido à recente reforma administrativa implantada a partir de 2003 com o Choque de Gestão que tinha por objetivo modernizar a gestão pública no Estado.

Foram analisados documentos públicos relativos ao PMDI, PPAG, LDO e a LOA, disponíveis no site da Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. A justificativa para utilização destes documentos está no fato de serem os meios de comunicação do governo com a sociedade civil quanto aos objetivos de trabalho da administração e a forma de execução do planejamento governamental.

Dessa forma, foram analisadas as peças de planejamento de Minas Gerais: PMDI referentes ao período 2011-2030, o PPAG que abrange o período de 2012-2015, a LDO de 2012 e a LDO de 2012. Foram escolhidos os documentos referentes a esses períodos por representarem a atual conjuntura do planejamento em Minas Gerais.

Sendo assim, trata-se de um estudo de caso exploratório que foi baseado na triangulação de dados e informações obtidas em algumas fontes a saber: documentos e entrevistas.

No intuito de captar a percepção sobre a atual estrutura de planejamento realizada no estado foram realizadas entrevistas estruturadas com representantes do executivo (membros da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto), legislativo (representantes das comissões que lidam diretamente com o processo orçamentário) e sociedade civil (representantes da Comissão Permanente de Participação).

Para facilitar e organizar a análise e interpretação e a triangulação dos dados e informações foram estabelecidas categorias e subcategorias de análise tendo por base nos preceitos teóricos de planejamento governamental de Bryson (2004), Poister *et al.*, (2010), além das considerações teóricas de Shick (1966) sobre orçamento público. Na visão dos autores essa categorização é a mais apropriada para o entendimento do desdobramento da estratégia até a execução do orçamento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para facilitar a compreensão do processo de planejamento em Minas Gerais, peça importante dessa análise, optou-se pela divisão dessa seção em três partes. A primeira é dedicada ao planejamento de longo prazo demonstrando os principais atributos do PMDI. Na segunda apresenta-se a análise do plano de médio prazo PPAG, caracterizando sua articulação com o plano de longo prazo. Na terceira aborda-se o planejamento de curto prazo realizado através da LDO e LOA, identificando-se sua integração com o PPAG e o PMDI.

4.1 Bases para construção do planejamento estratégico no estado

A construção do planejamento em Minas gerais é realizada com base na análise de cenários. Diante das características traçadas do ambiente mineiro, os futuros possíveis para o estado determinados na primeira versão do PMDI (2003-2007), foram revistos, sendo elaborados novos diagramas de cenários possíveis para o Estado de Minas Gerais, que foram apresentados no PMDI 2007-2013, conforme Figura 1.

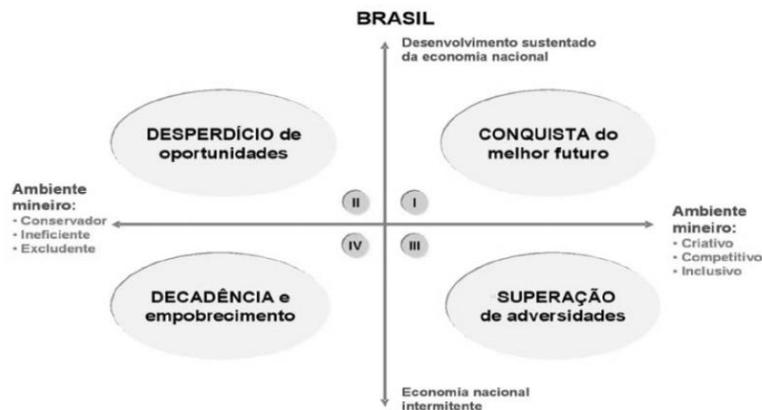


Figura 1: Cenários do Estado de Minas Gerais 2007-2023
Fonte: Minas Gerais, 2007.

No Cenário I, Minas Gerais se insere num ciclo de desenvolvimento sustentável, combinando elevado crescimento econômico, evolução nos níveis educacionais, contínua redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais e uso sustentável dos ativos ambientais. Ou seja, Minas aproveita o contexto externo favorável caminhando no mesmo ritmo do Brasil, para conquistar o melhor futuro.

No Cenário II, Minas Gerais e o Brasil caminham em ritmos diferentes. Minas não se mostra capaz de aproveitar as oportunidades oferecidas pelo contexto externo favorável, e vive um período de crescimento econômico mediano, elevadas desigualdades sociais e regional e meio ambiente em processo de degradação, vivendo um contexto de desperdício de oportunidades.

No Cenário III, Minas Gerais aproveita as oportunidades escassas dentro de um contexto externo desfavorável, fazendo do ambiente desfavorável um solo fértil à inovação, superando assim as adversidades do contexto externo.

No Cenário IV, Minas Gerais não consegue superar as adversidades trazidas por um contexto externo desfavorável, potencializadas pela ineficácia e ineficiência da gestão pública estadual, resultando em baixo crescimento econômico, elevadas desigualdades sociais e regionais e meio ambientes em processo de degradação. O estado apresenta neste cenário um quadro de decadência e empobrecimento.

A análise de diversos cenários permite identificar para onde, provavelmente, estará evoluindo a realidade estudada, para que os planejadores possam escolher o que fazer e se posicionar positivamente naquela situação.

Apesar das vantagens desse modelo de planejamento, vale destacar que a análise de cenários realizada dessa forma não permite uma interface com a sociedade civil, principal interessada na execução das estratégias por serem o público alvo das políticas públicas.

Representantes Secretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, destacam que além dessa análise de cenários

O PPAG é fruto do desdobramento do nosso plano de longo prazo, PMDI, que é feito por um horizonte temporal de 20 anos e é revisto a cada quatro anos. Portanto o PPAG é baseado nesse plano que define as premissas e prioridades estratégicas que depois servirão de base para definição de quais projetos e processos irão compor o PPAG e quais terão alocação prioritária de orçamento. **O PPAG nasce desse planejamento estratégico** e para o plano estratégico são realizada

análise de cenários, entrevistas com os dirigentes máximos dos órgãos, com outros interessados dentro da sociedade civil organizada.

Observa-se, portanto, que o planejamento estratégico tem por base uma análise de cenários e que, posteriormente, o PPAG será elaborado com base no que foi estabelecido no PMDI, evidenciando interlocução entre os dois planos.

4.1.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030)

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o plano de longo prazo, construído para um horizonte de 20 anos, sendo responsável pelo estabelecimento de diretrizes que balizarão a formulação dos demais instrumentos de planejamento.

A visão de futuro do PMDI de “Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver”, manteve-se desde a primeira versão do PMDI (2003-2020). Este conceito de melhor lugar para se viver incorpora quatro atributos fundamentais: prosperidade, qualidade de vida, cidadania e sustentabilidade.

No PMDI 2011-2030, foram definidas 11 Redes de Desenvolvimento Integrado como base para organização da estratégia de desenvolvimento do Estado, conforme descrito no Quadro 1:

Quadro 1: Redes de Desenvolvimento Integrado em Minas Gerais

Rede de Desenvolvimento	Meta Síntese
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	População com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade
Rede de Atendimento em Saúde	População com maior qualidade e expectativa de vida
Rede de Defesa e Segurança	Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade
Rede de Desenvolvimento Social e Proteção	Minas sem pobreza e com baixa desigualdade social
Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável	Economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo
Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação	Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento e Cidadania
Rede de Desenvolvimento Rural	Mais produção e qualidade na agricultura familiar e no Agronegócio de Minas Gerais
Rede de Identidade Mineira	Minas singular, diversa e criativa na cultura, no esporte e no turismo
Rede de Cidades	Cidades com mais qualidade de vida e ordenamento territorial
Rede de Infraestrutura	Infraestrutura adequada proporcionando mais competitividade e qualidade de vida
Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz	Gestão pública efetiva e próxima da sociedade

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PMDI 2011-2030

As Redes de Desenvolvimento são integradas por quatro elementos principais: 1. meta-síntese (resultado finalístico almejado para um horizonte de 20 anos), 2. objetivo estratégico (proposta de resultados prioritários que devem ser alcançados no horizonte de planejamento), 3. indicadores e metas (conjunto de indicadores finalísticos e metas tentativas para 2015, 2022 e 2030) e 4. estratégias (propostas de iniciativas de um conjunto de grandes escolhas). A construção dessas redes é uma alternativa para integrar planejamento e gestão, na

ótica do que Porto e Silveira (2010) descrevem como posicionamento estratégico frente à diversidade e complexidades encontradas na esfera governamental.

A síntese dessa estratégia de desenvolvimento adotada pelo PMDI 2011-2030 pode ser visualizada a partir da Figura 2.



Figura 2: Estratégia de desenvolvimento adotada pelo PMDI 2011-2030

Fonte: Programas e ações por rede de desenvolvimento Integrado (2012).

Além da inovação explicitada o PMDI 2011-2030 trouxe a regionalização da estratégia, que consiste na focalização das ações nos territórios, buscando a potencialização das vantagens comparativas e a compensação das carências territoriais, a fim de se minimizar as desigualdades regionais.

Atores da Secretária de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto destacam que a partir de 2011 “(...) temos também um processo de **planejamento regionalizado** e participativo, embora a parte de regionalização esteja mais forte que a parte de participação, que é feito de um projeto que a gente chama de **estado em rede**, ou seja, a estratégia governamental é dividida em redes de desenvolvimento que devem ser priorizadas na elaboração e execução das políticas públicas do Estado.”.

O ciclo de gestão da estratégia prevê a revisão do PMDI a cada quatro anos com a adaptação da estratégia aos novos cenários. A partir de sua elaboração e revisão pode-se então elaborar o PPA. Cabe-se destacar que a Constituição do Estado de Minas Gerais define que o PPA deve ser elaborado em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Para integrantes da Comissão Permanente de Participação o planejamento em longo prazo tem menor importância conforme destacado

A discussão do PMDI por se tratar de uma discussão, dependendo do enfoque, mais de longo prazo, a sociedade também tem certa dificuldade de visualizar e de motivar para essa participação. O geral, quando você vai falar em discussão de prioridade até 2021, 2023 e 2030 chega até a banalizar. Não há uma credibilidade ainda neste mecanismo de médio e longo prazo, isso ainda é muito de organismo internacional, de institutos de pesquisas, de pesquisador e gestor preocupado, eu até tenho essa sensibilidade, e no geral se vale para população, vale também para assembleia.

Pela fala dos representantes da sociedade civil, aparenta-se uma dificuldade em entender e visualizar metas para o longo prazo, e portanto, observa-se uma redução da credibilidade do planejamento de longo prazo, mantendo o foco no orçamento por tratar de metas e prioridades em curto prazo, que acabam sendo mais poupáveis e visíveis.

4.1.2 Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2012-2015)

Em Minas Gerais o PPA recebeu a nomenclatura de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), mantendo a mesma base normativa e estrutural do PPA. O PPAG é um plano de médio prazo no qual são definidos os programas que serão desenvolvidos pelo governo, no período de quatro anos, a fim de alcançar os resultados pretendidos. É, pois, o instrumento que detalha tudo que será realizado pelo estado com a definição do produto (bem, serviço ou transferência financeira) a ser entregue à sociedade ou à própria administração pública, a quantidade de produto a ser ofertado nos próximos quatro anos e o valor anual a ser gasto em cada ação.

Como consta no Manual do PPAG (MINAS GERAIS, 2011), a elaboração do PPA deve compreender três fases: a qualitativa, a quantitativa e a finalização das propostas do PPAG e da LOA.

Na fase qualitativa ocorrem a formulação e a revisão qualitativa de programas, indicadores e ações. Na fase quantitativa é feito o detalhamento dos valores físicos e financeiros das ações formuladas ou revistas no âmbito do PPAG e da proposta orçamentária.

Na finalização das propostas do PPAG e da LOA as unidades transferem os dados de programas, indicadores e ações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) e no Sistema Orçamentário (SISOR) para a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), que então efetuará os ajustes necessários e consolidará as informações na forma dos relatórios que compõem o PPAG e a LOA.

No PPAG 2012-2015 os programas foram desenvolvidos de acordo com as Redes de Desenvolvimento Integrado estabelecidas no PMDI. Considerando os programas estruturadores, que visam à transformação de uma realidade, a estratégia governamental foi construída neste PPAG por meio de 31 programas divididos dentre as 11 Redes de Desenvolvimento (Quadro 2).

Quadro 2: Carteira de Programas Estruturadores PPAG 2012-2015

REDE DE DESENVOLVIMENTO	NOME DO PROGRAMA
Rede de Atenção em Saúde	Redes integradas de serviços de saúde
	Saneamento para todos
	Saúde em casa
	Saúde integrada
Rede de Cidades	Cidades: espaços de integração
	Copa do mundo 2014

Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação	Tecnologia e inovação rumo à economia do conhecimento
Rede de Defesa e Segurança	Aliança pela vida
	Gestão integrada de defesa social
	Infraestrutura de defesa social
	Minas mais segura
Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável	Energia para o desenvolvimento
	Investimento competitivo para o fortalecimento e Diversificação da economia mineira
	Qualidade ambiental
Rede de Desenvolvimento	Sustentabilidade e infraestrutura no campo
Rede de Desenvolvimento Social e Proteção	Assistência social e direitos humanos
	Cultivar, nutrir e educar
	Desenvolvimento social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas
	Jovens mineiros protagonistas
	Travessia
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	Educação para crescer
	Melhor emprego
	Pró-escola
Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz	Cidade administrativa
	Descomplicar - minas inova
	Governo eficiente
	Mobilização para o desenvolvimento mineiro
Rede de Identidade Mineira	Avança minas olímpica
	Circuitos culturais de minas gerais
	Destino minas
Rede de Infraestrutura	Minas logística

Fonte: Adaptado do PPAG 2012-2015

Os programas, tendo em vista seus objetivos, foram desmembrados em ações, com finalidades bem definidas, no intuito de estabelecer o ponto de atuação do governo de forma mais específica. A partir disso eram elaborados os orçamentos anuais, tendo por base o que foi estabelecido no PPAG e em suas revisões, de acordo com a alocação de recursos em cada programa e cada ação.

Os programas funcionam como integradores do planejamento, do orçamento e da gestão, podendo ser considerados como unidades básicas do PPAG. O programa deve ser elaborado de acordo com as prioridades e diretrizes expressas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e na agenda de compromissos setoriais e resultar no reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais e econômicas e de oportunidades atendendo aos anseios de Lima e Castro (2007) que enfatizam a função do PPAG de buscar atender os anseios da comunidade e adequar-se à política institucional do governante.

A interlocução entre o planejamento de médio e longo prazo pode ser identificado na forma como são apresentados os programas no PPAG, conforme exposto no quadro 3.

Quadro 3: Descrição Programa Saúde Integrada

Programa	Saúde Integrada
Objetivo	Aprimorar a gestão da rede por meio de instrumentos, ferramentas e políticas inovadoras que possibilitem ofertar prestações comuns e ampliação do acesso do cidadão aos serviços de saúde e, assim, garantir uma assistência integral e contínua.
Objetivos Estratégicos (PMDI)	- Reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde - Consolidar as redes de atenção à saúde em todo o estado

Resultados finalístico (PMDI)	- Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) - Esperança de vida ao nascer (anos) - Taxa de APVP por doenças cardiovasculares, causas externas e neoplasias - Taxa de resolubilidade macrorregional			
Unidade de Medida	Taxa De Resolubilidade Macrorregional (%)			
Valor do Programa no Ano	2012	2013	2014	2015
ORÇAMENTO FISCAL	1.730.919.580	1.731.622.250	1.804.524.588	1.893.138.416
Despesas correntes	1.703.319.579	1.687.470.250	1.764.605.148	1.835.211.620
Despesas de Capital	27.600.001	44.152.000	39.919.440	57.926.796
Total	1.730.919.580	1.731.622.250	1.804.524.588	1.893.138.416

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PPAG 2012-2015

Cada programa possui um objetivo explícito, uma unidade de medida e a alocação prevista para cada ano de execução do PPAG, mostrando assim uma interlocução com o orçamento. Na descrição do programa têm-se ainda os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos demonstrando a vinculação do PPAG com o plano de longo prazo (PMDI).

O ciclo de gestão do PPAG prevê uma revisão anual do plano analisando a execução das metas físicas e financeiras pré-estabelecidas para cada programa e realizando os ajustes necessários para a continuação do cumprimento da estratégia.

Esta revisão permite adaptação de pontos que não foram previstos, ou não eram esperados na análise se cenários contribuindo para proposição teórica da prospectiva estratégica de que a apropriação da estratégia se constitua em um ponto de passagem obrigatório para que essa apropriação se transforme em ação eficaz.

Uma vez elaborado ou revisto o PPAG, são especificados, por meio da LOA, os recursos e as despesas que serão realizados no âmbito de cada conjunto de programas e ações estabelecidos.

Quando questionados os membros do legislativo sobre sua participação na elaboração do planejamento eles destacam que “no planejamento físico e orçamentário da atuação do poder Executivo na prestação de bens e serviços para a população, o Poder Legislativo acompanha se as metas estão sendo cumpridas, se os recursos estão sendo gastos a contento, se estão sendo gastos com efetividade”.

4.2 A Execução da Estratégia Governamental

4.2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2012) e a Lei Orçamentária Anual (LOA 2012)

A LDO é o instrumento por meio do qual o governo estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício fiscal e financeiro. Ela estabelece um elo entre o PPA de ação governamental e a LOA anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPAG terão prioridade na programação e execução orçamentária.

A LDO estabelece principalmente as prioridades e metas da administração pública estadual e as diretrizes gerais para o Orçamento. De acordo com o *caput* do Capítulo II da LDO de 2012:

As prioridades e metas da administração pública estadual para o exercício de 2012[...] correspondem, para o Poder Executivo, às metas relativas ao exercício de 2012 definidas para os programas estruturadores detalhadas no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015.

A diretriz para a construção do orçamento é seguir o que foi estabelecido no PPAG. Cabe reforçar que o Plano Plurianual é construído com base no PMDI. Portanto tem-se aqui a reafirmação da integração entre planejamento e orçamento no Estado. Assim a LDO cumpre seu papel de realizar o vínculo entre o planejamento estratégico governamental e a execução orçamentária conforme previsto na C.F 1988. Além disso, o desenho de programas desenvolvidos no PPAG, contribui pra essa integração, de forma que observa-se no processo orçamentário do estado em análise uma relativa integração no que tange a construção de suas peças orçamentárias.

A LOA, comumente denominada orçamento, é o documento que fixa os valores da despesa e estima os valores da receita para determinado exercício. Depois de realizado ou revisto o planejamento de médio prazo (PPAG), é necessário que se especifique com clareza os recursos que financiarão cada ação e as despesas que serão realizadas no âmbito de cada uma delas.

Esta especificação é elaborada por meio da LOA, que tem por função básica detalhar os valores (receitas e despesas) definidos para o conjunto de programas e ações do PPAG. Além disso, a revisão do PMDI a cada quatro anos, e do PPAG anualmente, conta com avaliação de desempenho através de metas físicas e financeiras, que contribuem para o acompanhamento da execução da estratégia governamental. Dessa forma, é possível perceber a clara conexão entre planejamento e orçamento, sendo esse o balizador da construção das 3 peças orçamentárias. Isso torna o ciclo de planejamento estratégico em Minas Gerais contínuo e conforme Cardoso JR (2011) reduz o grau de discricionariedade intrínseco dessa atividade.

A elaboração da LOA busca materializar, do ponto de vista orçamentário, os objetivos e metas dos programas e ações estabelecidos no PPAG. A conexão entre o planejamento e o orçamento anual se dá por meio das ações orçamentárias e suas respectivas classificações, as quais são inscritas na LOA com os valores definidos por cada órgão ou entidade da Administração Pública estadual.

No orçamento os investimentos são apresentados por cada órgão da administração pública. A cada investimento há a descrição de um objetivo, de um produto, uma unidade de medida, uma meta e a dotação orçamentária.

Representantes da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto destacam que

A Lei Orçamentária Anual pra gente perdeu o papel como um loco de decisão. (...) a lei orçamentária anual pra gente ela apenas detalha valores de receitas e despesas daquilo que eu defini que ia fazer no momento do PPA. (...) o orçamento eu vou ali jogar receitas e despesas em alguma coisa que eu defini que ia fazer em outro lugar e não nele. Ele é um conjunto de contas contábeis que espelha um conjunto de outras coisas que sendo definida em algum outro plano que tem que estar acima dele com um horizonte maior que um ano especificamente.

Pelo discurso pode-se observar que apesar do orçamento perder espaço como loco de decisão fica clara sua interlocução com o PPA, sendo que o orçamento evidencia as receitas e despesas previstas no ano para cada política pública (programa) estabelecida no PPAG.

4.3 Interlocução entre o Planejamento e o Orçamento

O ciclo de planejamento em Minas Gerais é composto de quatro instrumentos: PMDI, PPAG, LDO e LOA. A determinação da estratégia governamental e dos objetivos a serem atingidos em longo prazo é descrito no PMDI, por isso se mostra como facilitador do planejamento ao deixar clara a visão de futuro da Administração Pública estadual desde a implementação do Choque de Gestão, em 2003.

A construção do PPAG a partir das diretrizes estabelecidas no PMDI evidencia a integração entre planejamento de longo e médio prazo. Dessa forma o PPAG cumpre o seu papel de ferramenta para auxiliar a administração pública na consecução de seus objetivos, já que o caminho a ser seguido pelo governo para o alcance dos objetivos é expresso de maneira transparente à sociedade quando é vinculado ao PPAG os objetivos estratégicos e os resultados finalísticos de cada programa.

A determinação na LDO de que na construção do orçamento devem ser seguidas as metas estabelecidas nos programas estruturadores detalhados no PPA representa um ponto de integração entre o planejamento de médio e curto prazo. No caso de Minas Gerais, o orçamento não apresenta grande locus de decisão, uma vez que ele apresenta a dotação de recursos previamente estabelecida no PPAG e em suas revisões anuais. No entanto, percebe-se certa falta de credibilidade do planejamento de longo prazo, principalmente do âmbito do poder legislativo e da sociedade civil.

Contudo, aparentemente o orçamento representa a execução do planejamento governamental de médio prazo, em curto prazo com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos. Dessa forma o Orçamento atende função proposta por Dantas *et. al.* (2011) de instrumento de materialização do planejamento.

Para os atores tanto do executivo como do legislativo existe um alinhamento no planejamento público estadual o qual permite visualizar em linha reta desde os objetivos estratégicos traçados no PMDI até a execução orçamentária em âmbito local.

A execução da estratégia governamental percebida quando se vincula o programa especificado no PPAG com seu órgão executor, identificando assim a dotação orçamentária. A publicação do Orçamento Anual pelos órgãos da administração pública permite vincular à execução da estratégia através do órgão responsável pelo programa predeterminado no PPAG. Dessa maneira, é possível visualizar o orçamento como instrumento de execução da estratégia do governo.

No que tange a transparência e acesso ao cidadão à gestão das informações públicas, observa-se que a Secretaria de Planejamento e Gestão disponibiliza os investimentos de maneira regionalizada, ou seja, por municípios. Isso facilita o acompanhamento de como e onde o estado tem executado as estratégias e como a cidade de cada cidadão tem sido afetada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontam que a análise de cenários para identificar oportunidades e desafios é uma das bases para a construção do planejamento no estado. Foi possível identificar uma valorização do planejamento como ferramenta de gestão sendo que o PMDI o plano norteador de todo o processo orçamentário.

Os objetivos estratégicos são incorporados no plano de longo prazo no momento em que os programas constituintes do PPAG são construídos com base nas redes de desenvolvimentos previstas no plano de longo prazo. Como o Orçamento é constituído com

base no PPAG fica clara, inclusive nos documentos apresentados a sociedade, como a estratégia governamental é realizada em curto prazo.

O orçamento é um instrumento de execução do planejamento na medida em que nele é evidenciada a dotação orçamentária de cada programa previsto no PPAG para ser executada no ano determinado

Conclui-se, portanto, a presença de significativa integração entre planejamento-orçamento em já que é perceptível que o PMDI representa um esforço de continuidade do planejamento governamental sendo norteador da estratégia no Estado e que o PPAG é um desdobramento do plano de longo prazo. Da mesma forma a LDO e a LOA pode ser entendida como o desmembramento do PPAG para o curto prazo.

A integração entre o planejamento-orçamento identificada nesse trabalho parece facilitar a gestão pública em Minas Gerais. Após o Choque de Gestão, em que houve um revigoramento do planejamento no Estado, a gestão pública conseguiu zerar o déficit fiscal, aumentou significativamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dentre outras melhorias.

O processo de planejamento, principalmente estratégico, parece avançar no estado, principalmente no âmbito do poder executivo. Para o Legislativo e para a Sociedade Civil, ainda há maior importância o curto e o médio prazo, por serem mais poupáveis e apresentar maiores aspectos políticos.

Observa-se um fortalecimento moderado do planejamento no estado, principalmente com relação ao desenvolvimento das peças de planejamento e orçamento, que apresentam avanços nítidos em sua análise temporal. No entanto, ainda apresentam-se pontos de deficiência, principalmente com relação a mecanismos de participação da sociedade civil. A principal limitação desse trabalho está no fato do período analisado corresponder somente a gestão de um único partido no poder executivo. Dessa forma, os avanços apresentados no planejamento durante o período pode representar somente uma ação de governo e não de estado, não sendo possível analisar a institucionalização do processo de planejamento e orçamento e sua integração. Dessa forma, pesquisas futuras podem ser voltadas para a análise da institucionalização desse processo no estado.

REFERÊNCIAS

- Almeida, B. & Guimarães, T. B. (2006), A gestão dos investimentos estratégicos. In: Vilhena, R., Martins, H. F., Marini, C. & Guimarães, T. B. (Orgs). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Aquino, A. C. B. & Azevedo, R. R. (2015). *O “ir”realismo orçamentário nos municípios brasileiros*. In: 15º Congresso USP de Controladoria Contabilidade. Anais..., São Paulo.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2011). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MP.
- Bryson, J. M. (1988). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cardoso Jr., J. C. (2011). *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado*. Texto para Discussão 1584. Brasília: IPEA.

- Core, F. G. (2001). *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Texto para Discussão/ENAP nº44. Brasília.
- Corrêa, I. M. (2007). *Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais*. Revista de Administração Pública, 4(3), Rio de Janeiro.
- Culau, A. A. (2005). *Planejamento e Orçamento como instrumentos de gestão. Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, p. 198-210.
- Dantas, F. C., Albuquerque, L. S., Rêgo, T. F. & Carvalho, J. R. M. (2012). *O orçamento público como ferramenta efetiva para a gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da microrregião de Sousa/PB*. In: 9º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. Anais..., São Paulo.
- Garces, A. & Silveira, J. P. (2002). *Gestão pública orientada para resultados no Brasil*. Revista do Serviço Público, 53 (4), 53-77.
- Garcia, R. C. (2000). *Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para Discussão 726. Brasília: IPEA.
- Giacomoni, J. (2003). *Orçamento público*. 12ed. São Paulo: Atlas.
- Hou, Y., Lunsford, R. S., Sides, K. C. & Jones, K. A. (2011). *State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States*. Public Administration Review, 71(3), 370-388.
- Kohama, H. (2009). *Contabilidade pública: teoria e pratica*. 10ed. São Paulo: Atlas.
- Koteen, J. (1989) *Strategic management in public and nonprofit organizations*. New York, NY: Praeger.
- Lima, D. V., & Castro, R. G. (2007). *Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. 3.ed. São Paulo: Atlas.
- Oliveira, A. C., Almeida, B. & Guimarães, T. B. (2006). A Integração Planejamento-Orçamento. In: Vilhena, R., Martins, H. F., Marini, C. & Guimarães, T. B. (Orgs). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009). *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD.
- Pares, A. & Valle, B. (2006). A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Giacomoni, J. & Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP.
- Poister, T. H., Pitts, D. W. & Edwards, L. H. (2010). Strategic management research in the public sector: a review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 522-545.
- Poister, Theodore H (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, v. 70, n. s1, p. s246-s254.

- Porto, C. A. F. & Silveira, J. P. (2010) O Planejamento e a Gestão Estratégica e sua Função em Minas Gerais. In: Guimarães, T. B., Pordeus, I. A. & Campos, E. S. A. (Orgs). *Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Queiroz, R. G. M. & Ckagnazaroff, I. B. (2010). *Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público*. Revista de Administração Pública, 44(3), Rio de Janeiro.
- Ribeiro, R. J. B. (2003). *Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil*. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anais..., Panamá.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.
- Sampiere, R. H., Collado, C. F. & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia de Pesquisa*. 3ed. São Paulo: McGraw-Hill.
- Santos, E. A. V. (2011). O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: Cardoso Jr., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, v.4 (517 p.).
- Schick, A. (1966). *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*. Public Administration Review, 66(2), 243–58.
- Silva, L. M. (2002). *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Stoner, J. A. F. & Freeman, R. E. (1995). *Administração*. Rio de Janeiro, Prentice – Hall do Brasil.
- Suzart, J. A. S. & Cordeiro Filho, J. B. (2009). *Open Budget Initiative: Avaliando o Nível de Transparência Fiscal dos Processos Orçamentários Públicos Nacionais*. In: 9º Congresso USP de Controladoria Contabilidade. Anais..., São Paulo.
- Terence, A. C. F. (2002). *Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa: desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002. Recuperado em 23 de outubro, 2012, <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18140/tde-27052004-110812/>.
- Varela, P. S. (2004). *Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Recuperado em 23 de outubro, 2012, <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-12062005-230030/>.