

Desenho de política pública e gestão ambiental: Análise do PMDI 2019-2030

Public policy design and environmental management: Analysis of the PMDI 2019–2030

Silvana de Oliveira Ramos

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

mprof.silvanaramos@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2119-9736>

Caio Fernando Domingos

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

caiofernando99@ufu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3827-7207>

Jaluza Maria Lima Silva Borsatto

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

jaluza.silva@ufu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8852-4583>

RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender como a política de gestão ambiental no Estado de Minas Gerais foi desenhada por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030. Amparada na abordagem qualitativa, do tipo documental, e nas análises documental e temática, foi investigado o tópico Meio Ambiente do PMDI 2019-2030. A pesquisa apontou instrumentalização do PMDI 2019-2030 para justificar possíveis falhas na gestão ambiental de anos anteriores; congruência parcial de objetivos e metas; consistência dos instrumentos da Política e articulação e intersetorialidade entre atores centrais do Plano, porém movimentos sociais de proteção ambiental e apoio social estão ausentes no desenho da política. O estudo atende aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6,11,12,13,14,15 e 17 – que se alinham a questões relacionadas à saúde, preservação da vida, sustentabilidade, responsabilidade ambiental e social – ampliando o entendimento acerca da temática para área da administração, com reflexões para aperfeiçoamento do desenho de políticas pública ambiental.

Palavras-chave: políticas públicas; gestão ambiental; PMDI 2019-2030; Minas Gerais; análise de desenho de políticas.

ABSTRACT

"The objective of this study is to understand how the environmental management policy in the State of Minas Gerais was designed within the framework of the Minas Gerais Integrated Development Plan (PMDI) 2019-2030. Grounded in a qualitative, documentary approach and employing both documentary and thematic analyses, the research investigated the Environment section of the PMDI 2019-2030. The findings indicate an instrumentalization of the plan to justify potential environmental management failures from previous years, as well as a partial congruence of objectives and targets; furthermore, while consistency in policy instruments and intersectoral articulation among central actors were observed, the policy design notably lacks the participation of environmental protection social movements and social support groups. Addressing Sustainable Development Goals (SDGs) 6, 11, 12, 13, 14, 15, and 17—which align with health, life preservation, sustainability, and socio-environmental responsibility—this study contributes to the field of Administration by broadening the understanding of the theme and offering insights for the improvement of environmental public policy design.

Keywords: public policies; environmental management; PMDI 2019-2030; Minas Gerais; policy design analysis.

Introdução

Os impactos ambientais negativos em todo o mundo, originários da degradação ambiental, trazem em evidência a importância de políticas públicas ambientais no cenário contemporâneo (ONU Programa para o Meio Ambiente, 2023). O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apoiaram 138 países – incluindo o Brasil - no alinhamento de suas políticas nacionais de biodiversidade, metas ambientais e estruturas de monitoramento com o Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (GBF). O Marco é composto de objetivos e metas globais com prazo até 2030, que visam reduzir ameaças à biodiversidade, com utilização sustentável de recursos e compartilhamento de benefícios para atender as necessidades de pessoas, bem como implementação de ferramentas e soluções integradas - considerando as circunstâncias nacionais e condições socioeconômicas (ONU Programa para o Meio Ambiente, 2023; 2024).

Aliado a movimentos internacionais, o Brasil, que possui uma das legislações ambientais mais completas e avançadas em todo o mundo (Santos & Pompeu, 2017), tenta conter crimes ambientais, por meio dos instrumentos legais: artigo 225 da Constituição Federal (CF) de 1988, que define a importância de manter o ecossistema estabilizado por meio da preservação e recuperação ambiental; Lei 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente, que objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (Brasil, 1981b); Lei 9.605/1998 - de crimes Ambientais, que dispõe das questões penais e administrativas no que diz respeito às ações nocivas ao meio ambiente (Brasil, 1998); Lei 6.902/1981 - acerca da área de Proteção Ambiental, que estabelece as diretrizes para a criação das Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (Brasil, 1981a), entre outras legislações.

Nessa perspectiva, diversos estudos acadêmicos propõem investigações acerca de políticas públicas ambientais (Siddiki, 2020; Sales *et al.*, 2023; Santos & Cunha Filho, 2024), destacando a implementação, o monitoramento, bem como a avaliação dessas políticas. Howlett (2019) destaca o desenho da política pública, ou seja, o conteúdo da política e seus elementos constitutivos (tais como características, relações e contextos) como um aspecto imprescindível para a compreensão da política como um todo e para o melhor desempenho de políticas públicas (Howlett, 2019; Siddiki, 2020).

Considerando a importância do desenho da política nos desdobramentos e seus impactos, estudos acadêmicos sobre o desenho de políticas públicas (Lima *et al.*, 2021) aliada a questão ambiental apontam a necessidade de: (1) identificar relações e (2) atores envolvidos na questão política e ambiental (Santos & Cunha Filho, 2024); (3) observar como estados e municípios brasileiros desenham políticas públicas; (4) investigar a congruência dos desenhos de políticas; (5) verificar processos de difusão desses desenhos; (6) analisar como o governo modela problemas e objetivos para atender agendas governamentais (Lima *et al.*, 2021).

Além de estudos acadêmicos, a importância da gestão ambiental se reforça por estar alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU: ODS 6, que visa assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento

para todos; ODS 11, que pretende tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis; ODS 12, que preconiza garantir padrões de produção e de consumo sustentáveis; ODS13, que objetiva adotar medidas no combate às alterações climáticas e os seus impactos; ODS14, que fomenta a conservação de recursos hídricos; ODS15, que promove o uso sustentável dos ecossistemas terrestres e o ODS 17 que incentiva parcerias e meios de implementação para desenvolvimento sustentável global (ONU, 2024).

Mesmo com movimentos em prol da sustentabilidade (ONU, 2024), grandes desastres ambientais ocorreram no Brasil, mais especificamente no Estado de Minas Gerais, tais como: os rompimentos das barragens de rejeito de Fundão, em Mariana - 2015; da Mina Córrego do Feijão (B1), em Brumadinho - 2019; e o escorregamento da pilha de estéril Cachoeirinha da mina Pau Branco, em Nova Lima - 2022. Além de impactos sociais, ambientais e econômicos, esses eventos trouxeram o questionamento quanto a procedimentos e políticas ambientais adotados, adicionado a maior urgência às discussões e ações eficazes de gestão ambiental no Brasil (Magno et al., 2024). Além da urgência do debate, o estudo pretende contribuir para o avanço da análise de desenhos de políticas públicas, adotando a regionalidade, de forma a produzir informações que contribuem para a participação e controle social favorecendo o exercício da cidadania (Marcondes *et al.*, 2018; Lima *et. al.*, 2021).

O estudo parte do questionamento: Como Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 foi desenhado visando a gestão ambiental do Estado de Minas Gerais? A partir desse cenário, o estudo objetiva compreender como Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 foi desenhado visando a gestão ambiental do Estado de Minas Gerais. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, do tipo documental, sendo utilizado análise temática e análise documental.

Fundamentação Teórica

Neste tópico, foram abordados os principais conceitos que norteiam o estudo. No subtópico “Planejamento governamental no Brasil” trouxemos um breve histórico dos planejamentos governamentais no Brasil de forma a identificar características recorrentes; no subtópico “Desenho de políticas públicas”, foram abordados, além de conceitos de políticas públicas, as definições de desenho de políticas públicas, bem como análise de desenho, atores políticos e intersetorialidade. Enquanto no subtópico “Gestão ambiental e PMDI 2019-2030” foram desenvolvidos conceitos relacionados e informações acerca da estrutura do plano e análise.

Planejamento governamental no Brasil

A evolução histórica do planejamento governamental no Brasil assumiu relevância após 1933, no mandato de Getúlio Vargas, com finalidade de promover o desenvolvimento (Gomes, 2019), por meio da industrialização, intervenção estatal, criação de empresas públicas, valorização do capital nacional e de uma política nacionalista – em defesa das elites. Nessa conjuntura, o Estado atuou como principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico (Souza, 2015). Nas décadas entre 1930 e 1950, o Brasil criou iniciativas relevantes que originam o planejamento governamental, dentre elas: (1) Relatório Simonsen (1944-1945) - debate desenvolvimento econômico no Brasil; (2) Missão Cooke (1942-1943) - mobilização econômica com foco na questão energética; (3) Missão Abbink (1948) -

objetivava planejamento econômico juntamente com especialistas dos Estados Unidos para identificar obstáculos ao crescimento do País; (4) Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) - planejamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento econômico; (5) Plano Salte (1950) - plano econômico que priorizava o desenvolvimento das áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Essas iniciativas contribuíram para a promoção de uma cultura orientada para o planejamento, que atenderia às principais demandas sociais (Lafer, 1987).

A CF de 1988 é um marco decisivo no contexto de planejamento governamental, com ela, estados, municípios e união receberam autonomia política e administrativa, ao serem elevados à categoria de entes federados. Esses entes passaram a participar ativamente da formulação e implementação de planejamento, programas e políticas públicas para atender às necessidades da população, promoção do desenvolvimento local (Bohler Júnior *et al.*, 2024) e atuação em matéria administrativa ambiental (Brasil, 1988). Um exemplo dessa articulação é o artigo 165 da CF, que instituiu instrumentos e diretrizes do planejamento orçamentários de médio e longo prazo: Planejamento Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988).

Na análise da temática ambiental, a motivação da mobilização política em torno do meio ambiente surge em resposta a pressões internacionais a partir da década de 1970, dando origem aos primeiros instrumentos para o desenvolvimento de políticas públicas ambientais no Brasil (Carvalho *et al.*, 2024), dentre eles: (1) o decreto n.º 73.030, que instituiu, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA em 1973; (2) o decreto n.º 77.386, que definiu a estrutura básica da Superintendência da Borracha, em 1976; já em 1981, com (3) o decreto n.º 86.028, foi estabelecida a Semana Nacional do Meio Ambiente em todo o território nacional e a Lei n.º 6.938 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus objetivos e mecanismos de formulação e implementação. As criações do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); (4) o decreto n.º 91.145, foi criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985 (Brasil, 2025). Aliado às legislações, a fundação de agências estaduais de meio ambiente e o estabelecimento de políticas ambientais foram destaques na década de 1980 (Leme, 2010). Em 1988, ocorreu a constitucionalização do direito ao meio ambiente, exigindo planejamento ambiental do Estado brasileiro orientado para o bem-estar social coletivo e sustentabilidade.

Juntamente com legislação federal, eventos internacionais importantes mobilizaram debate sobre questões ambientais, entre eles: Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo – que enfatizou o avanço dos problemas ambientais e incorporou as preocupações ambientais dos países em desenvolvimento; Em 1992, II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92 - criou parcerias globais entre as nações, para alcançar o desenvolvimento sustentável (Aguiar, 2024) e a Conferência Mundial sobre Sustentabilidade ou Conferência de Joanesburgo, realizada em 2002, objetivou avaliar as metas globais para a preservação ambiental e o desenvolvimento dos estados (Relações Exteriores, 2021: Barros *et al.*, 2012).

A característica da centralidade econômica presente nos planejamentos orçamentários está contida nos planejamentos ambientais. Para Salheb *et al.* (2009),

a adoção de uma perspectiva econômica no planejamento governamental ambiental motivou a extração intensiva e extensiva de recursos naturais e demais ativos nacionais. Tal orientação resultou em uma estrutura produtiva preponderantemente assentada em atividades primárias - notadamente a agropecuária, a silvicultura e a mineração, cujas práticas operacionais frequentemente caracterizam um caráter agressivo e insustentável de apropriação do capital natural, causando impactos expressivos no meio ambiente e na sustentabilidade do país.

Mesmo com importância de uma gestão ambiental eficiente, o planejamento ambiental no Brasil apresenta um histórico de falhas que comprometem sua eficácia. Adão *et al.* (2025) apontam ausência de abordagem sistêmica na formulação, enquanto Godoy e Benini (2024) destacam contradições normativas marcadas pela desconexão entre a legislação e as dinâmicas urbanas; conflitos político-institucionais, dentre eles, interesses econômicos, disputas entre diferentes esferas governamentais; a especulação imobiliária se sobrepõe às prioridades ambientais e sociais; e ausência de articulações de atores políticos. Já Novelli (2024) ressalta a flexibilização das leis ambientais e o comprometimento de agências governamentais, que priorizam interesses particulares.

Desenho de políticas públicas

Para o entendimento do desenho de políticas públicas, torna-se necessária a compreensão do conceito de políticas públicas. Diversos autores conceituam políticas públicas, não havendo um único, ou melhor conceito (Souza, 2006). Dye (1986) define a política pública como ação ou inação do governo, ou seja, escolhas governamentais que determinam as prioridades governamentais (Sidiki, 2020). Höfling (2001) defende que políticas públicas consistem no Estado implementando projeto de governo, por meio programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Secchi (2013) complementa o conceito defendendo a política pública como um direcionamento para enfrentar um problema público, sendo este definido como distância entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade.

Adicional ao conceito de política pública, Howlett *et al.* (2015) definem o desenho de políticas (*policy design*) como uma tentativa consciente de definir metas de políticas e conectá-las a instrumentos ou ferramentas que se espera que realizem esses objetivos. Lima *et al.* (2022) reforçam a qualidade do desenho de políticas públicas como aspecto relevante para a melhoria no desempenho das políticas, em consonância com reflexões realizadas em estudos de implementação e avaliação. Sidiki (2020) argumenta que o estudo do desenho de políticas públicas preocupa-se, sobretudo, com o conteúdo e a construção dessas políticas, bem como a escolha de instrumentos, fatores individuais, sociais, políticos e outros fatores contextuais que influenciam a escolha dos instrumentos.

Para fins analíticos, Howlett (2014) destaca que o desenho de políticas públicas compreende: objetivos, metas, instrumentos e suas calibrações. Os objetivos se referem a aspectos intencionais do desenho e indicam resultados; as metas desdobram os objetivos de forma detalhada e os instrumentos são métodos pelos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público, conectando objetivos aos resultados (Lima *et al.*, 2021). Kern e Howlett (2009) esclarecem que os objetivos e metas da política são congruentes quando estão relacionados aos objetivos gerais da política, sendo simultaneamente alinhados sem compensações; já

os instrumentos são consistentes quando estão alinhados aos objetivos, estimulando ou desestimulando ações relacionadas. Howlett et al. (2018) complementam que a congruência dos objetivos e metas é constatada caso sirvam a propósitos correspondentes - sendo esse último aspecto o ponto-chave para a análise do desenho. Howlett (2014) justifica que a consistência e a congruência são conceitos multifacetados e sua operacionalização e avaliação dependerão da política analisada.

Adicionalmente, Brasil e Capella (2016) ressaltam a importância dos atores políticos, assim como, a análise das redes, interações e competições no sistema político, pois o jogo político na condução de políticas públicas, que envolve diversos atores necessitando de articulação entre eles e com outros atores não diretamente afetados, de forma a garantir legitimidade. Esse enquadramento institucional implica aceitação de regras e construção de consensos entre diferentes atores (Andrade, 2006). Consideram-se atores da política pública tanto indivíduos como instituições que influenciam, direta ou indiretamente, os processos de políticas públicas, podendo ser governamentais e não governamentais (Secchi, 2013). Nesse cenário, Secchi (2013) destaca que o controle social, realizado por atores afetados pela política ou não – ou até mesmo realizado por opositores à política, pode influenciar a política pública.

Diante da necessidade de articulação atores da política pública, a intersetorialidade propõe unir diferentes setores na solução de problemas complexos, permitindo que outros setores (saúde, segurança, educação, entre outros) colaborem de forma coordenada (Cruz et al., 2024) com saberes (técnicos e/ou populares) e experiências oriundos de diferentes áreas de conhecimento (Marcondes et al., 2018) a partir de um problema público (Secchi, 2013). Solar *et al.* (2009) destacam categorias centrais que sustentam a intersetorialidade, a partir do comprometimento dos demais setores na política em questão, sendo elas: (1) níveis envolvimento no ciclo de formulação de políticas; (2) níveis de cooperação na implementação de ações; e (3) níveis de mudança nos processos organizacionais existentes. Wanderly *et al.* (2020) completa o conceito, salientando a importância da intersetorialidade para a gestão pública democrática, devido ao compartilhamento de responsabilidades na implementação de serviços públicos e ampliação dos espaços de participação da sociedade civil (Marcondes *et al.*, 2018), sendo uma importante ferramenta de coordenação e cooperação para efetividade das políticas públicas (Cruz & Farah, 2016).

Lima *et al.* (2022) advertem acerca das perspectivas de não-desenho, que são formas de formulação motivadas pelo oportunismo, autointeresse e ganhos políticos particularistas. Embora possam promover a elaboração de alternativas, elas são caracterizadas por muita inconsistência e incoerência entre seus elementos. Nesse cenário, a preocupação central é harmonizar interesses, minimizar conflitos, alcançar o consenso possível, negligenciando problemas sociais.

Gestão ambiental e PMDI 2019-2030

Paralelo à perspectiva de política pública, a gestão ambiental consiste em “um conjunto de programas e práticas administrativas e operacionais voltados à proteção do ambiente e à saúde e segurança de trabalhadores, usuários e comunidade” (Kitzmann & Asmus, 2006, p.1). Swanson e Lundethors (2003) acrescentam que a gestão ambiental se trata de um processo que implica (1) o reconhecimento da importância ambiental, sobretudo dos problemas ambientais; (2) a consciência de um

compromisso público para resolver esses problemas; (3) a formulação de políticas ambientais; (4) regulamentos e legislações e (5) a implementação e execução de políticas públicas. Tais aspectos relacionam o conceito de gestão ambiental à política pública ambiental.

No Brasil, a partir da década de 1980, houve maior destaque da pauta ambiental, por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), em 1981; um capítulo específico sobre o tema na CF 1988; entre outros arcabouços legais. Diante da criação de uma estrutura política fortalecida pelo Estado, as esferas municipal, estadual e municipal adquiriram responsabilidades ambientais legitimadas (Sales *et al.*, 2023) Nesse contexto, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 – amparado pela Constituição Mineira de 1989 (Art. 231),

[...] estabelece objetivos e diretrizes estratégicas, que se estendem aos planos de curto e médio prazo (tal qual o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG) e articula, por sua concepção abrangente, as ações e programas formulados pelos órgãos do Governo, de modo a conferir coerência aos processos decisórios e níveis satisfatórios de coordenação e integração de determinado projeto político (Minas Gerais, 2019a, p.11).

O PMDI 2019-2030 possui 14 áreas temáticas, sendo 9 Áreas Temáticas Finalísticas (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura e Turismo; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Educação; Infraestrutura e Mobilidade; Meio Ambiente; Saúde e Segurança Pública) e 5 Áreas Temáticas de Apoio e Suporte (Advocacia Geral; Fazenda; Governo e Gabinete Militar; Transparência, Combate à corrupção, integridade e ouvidoria; Planejamento e Gestão). O documento reforça a características de ser um instrumento de transformação social, de promoção de ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável (Minas Gerais, 2019a). Cabe ressaltar o conceito de desenvolvimento sustentável, que é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, 1987, p. 46).

A partir das teorias e conceitos apresentados, o estudo objetiva responder à pergunta de pesquisa: Como a gestão ambiental no Estado de Minas Gerais foi desenhada por meio do PMDI 2019-2030? Considerando a quantidade de temáticas abordada pelo plano e o recorte da pesquisa, foi analisada a temática Meio Ambiente, desconsiderando as demais temáticas do PMDI 2019-2030.

Metodologia

O estudo, por meio de uma abordagem qualitativa, visou compreender como a política de gestão ambiental no Estado de Minas Gerais foi desenhada por meio do PMDI 2019-2030, propondo uma investigação mais profunda que permite, a partir do foco no conteúdo das ações e atores sociais que circundam a política em questão (Silveira & Córdova, 2009), oferecer elementos de interpretação da política. Complementarmente, a pesquisa documental foi baseada consulta on-line de documentos oficiais emitidos pelo governo do Estado de Minas Gerais e disponíveis nos sítios oficiais, notícias e estudos acerca do tema investigado (Lakatos & Marconi,

2003). Após consulta on-line dos documentos oficiais e notícias sobre o tema, o critério de seleção foi pautado nos parâmetros de relevância, atualidade, escopo territorial, pertinência e, sobretudo, as respostas aos objetivos da pesquisa. A delimitação deste corpus documental visa conferir rigor analítico ao estudo, fundamentando-se em fontes oficiais e contemporâneas, de forma a garantir consistência metodológica e confiabilidade das informações utilizadas. Para análise de dados, foi realizada a Análise Documental e Análise Temática Reflexiva (ATR).

A análise documental se trata de um intenso e amplo exame de diversos materiais, que não foram utilizados em outros trabalhos (Guba & Lincoln, 1981). Para análise documental foram utilizados como principais documentos o PMDI 2019-2030, leis ambientais do Estado de Minas Gerais, além de sites oficiais e jornalísticos acerca do tema, listados no tópico “Referências” ao final do estudo. Entre os documentos analisados, incluem-se planos estratégicos estaduais, sistemas e portais de órgãos ambientais, relatórios nacionais e internacionais, legislações federais e estaduais, decretos e deliberações normativas, além de reportagens jornalísticas que abordam eventos e políticas ambientais relevantes. As legislações ambientais do Estado de Minas Gerais analisadas constam no site SEMAD (Secretaria de Estado de Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável) - com o sítio eletrônico <https://www.siam.mg.gov.br/sla/action/Consulta.do>, sendo consultadas entre 1/02/2025 e 20/02/2025. O tratamento analítico dos documentos ocorreu de acordo com os objetivos da pesquisa (Lakatos & Marconi, 2003). A Quadro 1 apresenta os documentos que fundamentaram a análise realizada.

Quadro 1 – Lista de Documentos Analisados

Nº	Tipo de documento	Título oficial	Versão / edição	Ano	Órgão emissor	Escopo territorial	Finalidade / observações	Fonte
1	Plano estratégico	PMDI 2019–2030	Atualizado	2019	Governo de Minas Gerais	Estadual	Diretrizes estratégicas de desenvolvimento do Estado	Minas Gerais, 2019a
2	Sistema / Plataforma	Sistema de Licenciamento Ambiental	Atualizado	2025	SEMAD / Minas Gerais	Estadual	Consulta de processos e licenciamento ambiental	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, 2025
3	Portal	Portal SEMAD MG	Atualizado	2024	SEMAD / Minas Gerais	Estadual	Informações institucionais e serviços ambientais	Minas Gerais, 2024a
4	Portal	Histórico institucional	Texto publicado	2025	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	Nacional	Histórico do Ministério	Brasil, 2025
5	Convenção	Convenção sobre Biodiversidade Biológica	Texto publicado	2024	ONU Programa para o Meio Ambiente	Internacional	Metas e compromissos internacionais de biodiversidade	ONU Programa para o Meio Ambiente, 2024
6	Relatório	Relatório anual 2023	Texto publicado	2023	ONU Programa para o Meio Ambiente	Internacional	Desempenho ambiental global	ONU Programa para o Meio Ambiente, 2023
7	Relatório	Pró-Brumadinho	Texto publicado	2024	Governo de Minas Gerais	Estadual	Histórico do rompimento da barragem Córrego do Feijão	Minas Gerais, 2024b
8	Reportagem	A Conferência de Joanesburgo	Texto publicado	2021	Revista Relações Exteriores	Internacional	Conferência sobre desenvolvimento sustentável	Relações Exteriores, 2021

Nº	Tipo de documento	Título oficial	Versão / edição	Ano	Órgão emissor	Escopo territorial	Finalidade / observações	Fonte
9	Reportagem	Relatório de segurança aponta 45 barragens de Minas Gerais em risco	Texto publicado	2024	Movimento dos Atingidos por Barragens	Estadual	Identificação de barragens em risco	Movimento dos Atingidos por Barragens, 2024
10	Reportagem	O crime não acabou	Texto publicado	2022	Mídia Ninja	Estadual	Justiça para atingidos em Brumadinho	Mídia Ninja, 2022
11	Constituição	Constituição Federal	Texto vigente	1988	Presidência da República	Nacional	Norma máxima da República	Brasil, 1988
12	Lei	Lei nº 6.938	Texto vigente	1981	Presidência da República	Nacional	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente	Brasil, 1981b
13	Lei	Lei nº 6.902	Texto vigente	1981	Presidência da República	Nacional	Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental	Brasil, 1981a
14	Lei	Lei nº 9.605	Texto vigente	1998	Presidência da República	Nacional	Sanções penais e administrativas ambientais	Brasil, 1998
15	Lei	Lei complementar nº 140	Texto vigente	2011	Presidência da República	Nacional	Cooperação entre entes federativos em proteção ambiental	Brasil, 2011a
16	Lei	Lei nº 12.527	Texto vigente	2011	Presidência da República	Nacional	Regulamenta acesso à informação	Brasil, 2011b
17	Lei	Lei nº 20.922	Texto vigente	2013	Minas Gerais	Estadual	Políticas florestal e proteção à biodiversidade	Minas Gerais, 2013
18	Lei	Lei nº 21.972	Texto vigente	2016	Minas Gerais	Estadual	Sistema Estadual de Meio Ambiente – Sisema	Minas Gerais, 2016a
19	Lei	Lei nº 22.257	Texto vigente	2016	Minas Gerais	Estadual	Estrutura orgânica da administração pública estadual	Minas Gerais, 2016b
20	Decreto	Decreto nº 47.787	Texto vigente	2019	Governo de Minas Gerais	Estadual	Organização da SEMAD	Minas Gerais, 2019b

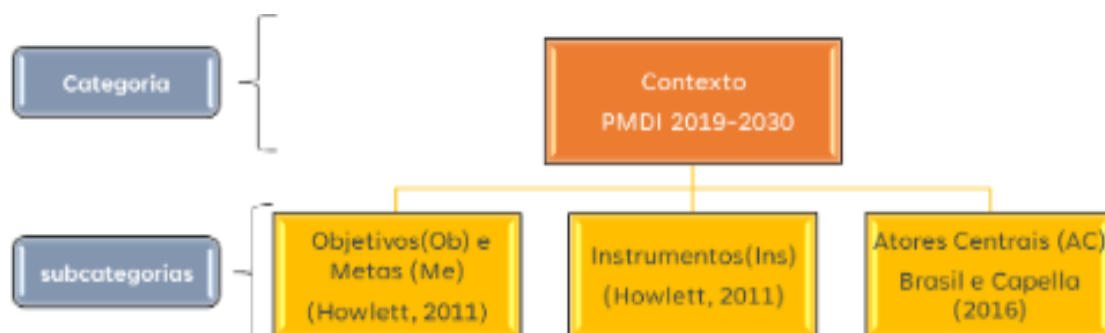
Nº	Tipo de documento	Título oficial	Versão / edição	Ano	Órgão emissor	Escopo territorial	Finalidade / observações	Fonte
21	Lei	Lei nº 23.291	Texto vigente	2019	Governo de Minas Gerais	Estadual	Política Estadual de Segurança de Barragens	Minas Gerais, 2019c
22	Decreto	Decreto nº 48.706	Texto vigente	2023	Governo de Minas Gerais	Estadual	Organização da SEMAD e outras providências	Minas Gerais, 2023a
23	Decreto	Decreto nº 48.670	Texto vigente	2023	Governo de Minas Gerais	Estadual	Política de Concessões e Parcerias Público-Privadas	Minas Gerais, 2023b
24	Deliberação normativa	DN COPAM nº 214	Texto vigente	2017	COPAM / Minas Gerais	Estadual	Diretrizes para educação ambiental no licenciamento	Minas Gerais, 2017

Quanto a Análise Temática reflexiva (ATR), que é “um método para identificar sistematicamente, organizar e oferecer insights sobre padrões de significado (temas) em um conjunto de dados” (Braun & Clarke, 2014, p.57), foram seguidas as 6 fases da ATR (Braun & Clarke, 2006). Destaca-se que a Análise Temática pode ser utilizada tanto pela abordagem indutiva – com categorias ou temas construídos a partir da análise do corpus – quanto pela abordagem dedutiva – que parte de um conjunto pré-estabelecido de categorias. Na análise do estudo foi utilizada a abordagem dedutiva, baseada no objetivo e no referencial teórico da pesquisa (Souza, 2019).

Na fase 1 (Familiarização com os dados) ocorreu a leitura dos documentos, sobretudo PMDI 2019-2030, e organização das anotações, que contribuíram para construir as primeiras ideias para responder aos objetivos da pesquisa (Braun & Clarke, 2012). Em seguida, para a fase 2 (Geração de códigos iniciais), foram sintetizados conteúdos para interpretação de forma que fossem identificados padrões e adequações aos objetivos da pesquisa e da literatura selecionada para posterior adequação dos temas. A partir do referencial teórico e da composição do PMDI 2019-2030, os seguintes temas foram observados: “Objetivos e Metas” (Howlett, 2011); “Instrumentos” (Howlett, 2011) e “atores centrais” (Brasil & Capella, 2016). Na fase 3 (busca de temas), os códigos que possuíam características semelhantes foram agrupados, de modo a descreverem padrões significativos nos dados e conforme os objetivos da pesquisa. Neste momento, emergiu a categoria: “Contexto PMDI 2019-2030” (Howlett, 2019; Siddiki, 2020), que, apoiado no referencial teórico e na relevância tratada pelo documento em análise, traria elementos importantes à compreensão do desenho do Plano, bem como ao contexto de elaboração do Plano.

Posteriormente, na fase 4, revisamos e relacionamos os temas com os dados produzidos na pesquisa, com a definição e nomeação de temas (fase 5), e agrupamos (Braun & Clarke, 2012), conforme Figura 1:

Figura 1: Mapa Temático



Fonte: Elaborado pelos autores

A fase 6 (Produção de relatório) foi desenvolvida no item “Análise e Discussão dos Resultados”.

Análise e Discussão dos Resultados

Neste tópico, foram analisadas as categorias encontradas de forma a responder à pergunta de pesquisa. A categoria “Contexto PMDI 2019-2030” (Siddiki, 2020) foi inserida, além da relevância no referencial teórico, pela relevância do conteúdo introdutório do tópico “4.1.7 – Meio Ambiente”, que não somente trouxe aspectos

importantes para contexto da política analisada, como também, explica direcionamentos estatais frente às demandas ambientais. As subcategorias “objetivos (Ob) e metas (Me)” e “instrumentos” foram analisadas com base nos aspectos de coerência, consistência e congruência de Howlett (2014), já as subcategorias “atores centrais (AC)” foram analisados aspectos caracterizantes de articulações entre eles (Brasil & Capella, 2016). Destaca-se ainda, que para a análise da perspectiva ambiental do Plano, foi considerado apenas as informações gerais do plano (p.11-45), o tópico “4.1.7 – Meio Ambiente” (p. 67-69) e o tópico “Indicadores e metas até 2030” (p.46-49), uma vez que as demais informações do Plano não abrangem a temática gestão ambiental – ponto central do estudo.

Contexto PMDI 2019-2030

O PMDI 2019-2030 foi publicado em setembro de 2019 – pelo Governo do Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, tendo sete versões anteriores (PMDI 2016 - 2027 (volume 1); PMDI 2016 - 2027 (volume 2); PMDI 2016 - 2027 (volume 3); PMDI 2011 – 2030; PMDI 2007 – 2023; PMDI 2003 – 2020; PMDI 2000 – 2003). Até o fechamento desta análise, não foram identificadas publicações de atualizações após a versão PMDI 2019-2030. Ao analisar o tópico 4.1.7 Meio Ambiente, foi verificado no texto introdutório do PMDI 2019-2030, o reconhecimento da temática da gestão ambiental como uma condição de bem-estar para a sociedade e o esclarecimento da dificuldade na obtenção de licenças ambientais (Minas Gerais, 2019a, p.67). Cabe ressaltar que as licenças ambientais são “procedimentos administrativos destinados a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011a). O documento informa que a partir de 2017, esse entrave foi revertido “com os avanços na racionalização, simplificação, informatização e geo espacialização de processos, sem prejuízo do rigor técnico” (Minas Gerais, 2019a, p. 67). Porém, crimes relacionados a concessão de licenças ambientais continuam ocorrendo, tal como da Mina Córrego do Feijão (B1), em Brumadinho – 2019, que além de falhas de fiscalização e/ou licenciamento, houve um descumprimento de leis ambientais por parte da mineradora (Santos & Cirne, 2023). Além das licenças, o documento cita “acontecimentos recentes envolvendo a disposição de rejeitos de mineração” e reconhece as ações de fiscalização como um aspecto fundamental para a gestão ambiental (Minas Gerais, 2019a, p. 68).

Os acontecimentos aos quais o PMDI 2019-2030 se referiu dizem respeito ao rompimento da barragem I (B-I), no dia 25 de janeiro de 2019. A barragem B-I foi construída em 1976, pela Ferteco Mineração, sendo adquirida pela Vale S.A. em abril de 2001. Com altura de 86 metros, a barragem tinha como finalidade a disposição de rejeitos do processo de beneficiamento a úmido de minério de ferro. Os rejeitos dispostos ocupavam uma área de 250 mil m² (Minas Gerais, 2024a). O rompimento da barragem I (B-I) acarretou, em sequência, o rompimento das barragens B-IV e B-IV-A da mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., do Complexo Paraopeba II, localizada em Brumadinho, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). Com os rompimentos, houve carreamento de aproximadamente 12 milhões de m³ de rejeitos. Foram 26 municípios atingidos, 272 óbitos, sendo um dos maiores desastres socioambientais da história do Brasil (Minas Gerais, 2024a). Em 2022, três

anos após o rompimento, José Geraldo – representante do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) esclareceu que:

Nós temos uma situação em que a fiscalização não é executada adequadamente, as empresas não se preocupam com a vida das pessoas nem com o meio ambiente e nós temos cidades seriamente ameaçadas como é o caso de Congonhas, de comunidades de Ouro Preto, de Mariana, de Paracatu, e mais várias cidades do nosso estado de Minas Gerais. [...] de centenas de barragens construídas em Minas Gerais, pelo menos 6 delas estão em risco de ruptura em nível de emergência. Além disso, tanto a barragem da Mina do Córrego do Feijão em Brumadinho quanto a barragem do Fundão em Mariana, que também foi rompida tragicamente, não estavam sequer classificadas como barragem de risco (Mídia Ninja, 2022, para.4).

Em julho de 2024, 45 barragens foram classificadas em Categoria de Risco (CRI) alto ou médio em Minas Gerais. Os dados foram divulgados pelo Relatório de Segurança de Barragens de 2023, produzido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e publicado em 2024 (Movimento dos atingidos por Barragens, 2024). A partir desse cenário, verifica-se que o texto introdutório do PMDI 2019-2030, no tópico 4.1.7 teve o intuito de justificar a atuação do estado frente a possível falha na fiscalização de tais barragens, que ocasionou o desastre ambiental. Essa perspectiva de não-desenho foi caracterizada por muita inconsistência e incoerência entre seus elementos. Nesse cenário, a preocupação central foi harmonizar interesses, minimizar conflitos, alcançar o consenso possível, negligenciando problemas sociais (Lima *et al.*, 2022). Além de justificativas ambientais, o PMDI 2019-2030 estabelece objetivos, metas e diretrizes estratégicas considerando planos - de curto e médio prazo - e articula ações e programas de governo de forma a alinhar processos decisórios e níveis satisfatórios de coordenação e integração do Plano (Minas Gerais, 2019a, p. 45-49).

Objetivos (Ob.) e metas (Me)

O PMDI 2019-2030 fixa dez objetivos estratégicos gerais aos quais abrangem diversas áreas do desenvolvimento estadual, contudo apenas o objetivo de número 4 “proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas” refere-se explicitamente ao meio ambiente, que segundo o plano, está atrelado à concepção de um “governo eficiente e inovador a serviço das pessoas” (Minas Gerais, 2019a, p.45). Ademais, o PMDI 2019-2030 apresenta um conjunto de diretrizes estratégicas direcionadas para a gestão ambiental (Minas Gerais, 2019a, p.45). No Quadro 2, são descritas as diretrizes estratégicas do PMDI 2019-2030 – Meio Ambiente:

Quadro 2 – Diretrizes Estratégicas PMDI 2019-2030 – Meio Ambiente

Diretrizes Estratégicas
Alcançar melhores índices de sustentabilidade ambiental e ser referência na gestão de crises ambientais.
Realizar parcerias com o setor privado para gestão de parques estaduais, saneamento e outros serviços.
Ter legitimidade e gestão participativa da população na formulação e condução de políticas ambientais.
Garantir eficiência, transparência e rigor técnico na concessão de atos autorizativos e atendimento aos cidadãos, de forma célere, adotando soluções digitais inovadoras.

Diretrizes Estratégicas
Ampliar alcance da municipalização de licenciamento e fiscalização.
Priorizar eficiência e fiscalização preventiva, adotando progressivamente incentivos, em vez de autuações.
Aprimorar mecanismos inovadores em todas as etapas da fiscalização, autuação, recuperação e arrecadação.
Aprimorar acompanhamento de condicionantes de licenciamentos no curso da licença.
Estimular iniciativas públicas e privadas que aliem preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico nas diversas regiões do Estado de Minas Gerais.
Adotar medidas de proteção e de prevenção a danos ambientais, visando à preservação da vida e ao equilíbrio dos ecossistemas naturais e transformados.

Fonte: Minas Gerais, 2019a, p.69.

As diretrizes estratégicas apresentadas norteiam aspectos de sustentabilidade, parcerias governamentais, participação da população, mecanismos de transparências governamentais e medidas de prevenção, fiscalizações e punições ambientais. Além dessas diretrizes estratégicas, o plano aponta um quadro com objetivos, indicadores, metas entre outras informações. Foram selecionados e destacados na Quadro 3 abaixo, apenas os objetivos e metas relacionados e/ou que trazem impacto na gestão ambiental e que se vinculam aos objetivos de estudo.

Quadro 3 – Objetivos e Metas do PMDI relacionadas à gestão ambiental

Objetivo	Indicador	Descrição	Valor/ Ano de Referência	Fonte	Período	Polaridade	Metas		
							2022	2026	2030
I) Ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador	Prazos de licenciamento	Esse indicador será obtido pela modalidade de licenciamento convencional, pela seguinte fórmula de cálculo: Σ (data da finalização do processo no ano de referência - data de formalização) / total de processos finalizados no ano de referência	NA	SISEM A	ANUAL	↓	180	150	120
IV) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas	Razão entre áreas restauradas/conservadas em relação às áreas suprimidas	(Total de áreas conservadas ou restauradas) / (Total de áreas suprimidas)	NA	SISEM A	ANUAL	↑	1,03	1,09	1,15
	Índice de Qualidade da Água nas bacias do estado de Minas Gerais	O indicador corresponde ao cálculo do percentual do número estações de monitoramento que apresentaram Índice de Qualidade da Água (IQA) maior que 70 (classes do IQA Bom e Excelente), considerando as estações de monitoramento da rede básica do ano em referência	24% / 2018	SISEM A	ANUAL	↑	28%	32%	36%
VII) Estabelecer parcerias com o setor privado	Estado de conservação das estradas mineiras	Percentual de Rodovias em Estado de Conservação Bom e Ótimo	70% / 2018	CNT / DEER	ANUAL	↑	70%	72,50%	75%
IX) Ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil	Fluxo de Turistas em MG	Número absoluto do fluxo de turistas no Estado	20,8M/ 2018	Observatório de Turismo	MENSAL	↑	32,8M	39,3M	47,2M

Fonte: Adaptação Minas Gerais (2019a, p. 46-49)

Os objetivos englobam questões de licenciamento, áreas de conservação e restauração, qualidade da água, conservação de estradas e fluxo de turistas, com metas a cada 4 anos, a partir de 2022. Além dos objetivos no Plano, foi consultado o Portal do Meio Ambiente, sítio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD, 2025), identificada como órgão central do governo do estado para implementar o PMDI 2019-2030, e não foram encontradas ações e/ou programas explicitamente vinculados ao Plano, objetivando a execução das diretrizes. A gestão ambiental, conforme estabelecida no plano, é entendida como a organização das atividades humanas a fim de preservar a sustentabilidade dos recursos naturais, garantir a renovação ecológica e assegurar qualidade ambiental a longo prazo (Minas Gerais, 2019^a, p. 67). O PMDI 2019-2030 discorre acerca da necessidade de um equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental (Minas Gerais, 2019^a, p.45).

O PMDI 2019-2030 destaca a morosidade e a burocratização do processo de licenciamento ambiental no Estado e, diante dos desastres ambientais apontados neste estudo, a qualidade do processo de concessão de licenciamento. Aliado a isso, o plano apresenta a série histórica de processos de licenciamento pendentes de decisão entre 2012 e 2018 e expõe uma redução no número de processos acumulados a partir de 2017, a qual é atribuída pelas melhorias nos sistemas de informatização e geo espacialização de processos (Minas Gerais, 2019a, p.67). Em resposta, direciona uma redução no prazo de licenciamento de 180 dias para 120 dias em 2030 (Minas Gerais, 2019a, p.46 - 47). Tal redução, que contribui para a melhoria da qualidade do serviço, traz um questionamento acerca da qualidade e manutenção dos serviços e, sobretudo, como esses serviços serão realizados e se estes comprometem a segurança da comunidade local.

Conforme o PMDI 2019-2030, Minas Gerais possui 42 parques estaduais, contudo apenas 11 apresentam infraestrutura adequada para visitação e turismo ecológico pela população, nesse sentido o plano sugere parcerias com o setor privado para a administração de parques estaduais (Minas Gerais, 2019^a, p.47), entretanto não especifica como o Estado garantirá que essas parcerias priorizem a conservação ambiental em detrimento de interesses comerciais. Ademais, de acordo com o plano, apenas cerca de 60% da população urbana de Minas Gerais era atendida por serviços regularizados de disposição final de resíduos em 2017 (Minas Gerais, 2019^a, p. 39), indicando, nesse contexto, que uma parcela significativa da população ainda depende de lixões ou de aterros não regularizados para a destinação do lixo.

Ademais, o Plano discorre sobre ampliar em 12% (de 1,03 para 1,15) a criação de novas Unidades de Conservação e restauração, o que fortalece a fiscalização contra desmatamentos e ocupações irregulares nessas áreas (Minas Gerais, 2019a, p. 47). Diante do histórico recente de desastres ambientais no estado, como o rompimento das barragens de rejeito de Fundão, em Mariana - 2015, e da mina Córrego do Feijão (B1), em Brumadinho - 2019, o plano expõe falhas ao não adotar diretrizes suficientemente rigorosas para a proteção e recuperação dos ecossistemas mineiros.

O PMDI 2019-2030 defini objetivos, prazos, indicadores e metas a serem alcançadas ao longo do período de 8 anos (Minas Gerais, 2019a, p. 46-49), contribuindo para a avaliação objetiva do progresso das políticas ambientais. Pela Lei de Acesso à Informação, os órgãos são obrigados a divulgar informações sobre

políticas bem como seus resultados (Brasil, 2011b). Nesse sentido, pela existência de objetivos, metas e indicadores, porém que confrontam parcialmente com os problemas regionais apontados no Plano, o PMDI 2019-2030 foi considerado parcialmente congruente (Howlett et al., 2018). As ausências de aspectos como: regras claras que assegurem a qualidade e efetividade dos licenciamentos, diretrizes rigorosas para proteção do ecossistema mineiro, regras para que as parcerias governamentais priorizem a conservação ambiental, ausência de informações referentes ao Plano no site oficial do órgão responsável pela execução do Plano comprometem uma efetiva proteção ambiental no Estado de Minas Gerais considerando os desastres ambientais citados.

Instrumentos

Os instrumentos das políticas públicas caracterizam-se pelos mecanismos que organizam a ação coletiva a fim de transformar objetivos em resultados (Lima et al., 2021), sendo esses instrumentos consistentes quando incentivam ações coerentes com as metas estabelecidas (Howlett et al., 2018). Nesse sentido, a análise dos instrumentos adotados no PMDI 2019-2030 deve considerar sua coerência, consistência e congruência (Howlett, 2011) com os objetivos estratégicos da política ambiental em Minas Gerais.

O governo do Estado de Minas Gerais disponibiliza um repositório eletrônico contendo 4.098 legislações ambientais estaduais (SEMAD, 2025). A partir disso, foram identificadas pelo menos uma lei vigente e relacionada para cada objetivo PMDI 2019-2030, conforme Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Legislações Estaduais Relacionadas ao PMDI 2019-2030

Legislação	Objetivo Relacionado ao PMDI 2019-2030
Lei nº 21.972 /2016	Ter legitimidade e gestão participativa da população na formulação e condução de políticas ambientais.
Lei nº 20.922/2013	Priorizar eficiência e fiscalização preventiva, adotando progressivamente incentivos, em vez de autuações
Decreto nº 48.670/2023	Realizar parcerias com setor privado para gestão de parques estaduais, saneamento e outros serviços.
Lei nº 22.257/2016	Estimular iniciativas públicas e privadas que aliem preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico nas diversas regiões do Estado de MG.
DN COPAM nº 214/2017	Aprimorar acompanhamento de condicionantes de licenciamentos no curso da licença.
Decreto nº 47.787/2019	Ampliar alcance da municipalização de licenciamento e fiscalização.
Decreto nº 48.706/2023	Garantir eficiência, transparência e rigor técnico na concessão de atos autorizativos e atendimento aos cidadãos, de forma célere, adotando soluções digitais inovadoras.
Lei nº 23.291/2019	Alcançar melhores índices de sustentabilidade ambiental e ser referência na gestão de crises ambientais.
Decreto nº 48.706/2023	Aprimorar mecanismos inovadores em todas as etapas da fiscalização, autuação, recuperação e arrecadação.

Legislação	Objetivo Relacionado ao PMDI 2019-2030
Lei nº 20.922/2013	Adotar medidas de proteção e de prevenção a danos ambientais, visando à preservação da vida e ao equilíbrio dos ecossistemas naturais e transformados

Fonte: Minas Gerais, 2016a; Minas Gerais, 2013; Minas Gerais, 2023a; Minas Gerais, 2016b; Minas Gerais, 2017; Minas Gerais, 2019b; Minas Gerais, 2023b; Minas Gerais, 2019c; Minas Gerais, 2013; Minas Gerais, 2019a.

Nesse sentido, os instrumentos da política foram considerados consistentes, devido ao alinhamento das legislações aos objetivos, em concordância com as diretrizes relacionadas PMDI 2019-2030 (Howlett *et al.*, 2018).

Atores centrais

O PMDI 2019-2030 demonstra uma tentativa de envolver diferentes atores na implementação das políticas ambientais: “realizar parcerias com setor privado para gestão de parques estaduais, saneamento e outros serviços”, “estimular iniciativas públicas e privadas que aliem preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico nas diversas regiões do Estado de Minas Gerais” e “ampliar alcance da municipalização de licenciamento e fiscalização” (Minas Gerais, 2019a, p.69), sendo fundamental essa interação entre os diversos atores políticos para a constituição de políticas públicas no sentido de promover maior legitimidade (Brasil & Capella, 2016). Nessa conjuntura, a intersetorialidade faz-se presente a fim de articular esses atores na solução de problemas complexos, de forma a permitir com que outros setores trabalhem de modo alinhado (Cruz *et al.*, 2024).

Além de mencionar em vários trechos diferentes atores que participarão do PMDI 2019-2030, o documento informa que o plano foi elaborado com o apoio de aproximadamente 500 colaboradores, dentre eles:

representantes do governo – como governador, vice-governador, secretários, demais líderes dos órgãos autônomos (comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, do Gabinete Militar do governador, chefe da Polícia Civil, advogado Geral do Estado, controlador Geral do Estado e ouvidora Geral do Estado) – e dirigentes da administração indireta, servidores públicos de diversas áreas temáticas, além dos membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Minas Gerais, 2019a, p.12).

Ao consultar o Portal do Meio Ambiente, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) foi identificada como órgão central do governo do Estado para implementar o PMDI 2019-2030, pois tem como objetivo de formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, além de articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável no Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2024b), o órgão possui as competências descritas no Quadro 5:

Quadro 5 – Competências SEMAD

Planejar, propor e coordenar a gestão ambiental integrada no Estado, com vistas à manutenção dos ecossistemas e do desenvolvimento sustentável.
Consolidar, em conjunto com órgãos e entidades que atuam na área ambiental, normas técnicas a serem por eles observadas, coordenando as ações pertinentes.
Promover a aplicação da legislação e das normas específicas de meio ambiente e recursos naturais.
Coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental.
Garantir a execução da política ambiental e de gestão de recursos hídricos do Estado.
Desenvolver atividades informativas e educativas, relacionadas aos problemas ambientais.
Estabelecer a cooperação técnica, financeira e institucional com organismos internacionais e estrangeiros, visando a proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável do Estado.

Fonte: Minas Gerais, 2024b, n.p.

A SEMAD, pertence ao Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema), formado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), pelos conselhos estaduais de Política Ambiental (Copam) e de Recursos Hídricos (CERH) e pelos órgãos vinculados: Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), responsável pela qualidade ambiental no Estado, no que corresponde à Agenda Marrom, Instituto Estadual de Florestas (IEF) responsável pela Agenda Verde e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) que responde pela Agenda Azul (Minas Gerais, 2024b).

Pela descrição do envolvimento de diferentes atores dentro da estrutura do Estado (Cruz *et al.*, 2024), cooperando na implementação de ações na gestão ambiental (Solar *et al.*, 2009), a intersectorialidade foi caracterizada no PMDI-2019-2030. Entretanto, foi detectado a ausência de movimentos sociais voltados para preservação ambiental e proteção social na elaboração das diretrizes estratégicas ambientais, o que demonstra a não abertura do Estado para ouvir os movimentos sociais e desconsideração da capacidade de influência desses atores na elaboração e implementação da referida política (Dias & Matos, 2012).

Considerações Finais

O objetivo do estudo consistiu em compreender como a política de gestão ambiental no Estado de Minas Gerais foi desenhada por meio desenho do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030. Para tanto, o tópico 4.1.7 Meio Ambiente constante no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030 foi analisado. No tópico 4.1.7 - Meio Ambiente, foi identificado que o texto introdutório foi instrumentalizado como justificativa aos desastres ambientais ocorridos no estado em 2019. Essa perspectiva de não-desenho foi caracterizada por muita inconsistência e incoerência entre seus elementos. Nessa estratégia, a preocupação central foi harmonizar interesses, minimizar conflitos, alcançar o consenso possível, negligenciando problemas sociais (Lima *et. al*, 2022). Além disso, o Plano possui diretrizes estratégicas ambientais, bem como objetivos, metas e indicadores para o alcance dessas diretrizes. Porém, tais aspectos também não foram encontrados na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - identificada como órgão central do governo do estado para implementar

o PMDI 2019-2030. As ausências de: regras claras que assegurem a qualidade e efetividade dos licenciamentos, diretrizes rigorosas para proteção do ecossistema mineiro, regras para que as parcerias governamentais priorizem a conservação ambiental, ausência de informações referentes ao Plano no site oficial do órgão responsável pela execução do Plano; aprofundamento na resolução de problemas vinculados aos desastres ambientais citados e entraves reconhecidos no PMDI 2019-2030 comprometem a qualidade do desenho da política, uma vez que a formulação de políticas requer a definição estruturada de objetivos e sua vinculação a instrumentos que viabilizem sua implementação (Howlett *et al.* 2015). Desta forma, os objetivos e metas foram considerados parcialmente congruentes (Howlett *et al.*, 2018).

Quanto os instrumentos das políticas, foi identificado pelo menos uma lei para cada diretriz, tornando-os consistentes (Howlett *et al.*, 2018). O alinhamento entre as diretrizes do plano e a estrutura normativa evidencia sua consistência (Howlett; *et al.*, 2018). Ao analisar os atores centrais do PMDI 2019-2030, foi detectada articulação entre diferentes setores públicos na implementação das ações ambientais, caracterizando intersetorialidade (Cruz *et al.*, 2024). Porém, foi constatado a ausência de movimentos ambientais e sociais, desconsiderando a capacidade de influência desses atores por parte do Estado e não promovendo a participação social na construção da referida política (Dias & Matos, 2017). Essa exclusão pode atender interesses econômicos e/ou particulares com afastamento de prioridades sociais (Godoy & Benini, 2024; Novelli, 2024).

Com os resultados encontrados, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento do desenho do PMDI 2019-2030, colaborar para uma melhor composição e articulações de atores sociais no plano, sugerir um melhor planejamento da política, produzir informações que contribuem para a participação e controle social de forma a favorecer o exercício da cidadania (Marcondes *et. al.*, 2018; Lima *et al.*, 2021). Sugere-se que: (i) Institucionalização da participação de movimentos sociais e ambientais sejam consideradas na composição do Plano; (ii) implementações de auditorias externas para concessões, licenças ambientais, bem como assegurar o cumprimento conforme a lei e a conservação do ecossistema mineiro; (iii) criação de painel público anual de monitoramento das metas, objetivos e informações do plano no site oficial da SEMAD; (iv) sustentar objetivos e metas considerando a metodologia SMART, que utiliza cinco critérios: Específico, Mensurável, Atingível, Relevante e Temporal; (v) estabelecer uma política de gestão de riscos ambientais, considerando os desastres citados neste estudo; (vi) redução de horizonte temporal do plano, que atualmente é 2019-2030, mais de 10 anos, com mudanças rápidas no cenário social, econômico e político sugerimos de 4 a 5 anos, com atualizações sempre que necessárias. Tais medidas visam contribuir para gestão eficiente da administração pública, a partir do desenho de políticas públicas, bem como beneficiar a comunidade local e toda sociedade. Dentre as limitações do estudo destaca-se: a falta de informações atualizadas dos dados no plano. Estimulam-se desdobramentos de pesquisas futuras considerando investigar as limitações apresentadas, bem como ouvir os principais atores que articulam e desenvolvem as metas da política.

Referências

- Adão, M. F. dos S., Lins, I. de O., & Souza, D. P. (2025). Entre a norma e a prática: A fragilidade da legislação ambiental brasileira na proteção dos ecossistemas. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 11(5), 4899–4910. <https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19373>
- Aguiar, L. A. de. (2024). A institucionalização do discurso ambiental: Uma análise do percurso histórico das conferências internacionais. *Anos 90*, 31, e2024206. <https://doi.org/10.22456/1983-201X.139779>
- Andrade, J. A. (2006). Redes de atores: Uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão & Regionalidade*, 22(64), 63–75.
- Barros, D. A., Borges, L. A. C., Oliveira Nascimento, G., Pereira, J. A. A., Rezende, J. L. P., & Silva, R. A. (2012). Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. *Política & Sociedade*, 11(22), 155–180.
- Bohler Júnior, L., Santos, C. M., Ferreira, J. C. de S., & Souza, M. C. de. (2024). Tendências das políticas públicas nacionais e internacionais sobre planejamento governamental participativo. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 13(2), e924. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-85-2024>
- Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: Passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, 25(1), 71–90.
- Brasil. (1981a). *Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981: Dispõe sobre a criação de estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm
- Brasil. (1981b). *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981: Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1998). *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998: Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm
- Brasil. (2011a). *Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011: Fixa normas para cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas à*

proteção ambiental. Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm

Brasil. (2011b). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal*. Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Brasil. (2025). Histórico institucional. *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*.
<https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-quem-e-quem/1-8-historico-institucional>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.

Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In H. Cooper (Ed.), *APA handbook of research methods in psychology: Vol. 2. Research designs* (pp. 57–71). APA Books.

Braun, V., & Clarke, V. (2014). What can “thematic analysis” offer health and wellbeing researchers? *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being*, 9(1), 26152. <https://doi.org/10.3402/qhw.v9.26152>

Carvalho, N. S. F. de S., Frota, A. J. A., & Nobre, F. E. C. (2024). Políticas ambientais: Uma discussão sobre o papel da governança para o fomento da sustentabilidade. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, 27(47), 187–205.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1987). *Nosso futuro comum* (2ª ed.). Fundação Getúlio Vargas.

Cruz, M. C. M. T., & Farah, M. F. S. (2016). Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: Do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In *Redes sociais e intersectorialidade* (pp. 235–262).

Cruz, M. C. M. T., Marcondes, M. M., & Farah, M. F. S. (2024). Intersetorialidade e transversalidade: Análise do Brasil Carinhoso (2012–2015). *Cadernos de Pesquisa*, 54, 1–21.

Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas públicas: Princípios, propósitos e processos*. Atlas.

Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

Godoy, J. A. R. de, & Benini, S. M. (2024). Contradições na gestão de áreas de preservação permanente urbanas no Brasil. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 20(59), 211–235.

Gomes, R. N. (2019). As relações entre Brasil e Uruguai durante o Estado Novo (1937–1945): Alguns apontamentos. *Pensar a América Latina e o Caribe*, 37, 1–15.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1981). *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. Jossey-Bass.

- Höfling, E. D. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, 21(55), 30–41.
- Howlett, M. (2014). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2nd ed.). Routledge.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Rayner, J. (2018). Understanding policy designs over time: Layering, stretching, patching and packaging. In *Routledge handbook of policy design* (pp. 136–144). Routledge.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291–311.
- Kern, F., & Howlett, M. (2009). Implementing transition management as policy reforms: A case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, 42, 391–408.
- Kitzmann, D., & Asmus, M. (2006). Gestão ambiental portuária: Desafios e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, 40(6), 1041–1060.
- Lafer, B. M. (1987). *Planejamento no Brasil*. Perspectiva.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). Atlas.
- Leme, T. N. (2010). Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, 35, 25–52.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B. de, & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: Mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B. de, & Lui, L. (2022). Desenho de políticas públicas: Análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. *Teoria e Pesquisa*, 31(3), 24–49.
- Magno, L., et al. (2024). Norma, território e fronteira: A política ambiental e a expansão da mineração em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 26.
- Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e intersectorialidade: Mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1), 22–33.
- Mídia Ninja. (2022). O crime não acabou: Três anos após rompimento da barragem de Brumadinho, atingidos clamam por justiça. <https://midianinja.org/o-crime-nao-acabou-tres-anos-apos-rompimento-da-barragem-de-brumadinho-atingidos-clamam-por-justica/>

Minas Gerais. (2013). *Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013: Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no estado.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=30375>

Minas Gerais. (2016a). *Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016: Dispõe sobre o sistema estadual de meio ambiente e recursos hídricos – Sisema.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=40095>

Minas Gerais. (2016b). *Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016: Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo estadual.* <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/lei/22257/2016>

Minas Gerais. (2017). *Deliberação normativa Copam nº 214, de 26 de abril de 2017: Estabelece as diretrizes para a elaboração e execução dos programas de educação ambiental no âmbito dos processos de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=44198>

Minas Gerais. (2019a). *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019–2030.* https://www.mg.gov.br/system/files/media/planejamento/documento_detalhado/2022/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf

Minas Gerais. (2019b). *Decreto nº 47.787, de 13 de dezembro de 2019: Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=50263>

Minas Gerais. (2019c). *Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019: Institui a política estadual de segurança de barragens.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=47899>

Minas Gerais. (2023a). *Decreto nº 48.670, de 6 de setembro de 2023: Dispõe sobre a política de concessões e parcerias público-privadas do estado.* <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/dec/48670/2023>

Minas Gerais. (2023b). *Decreto nº 48.706, de 25 de outubro de 2023: Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências.* <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=58224>

Minas Gerais. (2024a). *Pró-Brumadinho: Histórico do rompimento das barragens da Vale na Mina Córrego do Feijão.* <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/historico-do-rompimento-das-barragens-da-vale-na-mina-corrego-do-feijao>

Minas Gerais. (2024b). *Portal do Meio Ambiente MG: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).* <https://www.meioambiente.mg.gov.br>

Movimento dos Atingidos por Barragens. (2024). Relatório de segurança aponta 45 barragens de Minas Gerais em risco. *Barragens Notícias*. <https://mab.org.br/2024/07/23/relatorio-de-seguranca-aponta-45-barragens-de-minas-gerais-em-risco/>

Novelli, J. M. N. (2024). A política ambiental brasileira (2003-2022): Da contradição à devastação. *Campos Neutrais: Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, 6(3), 10–33. <https://doi.org/10.14295/rcn.v6i3.17094>

ONU Programa para o Meio Ambiente. (2023). *Relatório anual 2023*. <https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorio-anual-2023>

ONU Programa para o Meio Ambiente. (2024). Convenção para biodiversidade biológica. <https://www.cbd.int/gbf/targets>

Relações Exteriores. (2021). A Conferência de Joanesburgo – 04 de setembro de 2002. <https://relacoesexteriores.com.br/conferencia-joanesburgo-4-setembro-2002/>

Sales, I. C., Lehfeld, L. de S., & Silva, J. B. (2023). Política pública ambiental e a necessidade do monitoramento: Uma análise a partir do programa Município VerdeAzul. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 11(1), 23–40.

Santos, A. C. A. dos, & Cirne, M. B. (2023). Descumprimento das leis ou falta de fiscalização: Um olhar à risca nas infrações ambientais cometidas nos desastres de Miraf, Congonhas, Mariana e Brumadinho. *Programa de Iniciação Científica – PIC/UniCEUB – Relatórios de Pesquisa*.

Santos, E. J. dos, & Cunha Filho, M. (2024). Uma investigação sobre a implementação de políticas públicas e a gestão ambiental no município de Paulista – PE. *Caderno Pedagógico*, 21(4).

Santos, T. F., & Pompeu, G. V. M. (2017). Relativação da regulação ambiental pelo estado de emergência. *Veredas do Direito*, 14(30), 117–142.

Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais. (2025). Sistema de licenciamento ambiental. <https://www.siam.mg.gov.br/sla/action/Consulta.do>

Siddiki, S. (2020). *Understanding and analyzing public policy design*. Cambridge University Press.

Silveira, D. T., & Córdova, F. P. (2009). A pesquisa científica. In *Métodos de pesquisa* (pp. 33–44). Editora da UFRGS.

Solar, O., et al. (2009). Moving forward to equity in health: What kind of intersectoral action is needed? An approach to an intersectoral typology. In *7th Global Conference for Health Promotion*, Nairobi, Kenya.

Souza, A. R. de. (2015). As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: Meio século de experiências na administração pública. *UNICIÊNCIAS*, 8(1). <https://uniciencias.pgsscogna.com.br/uniciencias/article/view/1245>

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20–45.

Swanson, A., & Lundethors, L. (2003). *Public environmental expenditure reviews (PEERs)* (Environment Strategy Papers, n. 7).

Wanderley, M. B., Martinelli, M. L., & Paz, R. D. O. (2020). Intersetorialidade nas políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, 7–13.