organizadores
Tom Rodrigues
Fernando Batista Pereira
José Roberto Porto de Andrade Júnior
Ana Paula Silva dos Santos

MÚLTIPLOS OLHARES SOBRE O SUL DE MINAS



volume 2

Unifal MG
Universidade Federal de Alfenas
PPGPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE | UNIFAL-MG
pimenta cultural

organizadores
Tom Rodrigues
Fernando Batista Pereira
José Roberto Porto de Andrade Júnior
Ana Paula Silva dos Santos

MÚLTIPLOS OLHARES SOBRE O SUL DE MINAS



volume 2

| São Paulo | 2025 | pimenta cultural

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

M961

Múltiplos olhares sobre o Sul de Minas: Volume 2/
Organização Tom Rodrigues... [et al.]. – São Paulo: Pimenta Cultural, 2025.

Demais organizadores: Fernando Batista Pereira, José Roberto Porto de Andrade Júnior, Ana Paula Silva dos Santos.

Coleção Múltiplos olhares sobre o Sul de Minas Gerais.

Livro em PDF

ISBN 978-85-7221-499-5
DOI 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5

1. Sul de Minas Gerais. 2. Políticas públicas e Gestão Pública. 3. Economia regional e Desenvolvimento. 4. Direito à cidade. 5. Planejamento urbano e rural. I. Rodrigues, Tom (Org.). II. Pereira, Fernando Batista (Org.). III. Andrade Júnior, José Roberto Porto de (Org.) IV. IV. Santos, Ana Paula Silva dos (Org.). Título.

CDD 981.330014

Índice para catálogo sistemático:
I. História e Cultura
II. Sul de Minas Gerais - Pesquisa
Simone Sales • Bibliotecária • CRB ES-000814/O

Copyright © Pimenta Cultural, alguns direitos reservados.

Copyright do texto © 2025 os autores e as autoras.

Copyright da edição © 2025 Pimenta Cultural.

Esta obra é licenciada por uma Licença Creative Commons:
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional - (CC BY-NC-ND 4.0).
Os termos desta licença estão disponíveis em:
<https://creativecommons.org/licenses/>,
Direitos para esta edição cedidos à Pimenta Cultural.
O conteúdo publicado não representa a posição oficial da Pimenta Cultural.

Direção editorial	Patricia Bieging Raul Inácio Busarello
Editora executiva	Patricia Bieging
Gerente editorial	Landressa Rita Schiefelbein
Assistente editorial	Júlia Marra Torres
Estagiária editorial	Ana Flávia Pivisan Kobata
Diretor de criação	Raul Inácio Busarello
Assistente de arte	Naiara Von Groll
Editoração eletrônica	Andressa Karina Voltolini
Estagiária em editoração	Stela Tiemi Hashimoto Kanada
Imagens da capa	katyam1983, user1737462 - Freepik.com
Tipografias	Acumin, Job Clarendon
Revisão	Os autores
Organizadores	Tom Rodrigues Fernando Batista Pereira José Roberto Porto de Andrade Júnior Ana Paula Silva dos Santos

PIMENTA CULTURAL
São Paulo • SP
+55 (11) 96766 2200
livro@pimentacultural.com
www.pimentacultural.com

2025

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Doutores e Doutoras

Adilson Cristiano Habowski
Universidade La Salle, Brasil

Adriana Flávia Neu
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Adriana Regina Vettorazzi Schmitt
Instituto Federal de Santa Catarina, Brasil

Aguimario Pimentel Silva
Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Alaim Passos Bispo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Alaim Souza Neto
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Knoll
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Alessandra Regina Müller Germani
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Aline Corso
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Aline Wendpap Nunes de Siqueira
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Ana Rosangela Colares Lavand
Universidade Estadual do Norte do Paraná, Brasil

André Gobbo
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

André Tanus Cesário de Souza
Faculdade Anhanguera, Brasil

Andressa Antunes
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Andressa Wiebusch
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Andreza Regina Lopes da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Angela Maria Farah
Universidade de São Paulo, Brasil

Anísio Batista Pereira
Universidade do Estado do Amapá, Brasil

Antonio Edson Alves da Silva
Universidade Estadual do Ceará, Brasil

Antonio Henrique Coutelo de Moraes
Universidade Federal de Rondonópolis, Brasil

Arthur Vianna Ferreira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Ary Albuquerque Cavalcanti Junior
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Asterlindo Bandeira de Oliveira Júnior
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Bárbara Amaral da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Bernadétte Beber
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Bruna Carolina de Lima Siqueira dos Santos
Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Caio Cesar Portella Santos
Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel, Brasil

Carla Wanessa do Amaral Caffagni
Universidade de São Paulo, Brasil

Carlos Adriano Martins
Universidade Cruzeiro do Sul, Brasil

Carlos Jordan Lapa Alves
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Caroline Chioquetta Lorenset
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Cassia Cordeiro Furtado
Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Cássio Michel dos Santos Camargo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cecilia Machado Henriques
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Christiano Martino Otero Avila
Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Cláudia Samuel Kessler
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cristiana Barcelos da Silva
Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

Cristiane Silva Fontes
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Daniela Susana Segre Guertzenstein
Universidade de São Paulo, Brasil

Daniele Cristine Rodrigues
Universidade de São Paulo, Brasil

Dayse Centurion da Silva
Universidade Anhanguera, Brasil

Dayse Sampaio Lopes Borges
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Deilson do Carmo Trindade
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Brasil

Diego Pizarro
Instituto Federal de Brasília, Brasil

Dorama de Miranda Carvalho
Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil

Edilson de Araújo dos Santos
Universidade de São Paulo, Brasil

Edson da Silva
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

Elena Maria Mallmann
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Eleonora das Neves Simões
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Eliane Silva Souza
Universidade do Estado da Bahia, Brasil

Elvira Rodrigues de Santana
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Estevão Schultz Campos
Centro Universitário Adventista de São Paulo, Brasil

Éverly Pegoraro
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Fábio Santos de Andrade
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Fabrícia Lopes Pinheiro
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fauston Negreiros
Universidade de Brasília, Brasil

Felipe Henrique Monteiro Oliveira
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Fernando Vieira da Cruz
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Flávia Fernanda Santos Silva
Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Gabriela Moysés Pereira
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Gabriella Eldereti Machado
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Germano Ehlert Pollnow
Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Geuciane Felipe Guerim Fernandes
Universidade Federal do Pará, Brasil

Geymeesson Brito da Silva
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Giovanna Ofretorio de Oliveira Martin Franchi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Handherson Leyltton Costa Damasceno
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Hebert Elias Lobo Sosa
Universidad de Los Andes, Venezuela

Helciclever Barros da Silva Sales
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil

Helena Azevedo Paulo de Almeida
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Hendy Barbosa Santos
Faculdade de Artes do Paraná, Brasil

Humberto Costa
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Igor Alexandre Barcelos Graciano Borges
Universidade de Brasília, Brasil

Inara Antunes Vieira Willerding
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Jaziel Vasconcelos Dorneles
Universidade de Coimbra, Portugal

Jean Carlos Gonçalves
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Joao Adalberto Campato Junior
Universidade Brasil, Brasil

Jocimara Rodrigues de Sousa
Universidade de São Paulo, Brasil

Joelson Alves Onofre
Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil

Jónata Ferreira de Moura
Universidade São Francisco, Brasil

Jonathan Machado Domingues
Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Jorge Eschriqui Vieira Pinto
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Jorge Luís de Oliveira Pinto Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Juliana de Oliveira Vicentini
Universidade de São Paulo, Brasil

Juliano Milton Kruger
Instituto Federal do Amazonas, Brasil

Julianno Pizzano Ayoub
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Julierme Sebastião Morais Souza
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Junior César Ferreira de Castro
Universidade de Brasília, Brasil

Katia Bruginski Mulik
Universidade de São Paulo, Brasil

Laionel Vieira da Silva
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Lauro Sérgio Machado Pereira
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Brasil

Leonardo Freire Marino
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Leonardo Pinheiro Mozdzenski
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Letícia Cristina Alcântara Rodrigues
Faculdade de Artes do Paraná, Brasil

Lucila Romano Tragtenberg
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Lucimara Rett
Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

Luiz Eduardo Neves dos Santos
Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Maikel Pons Giralt
Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil

Manoel Augusto Polastreli Barbosa
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Marcelo Nicomedes dos Reis Silva Filho
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Márcia Alves da Silva
Universidade Federal de Pelotas, Brasil

Marcio Bernardino Sirino
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Marcos Pereira dos Santos
Universidad Internacional Iberoamericana del Mexico, México

Marcos Uzel Pereira da Silva
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Marcus Fernando da Silva Praxedes
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil

Maria Aparecida da Silva Santandel
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Maria Cristina Giorgi
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Brasil

Maria Edith Maroca de Avelar
Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

Marina Bezerra da Silva
Instituto Federal do Piauí, Brasil

Marines Rute de Oliveira
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Mauricio José de Souza Neto
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Michele Marcelo Silva Bortolai
Universidade de São Paulo, Brasil

Mônica Tavares Orsini
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Nara Oliveira Salles
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Neide Araujo Castilho Teno
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Brasil

Neli Maria Mengalli
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Patricia Bieging
Universidade de São Paulo, Brasil

Patricia Flavia Mota
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Patrícia Helena dos Santos Carneiro
Universidade Federal de Rondônia, Brasil

Rainei Rodrigues Jadejiski
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Raul Inácio Busarello
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Raymundo Carlos Machado Ferreira Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Ricardo Luiz de Bittencourt
Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil

Roberta Rodrigues Ponciano
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Robson Teles Gomes
Universidade Católica de Pernambuco, Brasil

Rodiney Marcelo Braga dos Santos
Universidade Federal de Roraima, Brasil

Rodrigo Amancio de Assis
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Rodrigo Sarruge Molina
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Rogério Rauber
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Rosane de Fatima Antunes Obregon
Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Samuel André Pompeo
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Sebastião Silva Soares
Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Silmar José Spinardi Franchi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Simone Alves de Carvalho
Universidade de São Paulo, Brasil

Simoni Urnau Bonfiglio
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Stela Maris Vaucher Farias
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Tadeu João Ribeiro Baptista
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Taíza da Silva Gama
Universidade de São Paulo, Brasil

Tania Micheline Miorando
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tarcísio Vanzin
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Tascieli Feltrin
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Tatiana da Costa Jansen
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Tayson Ribeiro Teles
Universidade Federal do Acre, Brasil

Thiago Barbosa Soares
Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Thiago Camargo Iwamoto
Universidade Estadual de Goiás, Brasil

Thiago Medeiros Barros
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Tiago Mendes de Oliveira
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Vanessa de Sales Marruche
Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Vanessa Elisabete Raue Rodrigues
Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil

Vania Ribas Ulbricht
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Vinicius da Silva Freitas
Centro Universitário Vale do Cricaré, Brasil

Wellington Furtado Ramos
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Wellton da Silva de Fatima
Instituto Federal de Alagoas, Brasil

Wenis Vargas de Carvalho
Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil

Yan Masetto Nicolai
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

PARECERISTAS E REVISORES(AS) POR PARES

Avaliadores e avaliadoras Ad-Hoc

Alcidinei Dias Alves
Logos University International, Estados Unidos

Alessandra Figueiró Thornton
Universidade Luterana do Brasil, Brasil

Alexandre João Appio
Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil

Artur Pires de Camargos Júnior
Universidade do Vale do Sapucaí, Brasil

Bianka de Abreu Severo
Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

Carlos Eduardo B. Alves
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Brasil

Carlos Eduardo Damian Leite
Universidade de São Paulo, Brasil

Catarina Prestes de Carvalho
Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, Brasil

Davi Fernandes Costa
Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, Brasil

Denilson Marques dos Santos
Universidade do Estado do Pará, Brasil

Domingos Aparecido dos Reis
Must University, Estados Unidos

Edson Vieira da Silva de Camargos
Logos University International, Estados Unidos

Edwins de Moura Ramires
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Elisiene Borges Leal
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Elizabete de Paula Pacheco
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Elton Simomukay
Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Francisco Geová Goveia Silva Júnior
Universidade Potiguar, Brasil

Indiamaris Pereira
Universidade do Vale do Itajaí, Brasil

Jacqueline de Castro Rimá
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Jonas Lacchini
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

Lucimar Romeu Fernandes
Instituto Politécnico de Bragança, Brasil

Marcos de Souza Machado
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Michele de Oliveira Sampaio
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Nívea Consuêlo Carvalho dos Santos
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Pedro Augusto Paula do Carmo
Universidade Paulista, Brasil

Rayner do Nascimento Souza
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil

Samara Castro da Silva
Universidade de Caxias do Sul, Brasil

Sidney Pereira Da Silva
Stockholm University, Suécia

Suélen Rodrigues de Freitas Costa
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Thais Karina Souza do Nascimento
Instituto de Ciências das Artes, Brasil

Viviane Gil da Silva Oliveira
Universidade Federal do Amazonas, Brasil

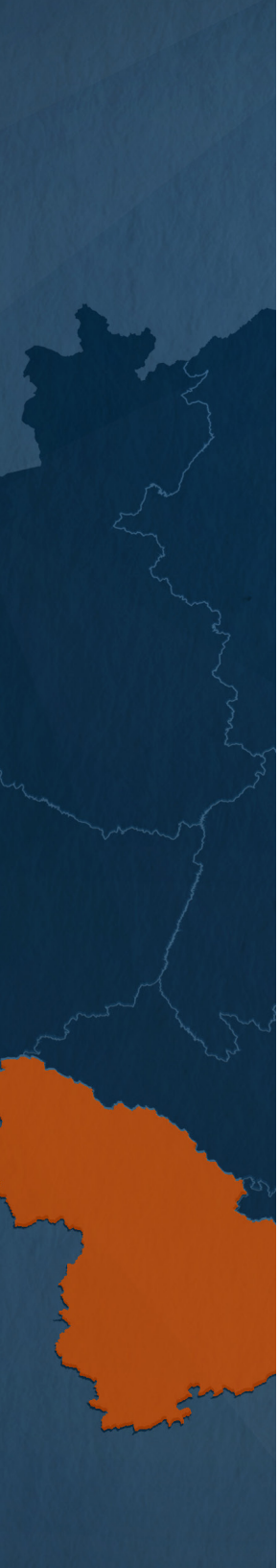
Walmir Fernandes Pereira
Miami University of Science and Technology, Estados Unidos

Weyber Rodrigues de Souza
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Brasil

William Roslindo Paranhos
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Parecer e revisão por pares

Os textos que compõem esta obra foram submetidos para avaliação do Conselho Editorial da Pimenta Cultural, bem como revisados por pares, sendo indicados para a publicação.



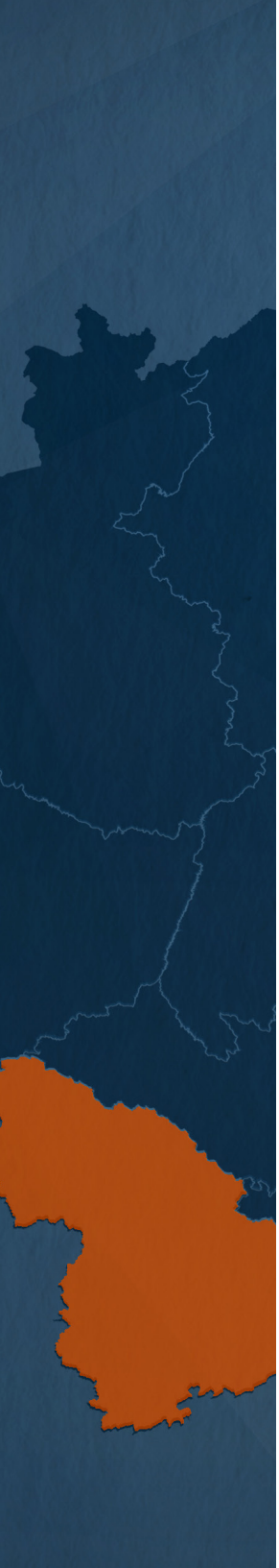
SUMÁRIO

Tom Rodrigues
Fernando Batista Pereira
José Roberto Porto de Andrade Júnior
Multiterritorialidade sul mineira em perspectiva **13**

CAPÍTULO **1**
Tom Rodrigues
Fernando Batista Pereira
José Roberto Porto de Andrade Júnior
Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento:
uma introdução ao debate sobre o sul de Minas Gerais **18**

CAPÍTULO **2**
Gabriel José Dias Ferreira
Carlos Alberto Máximo Pimenta
Os significados sociotécnicos da implementação da lei de cotas em uma universidade pública do sul de Minas Gerais **35**

CAPÍTULO **3**
Renata Cristina Gomes de Campos
Fernando Batista Pereira
Wesllay Carlos Ribeiro
Anderson Tadeu Marques Cavalcante
Desafios da educação financeira nas escolas estaduais do sul de Minas Gerais **68**



CAPÍTULO **4**

Jullya de Faria Pereira
Cibelle Aparecida Honorato Rodrigues
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha
Luiz Antônio Staub Mafra

Agricultura familiar na alimentação escolar sul-mineira:
uma análise da percepção dos agentes de ensino e os impactos nos indicadores educacionais **95**

CAPÍTULO **5**

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto
Valderí de Castro Alcântara
José Roberto Pereira

A coprodução do bem público água **123**

CAPÍTULO **6**

João Pedro Moreira Costa
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha

Governança pública em Caxambu-MG:
do índice à materialidade nas políticas públicas **149**

CAPÍTULO **7**

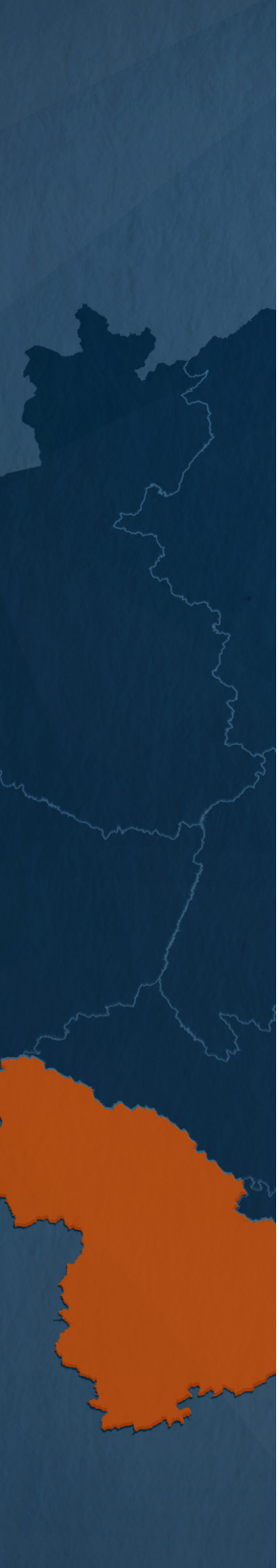
Maria Luísa Monteiro Martins
Teresa Cristina Monteiro Martins

Teoria e prática da lei de acesso à informação:
análise nos seis maiores municípios do sul de Minas **182**

CAPÍTULO **8**

Jovana Alves Moster
Margarete Panerai Araujo
Luiz Antônio Staub

O acolhimento institucional representa garantia do direito à convivência familiar e comunitária? **210**



CAPÍTULO **9**

André Silveira Barbosa
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha
Uma análise sobre os homicídios consumados em Três Corações de 2012 a 2021 ..... **239**

CAPÍTULO **10**

Mario Roberto Rodrigues Martins
Carlos Eduardo Galhardi di Tommaso
Adilson da Silva Mello
Desenvolvimento, tecnologias e segurança pública:
a migração criminosa no sul de Minas Gerais **266**

CAPÍTULO **11**

Maria de los Angeles Arias Guevara
Experiencias de neorrurales en el sur de Minas Gerais. Habitar lo rural, sentidos y lenguajes de valoración **292**

CAPÍTULO **12**

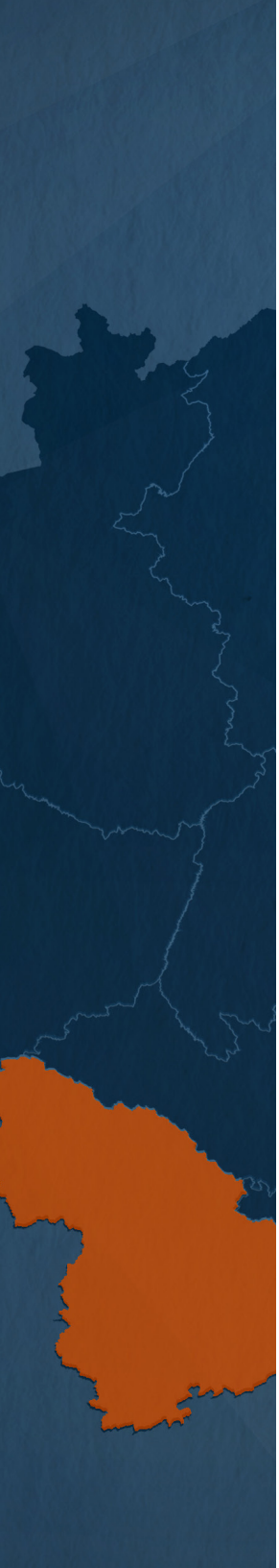
Ana Júlia Diniz Mesquita
Cláudio César de Paiva
Territorializando os ODS:
um estudo para o município de São Lourenço (MG) **316**

CAPÍTULO **13**

Eduardo Filipe Morais de Aquino
Hélio Lemes Costa Júnior
Um estudo sobre o Porto Seco Sul de Minas:
seus serviços e atribuições **337**

CAPÍTULO **14**

Francisco José Cardoso
Laura Machado de Mello Bueno
Impactos da urbanização nos ambientes fluviais:
uma análise das cidades polo do sul de Minas **361**



CAPÍTULO **15**

Marcelo Castro Ávila
Nildred Stael Fernandes Martins
Direito à cidade:
perdas sucessivas do espaço e recurso,
um estudo sobre a represa de Furnas **390**

CAPÍTULO **16**

Eduardo Castelã Nascimento
Wesllay Carlos Ribeiro
Habitação como determinante da saúde:
as inadequações habitacionais e seus efeitos no sul
e sudoeste de Minas Gerais **416**

CAPÍTULO **17**

Danilo Moraes Nascimento
Ana Márcia Rodrigues da Silva
Débora Juliene Pereira Lima
Distribuição territorial e dinâmica
da renda no sul de Minas Gerais:
uma análise a partir dos dados multidimensionais da região **448**

Sobre os organizadores e a organizadora **474**

Sobre os autores e as autoras **476**

Nominata de pareceristas **484**

Sobre o Oikos – Desenvolvimento,
Sustentabilidade e Políticas Públicas **486**

Financiamento **487**

Índice remissivo **486**

Tom Rodrigues
Fernando Batista Perera
José Roberto Porto de Andrade Júnior

MULTITERRITORIALIDADE SUL MINEIRA EM PERSPECTIVA

MULTITERRITORIALITY OF SOUTHERN MINAS GERAIS IN PERSPECTIVE

MULTITERRITORIALIDAD DEL SUR DE MINAS GERAIS EN PERSPECTIVA

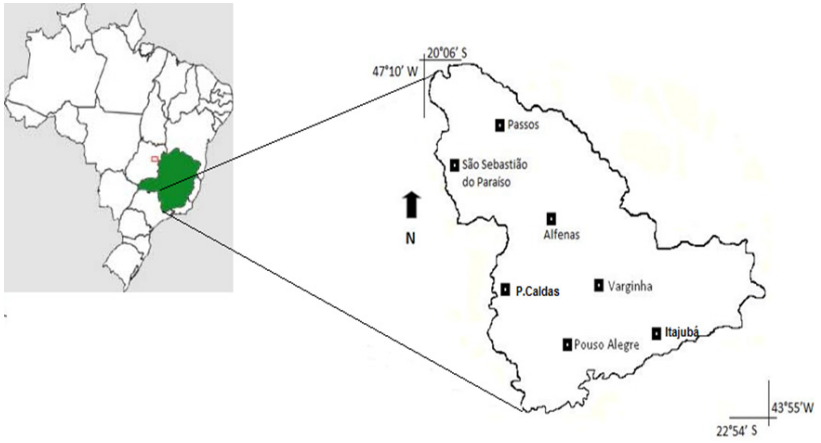
DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.M

A presente obra foi organizada pelo grupo de pesquisa do CNPq Oikos – Desenvolvimento, Sustentabilidade e Políticas Públicas (UNIFAL-MG Varginha), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

A publicação possui caráter interdisciplinar e enfoque territorial, sendo voltada para a divulgação de pesquisas acadêmicas com foco sobre o Sul de Minas Gerais, e tem como um de seus propósitos mostrar a relevância do conhecimento qualificado produzido pelas universidades – em especial, as universidades públicas sul-mineiras – para a melhoria da qualidade de vida da população que habita esse território plural.

O sul de Minas Gerais (Figura 1) é uma designação que se refere, de maneira ampla, a um conjunto de municípios localizados entre a capital do estado e a capital de São Paulo.

Figura 1 – O estado de Minas Gerais e sua mesorregião sul-sudoeste



Fonte: Elaborado pelo prof. Dr. Flamarion Dutra Alves (UNIFAL-MG). Extraído do projeto "A identidade Sul-mineira" (2020).



O estudo com enfoque regional é relevante para a compreensão das dinâmicas concretas da sociedade em seus aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais, voltando nossa atenção para temas (ou a ausência deles) e enfoques relevantes e/ou inovadores, para a transformação das lutas coletivas em políticas públicas, para os sujeitos políticos atuantes na região/instituição estudada e suas reivindicações, para os enfrentamentos, alianças, relações engendradas e narrativas mobilizadas na construção da história sul-mineira.

Compõem a obra capítulos que discutem objetos de estudo envolvendo um ou mais municípios da região ou ainda comparações com outras regiões e municípios do Brasil ou do exterior. Do mesmo modo, a política editorial estimulou a presença de temáticas vinculadas a múltiplas áreas de conhecimento, com destaque para: Administração; Administração Pública; Ciências Ambientais; Ciências Sociais; Ciência Política; Direito; Economia; Educação; Geografia; Sociologia; e Urbanismo.

Para acomodar a multiplicidade de olhares possíveis sobre o Sul de Minas Gerais, os textos foram organizados nos seguintes eixos temáticos:

Sociedade, trabalho e lutas sociais (eixo I): abrange pesquisas sobre (a) o trabalho e os trabalhadores, suas formas de organização e as transformações no mundo do trabalho; (b) Estado, política, direitos sociais e lutas sociais contra diversas formas de exploração e opressão e pela autonomia e emancipação política/humana; (c) desigualdades sociais múltiplas manifestas em diferentes espaços (organizações, coletivos, governo etc.), promoção da igualdade social e o reconhecimento de grupos minoritários.

Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento (eixo II): integra pesquisas sobre (a) a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, funcionamento da gestão pública, controle e



participação social; (b) arranjos, práticas e tecnologias de governança territorial; (c) território, memória, cultura, patrimônio, direito à cidade e produção de territorialidades rurais e urbanas.

Meio ambiente, educação e inovação (eixo III): compreende pesquisas sobre (a) aspectos biológicos e agrícolas da região, crise ecológica, sustentabilidade, ecologia política, história e sociologia ambiental; (b) práticas e processos educacionais, formação de professores (c) empreendedorismo e inovação tecnológica.

Considerando o número de capítulos aprovados para a publicação, a obra foi dividida da seguinte forma:

Volume 1: apresenta os capítulos vinculados aos eixos temáticos I e III;

Volume 2: apresenta os capítulos vinculados ao eixo temático II.

Em um momento no qual a humanidade é convidada a reconhecer e integrar a pluralidade de modos de existência possíveis, ressignificando o sentido moderno dado à noção de civilização, não é desnecessário dizer que os eixos temáticos propostos – e os respectivos capítulos – são uma categorização limitada, portanto não representam a totalidade complexa do território sul-mineiro.

Por fim, importante dizer que para a organização desta obra foi realizado um chamamento público, amplamente divulgado por cerca de 3 a 4 meses (Dez/2024 a Março/2025) por correio eletrônico, redes sociais e nas páginas institucionais da Unifal-MG. Os capítulos submetidos foram analisados pela Comissão Editorial, a fim de assegurar o alinhamento à política da editora e da obra em si. Em seguida, a Comissão Organizadora encaminhou os textos para a Comissão Avaliadora, a qual contribuiu, decisivamente, para o aprimoramento teórico-empírico das pesquisas via o procedimento "parecer e revisão por pares", garantido o anonimato de autores(as) e pareceristas e seu desconhecimento mútuo.

Agradecemos à equipe editorial, aos e às avaliadores(as) e, especialmente, aos autores e às autoras que participam da obra, bem como à CAPES, pela concessão dos recursos financeiros, e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS/UNIFAL-MG) pelo incentivo e pela decisão de apoiar financeiramente o projeto.



1

Tom Rodrigues
Fernando Batista Pereira
José Roberto Porto de Andrade Júnior

POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO:

UMA INTRODUÇÃO AO DEBATE SOBRE O SUL DE MINAS GERAIS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.1



RESUMO

Esse capítulo é uma introdução aos textos do livro que versam sobre "Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento" e foi escrito com dois objetivos. O primeiro, oferecer uma síntese dos textos selecionados para esse volume do livro e uma reflexão crítica sobre seu conjunto. O segundo é apresentar a Linha 2 do PPGPS/Unifal-MG, cujo nome é justamente "Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento", razão pela qual esse volume foi assim nomeado.

Palavra-chave: sul de minas; planejamento e desenvolvimento territorial; economia regional; direito à cidade; políticas públicas.



ABSTRACT

This chapter is an introduction to the texts of the book that deal with "Public policies, public management and development" and was written with two objectives. The first offers a synthesis of the texts selected for this volume of the book and a critical reflection on them as a whole. The second is to present Line 2 of the PPGPS/Unifal-MG, whose name is precisely "Public policies, public management and development", which is why this volume was so named.

Keyword*: south of Minas; territorial planning and development; regional economy; right to the city; public policies.*



RESUMEN

Este capítulo es una introducción a los textos del libro que tratan sobre "Políticas públicas, gestión pública y desarrollo" y fue escrito con dos objetivos. El primero ofrece una síntesis de los textos seleccionados para este volumen del libro y una reflexión crítica sobre ellos en su conjunto. El segundo es presentar la Línea 2 del PPGPS/Unifal-MG, cuyo nombre es precisamente "Políticas públicas, gestión pública y desarrollo", por lo que este volumen recibió ese nombre.

***Palabra clave**: sur de Minas; planificación y desarrollo territorial; economía regional; derecho a la ciudad; políticas públicas.*



INTRODUÇÃO

Esse volume, parte integrante da obra "**Múltiplos olhares sobre o Sul de Minas**", reúne um conjunto de narrativas consistentes sobre temas fronteiriços envolvendo política pública, gestão pública e desenvolvimento no Sul de Minas Gerais. Em seu conjunto, os textos evidenciam a natureza transversal, multinível, sistêmica e complexa das pesquisas apresentadas, dada a multiplicidade de áreas de conhecimento abordadas; a evidente interação, permeada por desigualdades históricas e relações assimétricas de poder, entre agentes de diferentes níveis de governo e atores não estatais na produção de políticas públicas; a multiescalaridade das análises; a variedade de municípios objeto das investigações; e os diversos métodos empregados.

Esse breve capítulo se propõe a ser uma introdução aos textos selecionados, aqui compreendidos como vinculados ao abrangente campo da governança territorial sul-mineira. Também se propõe a apresentar a Linha 2 do PPGPS/Unifal-MG, que serviu de base para a nomeação do volume.

OS TEXTOS REUNIDOS NESTE VOLUME

O segundo capítulo do volume "Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento" intitula-se "Os significados sociotécnicos da implementação da lei de cotas em uma universidade pública do Sul de Minas Gerais", de autoria de Gabriel José Dias Ferreira e Carlos Alberto Máximo Pimenta. O texto analisa a implementação da política de cotas em uma universidade pública sul-mineira, orientando-se pela seguinte questão: de que modo os significados sociotécnicos evidenciados contribuem para uma inflexão no



desenvolvimento hegemônico, considerando a aplicação da Lei de Cotas nessa instituição? Segundo os autores, embora a universidade estudada se mostre eficiente na produção de ciência e tecnologia, os significados sociotécnicos revelam a persistência de desigualdades raciais que afetam principalmente discentes e docentes negras.

O terceiro capítulo, "Desafios da educação financeira nas escolas estaduais do Sul de Minas Gerais", é de autoria de Renata Cristina Gomes de Campos, Fernando Batista Pereira, Wesllay Carlos Ribeiro e Anderson Tadeu Marques Cavalcante. O texto discute os obstáculos decorrentes da inclusão obrigatória da educação financeira nos currículos do ensino médio, vigente desde 2020. Com base em pesquisa qualitativa junto a profissionais de escolas e Superintendências Regionais de Ensino da região, os autores concluem que a implementação de conteúdos de educação financeira enfrenta limites significativos, sobretudo nas escolas públicas, que carecem dos recursos humanos e financeiros necessários para a efetiva aplicação do tema em sala de aula.

O quarto trabalho, intitulado "Agricultura familiar na alimentação escolar sul-mineira: uma análise da percepção dos agentes de ensino e os impactos nos indicadores educacionais", tem autoria coletiva de Jullya de Faria Pereira, Cibelle Aparecida Honorato Rodrigues, Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha e Luiz Antônio Staub Mafra. O texto investiga se a inclusão de alimentos provenientes da agricultura familiar, exigência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), impacta nos resultados educacionais medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O trabalho ainda busca compreender a percepção dos agentes educacionais da rede pública de ensino sobre as potencialidades e desafios dessa aquisição. Para tanto, foram analisados dados quantitativos de 25 municípios do Sul de Minas Gerais, supervisionados pela Superintendência Regional de Ensino de Varginha (SRE/MG), combinados com entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicam que os agentes de ensino enxergam a importância do PNAE



como política pública promotora de segurança alimentar, nutricional e desenvolvimento local, mas são evidenciados desafios cuja superação exige um esforço conjunto entre escolas, agricultores e instituições públicas a fim de aprimorar a regulamentação e acompanhamento do Programa, garantindo diretrizes mais eficientes para a compra de alimentos da agricultura familiar. Os achados também revelam que ao lado da alimentação escolar há outros fatores determinantes da qualidade da aprendizagem no ambiente escolar.

O quinto texto é o trabalho "A coprodução do bem público água" de autoria de Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto, Valderí de Castro Alcântara e José Roberto Pereira. O estudo nos lembra que a água potável é um bem comum indispensável para a vida, cujo acesso deve ser universal. Partindo desse entendimento, investiga a prestação do serviço municipal de água nos contextos urbano e rural em Delfim Moreira, município localizado no Sul de Minas Gerais. Observou-se que as disputas em torno desse bem possuem dinâmicas diferenciadas, porém interdependentes. Enquanto no âmbito urbano há indícios de uma coprodução funcional, isto é, a vinculação com esse bem comum está assentada na busca de uma melhor relação custo-benefício moldada por interesses particulares, na área rural há uma mobilização comunitária, assentada na percepção dos cidadãos como corresponsáveis pelo acesso e tratamento da água, fenômeno que se intensifica pelo fato de não haver Estação de Tratamento de Água (ETA) nesses locais.

O sexto capítulo "Governança pública em Caxambu-MG: do índice à materialidade nas políticas públicas" tem como coautores João Pedro Moreira Costa e Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha. Em 2020, o município de Caxambu-MG alcançou a 10ª colocação no ranking do Índice de Governança Municipal elaborado pelo Conselho Federal de Administração, entre municípios brasileiros com características semelhantes. Os autores apontam que, por se basear numa análise fundamentalmente quantitativa, tal indicador não aponta as práticas desenvolvidas pela gestão municipal – e seus impactos nas



políticas públicas locais – associadas à conquista desse resultado. Desse modo, o texto analisou a governança nas políticas públicas de assistência social e saúde do município sul-mineiro, adotando técnicas de pesquisa documental e de campo. Como principal resultado, a pesquisa sugere que há diferenças significativas com relação à aplicação de "boas práticas" de governança nas duas áreas investigadas, indicando que o processo estratégico de implementação, controle, avaliação e monitoramento das metas deve ser aperfeiçoado para que o município alcance uma melhoria contínua de sua gestão, o que reflete diretamente em benefícios para a população.

O sétimo capítulo, "Teoria e prática da lei de acesso à informação: análise nos seis maiores municípios do Sul de Minas", de Maria Luísa Monteiro Martins e Teresa Cristina Monteiro Martins, discute as contribuições da Lei de Acesso à Informação (LAI) para a transparência pública e o fortalecimento da democracia. As autoras analisaram os seis municípios mais populosos do Sul de Minas Gerais (Itajubá, Lavras, Passos, Poços de Caldas, Pouso Alegre e Varginha), considerando os requisitos da LAI e da Escala Brasil Transparente, no período entre 2018 e 2025. O estudo conclui que a Escala Brasil Transparente 360º estimulou avanços em transparência, mas ressalta a necessidade de vigilância constante para consolidar e ampliar esses ganhos.

Na sequência, o trabalho "O acolhimento institucional representa garantia do direito à convivência familiar e comunitária?", de autoria de Margarete Panerai Araujo, Luiz Antônio Staub Mafra e Jovana Alves Moster, analisa a gestão governamental e não governamental de serviços de acolhimento institucional em dois municípios sul-mineiros. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado como resolução conjunta entre o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, descreve as condições necessárias para o acolhimento de crianças e adolescentes que



tiveram seus direitos violados. A pesquisa apresenta um consistente levantamento dos desafios associados aos serviços de acolhimento implementados pelos municípios, observando especialmente o respeito ao direito à convivência familiar e comunitária das crianças e jovens, tornando-se um instrumento valioso de reflexão crítica e melhoria das práticas atuais por parte das instituições gestoras e demais atores envolvidos.

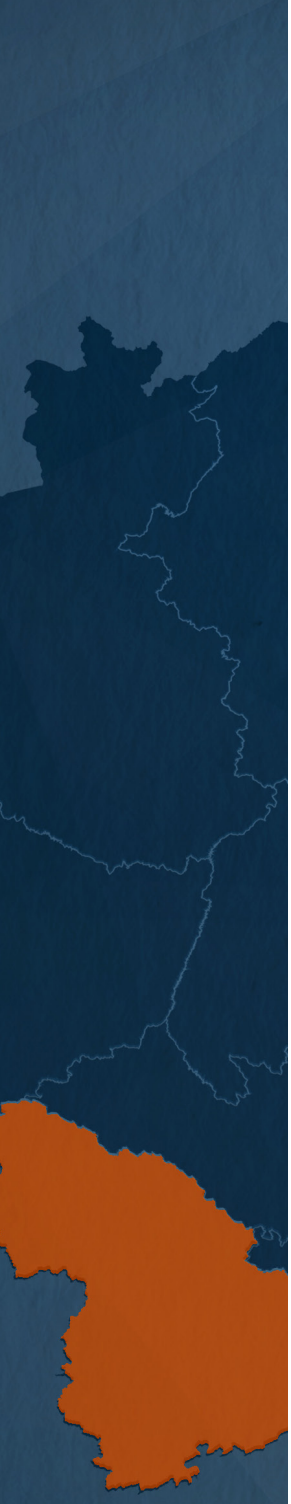
O nono capítulo do livro, intitulado "Uma análise sobre os homicídios consumados em Três Corações de 2012 a 2021", de André Silveira Barbosa e Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha, dedica-se ao estudo dos homicídios consumados na cidade de Três Corações (MG). A pesquisa foi realizada por meio de análises descritiva, de conteúdo e de correlação, utilizando dados da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e do Instituto Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro (FJP). Os autores identificam que as taxas de homicídio de Três Corações são relativamente mais altas do que as observadas em outros municípios de porte médio do Sul de Minas, embora ainda se mantenham abaixo dos parâmetros registrados para as Américas, Brasil e Minas Gerais.

O texto "Desenvolvimento, tecnologias e segurança pública: a migração criminosa no Sul de Minas Gerais", de Mario Roberto Rodrigues Martins, Carlos Eduardo Galhardi di Tommaso e Adilson da Silva Mello, investiga as novas dinâmicas da criminalidade na região. O estudo foca na migração da atividade criminosa, identificando uma redução nos delitos praticados com violência ou grave ameaça e um aumento nos crimes cometidos por meio de fraude em Itajubá (MG). Baseando-se na análise de aproximadamente 2,3 mil ocorrências policiais entre 2018 e 2022, com atenção às ações da Polícia Civil, os autores observam que artefatos sociotécnicos são frequentemente utilizados por criminosos para fins distintos daqueles originalmente previstos pelos desenvolvedores, afastando-se de um determinismo tecnológico.



Em "Experiencias de neorurales en el Sur de Minas Gerais. habitar lo rural, sentidos y lenguajes de valoración", Maria de los Angeles Arias Guevara aborda a ressignificação contemporânea do campo brasileiro gerada pela presença de um novo ator, o neorrural. A partir deste enfoque analítico, o texto revela que as experiências de neorrurais no sul de Minas Gerais, vinculados ao movimento agroecológico, constroem novos modos de habitar baseados na revisão das noções tradicionais de espaço e tempo, na valorização de outros modos de viver e de habitar ancorados no afeto e cuidado, configurando um fenômeno denominado pela autora de "ruralidades ecológicas". A pesquisadora chama a atenção para o fato de que tais experiências não são fruto de uma política de desenvolvimento rural, mas sim ações pontuais de uma coletividade humana que se rebela contra o modelo de desenvolvimento hegemônico e suas consequências.

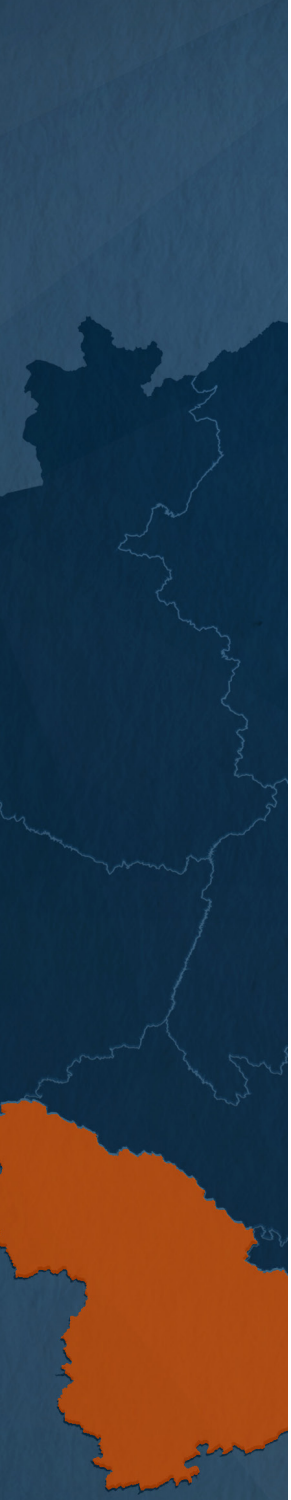
No capítulo "Territorializando os ODS: um estudo para o município de São Lourenço (MG)", Ana Julia Diniz Mesquita e Cláudio César de Paiva analisam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como instrumentos estratégicos, articulados por meio da cooperação entre diferentes agentes, para promover um desenvolvimento sustentável e resiliente. O estudo enfatiza a importância de territorializar esses objetivos, respeitando as particularidades de cada localidade ou região, e apresenta um diagnóstico situacional do município de São Lourenço (MG), utilizando a metodologia desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), capaz de identificar aceleradores e gargalos dos ODS. A aplicação dessa metodologia evidencia a necessidade de políticas e estratégias municipais específicas para enfrentar desafios como saneamento básico, igualdade de gênero, coleta seletiva, oportunidades igualitárias, ações voltadas para mulheres e idosos, além do apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), contribuindo para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades e para o alinhamento do município à Agenda 2030.



O trabalho "Um estudo sobre o Porto Seco Sul de Minas: seus serviços e atribuições", de Eduardo Filipe Morais de Aquino e Hélio Lemes Costa Júnior, analisa a relevância dos serviços oferecidos pelo Porto Seco Sul de Minas para o município de Varginha e para a região do sul de Minas Gerais. Realizado com abordagem qualitativa e tipologias de pesquisa descritiva e documental, o estudo destaca que o Porto Seco disponibiliza diversos serviços aos seus clientes e opera sob múltiplos regimes aduaneiros. Os autores concluem que o empreendimento desempenha um papel crucial no fluxo de mercadorias importadas e exportadas do país e se configura como um ator estratégico para a região, especialmente devido à sua localização em uma área produtora de itens destinados à exportação, como o café.

O texto "Impactos da urbanização nos ambientes fluviais: uma análise das cidades polo do Sul de Minas", de Francisco José Cardoso e Laura Machado de Mello Bueno, discorre sobre o impacto do crescimento econômico e urbano nas cidades médias do sul de Minas Gerais, examinando como o crescimento populacional e a expansão territorial alteram a dinâmica natural dos rios e córregos. Por meio de análise histórica, revisão bibliográfica e estudos de caso baseados em dados do IBGE, imagens de satélite e observações *in loco*, obtiveram resultados que indicam que, embora alguns municípios tenham iniciativas pontuais, como parques lineares, predominam intervenções hidráulicas tradicionais que desconsideram soluções sustentáveis. Diante desse cenário, os autores destacam a urgência de buscar integração entre planejamento urbano e ambiental, por meio da adoção de modelos baseados em infraestrutura verde e renaturalização, aumentando a resiliência dos municípios frente às mudanças climáticas.

No capítulo "Direito à cidade: perdas sucessivas do espaço e recurso, um estudo sobre a represa de Furnas", Marcelo Castro Ávila e Nildred Stael Fernandes Martins investigam a perda de espaço nos municípios lindeiros à Represa de Furnas. Utilizando o direito à cidade como referencial teórico, o estudo analisa a relação entre espaço e



poder nos municípios afetados pela inundação durante a construção da hidrelétrica, assim como os impactos ao longo do tempo devido às constantes variações do nível da represa. Os resultados apontam para a ausência de políticas públicas voltadas às necessidades das populações locais, com efeitos particularmente intensos nos municípios menores, cujas economias apresentam menor diversidade.

O décimo sexto capítulo, "Habitação como determinante da saúde: as inadequações habitacionais e seus efeitos no sul e sudoeste de Minas Gerais", de Eduardo Castelã Nascimento e Wesllay Carlos Ribeiro, investiga a relação entre condições habitacionais inadequadas e seus impactos na saúde da população da região. O estudo parte da constatação de que condições habitacionais precárias – como adensamento excessivo, ônus elevado com aluguel e baixa qualidade construtiva – comprometem a saúde pública, contribuindo para doenças respiratórias, infecciosas e transtornos mentais. Com abordagem quantitativa, a pesquisa utiliza dados do Censo Demográfico IBGE 2010 para estimar a prevalência dessas inadequações, indicando que cerca de 130 mil domicílios (aproximadamente 17%) da mesorregião sul e sudoeste de Minas apresentam pelo menos uma dessas condições. Os achados reforçam a importância de políticas habitacionais integradas às políticas de saúde, considerando a habitação como um determinante essencial do bem-estar social e da saúde pública.

O último capítulo do presente volume, intitulado "Distribuição territorial e dinâmica da renda no sul de Minas Gerais: uma análise a partir dos dados multidimensionais da região", é assinado por Danilo Moraes Nascimento, Ana Márcia Rodrigues da Silva e Débora Juliene Pereira Lima. O texto analisa a dinâmica da renda nos municípios da região sob as dimensões produtivas, do trabalho e do consumo, a partir da pesquisa "Identidade Sul-Mineira", conduzida pela Unifal-MG em 2022. Os resultados evidenciam a heterogeneidade municipal, mostrando que cidades próximas a São Paulo apresentam estruturas produtivas mais complexas, maior emprego e renda,

além de um padrão de consumo fortemente influenciado pela capital paulista. Esses achados apontam para a necessidade de políticas públicas que potencializem essas externalidades geográficas positivas e promovam maior coesão econômica por meio da integração regional do sul e sudoeste de Minas Gerais.

Analisando em retrospecto o conjunto de capítulos integrantes deste volume fica claro que os mesmos abordam diversas temáticas vinculadas às agendas do planejamento e desenvolvimento territorial, do direito à cidade e das políticas públicas. As pesquisas realizadas utilizam diferentes abordagens e técnicas metodológicas para produzir conhecimentos e informações úteis para os atores governamentais e não governamentais implicados no debate sobre o crescimento e desenvolvimento econômico, a oferta de serviços públicos e a qualidade de vida no sul de Minas Gerais. Nesse sentido, fica evidente a contribuição estratégica das instituições de ensino superior públicas situadas na região na produção de pesquisas que revelam desafios e oportunidades no contexto regional.

O presente volume constitui um estímulo à consolidação das perspectivas do direito à cidade e da ação estatal voltada para o bem comum (por meio da implementação de políticas públicas) no diálogo sobre a construção de um projeto de desenvolvimento regional redistributivo e inclusivo, gerador de justiça social, econômica e ambiental. Faz-se necessário propor respostas de curto, médio e longo prazos às urgências apresentadas por meio da melhoria da eficácia das políticas públicas. Para tanto, será importante empreender um esforço regional com o intuito de fortalecer as capacidades institucionais dos municípios da região, o controle social por parte da sociedade civil, a adoção de uma cultura de avaliação sistemática das políticas implementadas e o debate continuado sobre os caminhos para o desenvolvimento regional – envolvendo governo, setor produtivo e sociedade civil –, favorecendo, assim, a criação de espaços dialógicos para o exercício da gestão integrada do território sul-mineiro.



Desejamos que você, leitor, compartilhe essa mesma visão e entusiasmo que temos e sinta-se motivado a praticar uma cidadania ativa, comprometida com a realização de transformações positivas para a população do sul de Minas Gerais.

A LINHA 2 DO PPGPS/UNIFAL

O título "Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento" foi atribuído a esse volume do livro por ser o título da Linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS) da Unifal-MG, órgão financiador da obra.

Conforme disposto nos documentos institucionais do PPGPS/Unifal-MG, a Linha 2 do Programa (Unifal-MG, 2023):

[...] analisa o processo de formulação e implementação de políticas públicas em relação com as demandas societais e seus impactos econômicos e sociais sobre a realidade local, regional e nacional, além de reunir pesquisas sobre a gestão pública e social compreendida em suas múltiplas dimensões e níveis federativos, bem como debates em torno da sustentabilidade, do desenvolvimento local e da produção de territórios urbanos e rurais.

Ela está organizada em torno de quatro "eixos temáticos": políticas públicas e gestão social; gestão pública, relações público-privada e controle governamental; desenvolvimento local e sustentabilidade; e produção de territórios urbanos e rurais.

O eixo temático "políticas públicas e gestão social" aborda pesquisas sobre o ciclo de políticas públicas, enfatizando os vários níveis de governo e atores não estatais e dedica-se também à investigação de práticas de controle e participação social e governança (Unifal-MG, 2023). Entre as possíveis temáticas vinculadas a esse



eixo estão (Unifal-MG, 2023): instrumentos de formulação, implementação, execução, avaliação e controle de políticas nos diversos níveis de governo; formação de agenda pública; a produção de políticas públicas por meio de novos arranjos institucionais; mecanismos de financiamento das políticas; interação entre sociedade, mercado e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no processo de políticas públicas; análises críticas sobre os condicionantes e limitações das políticas públicas; políticas públicas, cidadania e direitos humanos; participação e controle social nos municípios; comunicação comunitária/alternativa; práticas/tecnologias centradas no diálogo/participação/emancipação/escuta relacionadas à liderança, à tomada de decisão, à promoção de cultura de paz; negócios/inovações sociais e capital social; etc.

O eixo temático "gestão pública, relações público-privada e controle governamental" investiga questões relacionadas ao funcionamento da gestão pública, desdobrando-se em três temáticas interdependentes: (i) foco nas áreas funcionais estruturantes da gestão pública (planejamento, recursos humanos, finanças, contabilidade, marketing, compras, tecnologia da informação, etc.) e na burocracia nas organizações públicas; (ii) relações institucionais que se estabelecem entre os níveis de governo e entre governo, iniciativa privada e sociedade; (iii) ações de controle interno e externo que se dão na interface entre governo, sociedade, iniciativa privada e terceiro setor, tais como instrumentos e práticas de governança e transparência públicas, bem como a atuação de órgãos de controle e a aplicação de políticas de *compliance*, etc. (Unifal-MG, 2023).

O eixo temático "desenvolvimento local e sustentabilidade" abrange pesquisas sobre o desenvolvimento, atentando-se para as reflexões, debates e desafios em torno da formulação/implementação/avaliação de políticas públicas e experiências empíricas que cercam a área (Unifal-MG, 2023). Entre as possíveis temáticas vinculadas a esse eixo estão (Unifal-MG, 2023): conceito, críticas e desafios na promoção do desenvolvimento local e sustentável;

práticas de desenvolvimento que consideram as dimensões ecológica/ambiental, econômica, social, política e cultural; políticas públicas promotoras do desenvolvimento local e sustentável e participação popular; impactos das atividades empresariais na sustentabilidade dos territórios; inovação social e empreendedorismo social; participação das empresas no desenvolvimento sustentável dos territórios; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU; educação para sustentabilidade; consumo sustentável, comércio justo e gestão sustentável de cadeias produtivas; regimes de produção alimentar e processos sustentáveis de produção agrícola, vinculadas à agroecologia, permacultura, agricultura familiar, agricultura urbana; uso de tecnologias promotoras de sustentabilidade; perspectivas de "ecodesenvolvimento"; turismo de base comunitária; modos de vida construídos a partir de visões de mundo "não tradicionais" (cosmologias ameríndias, hinduístas, budistas, perspectivas sistêmicas etc.); economia circular/compartilhada/criativa; modelos "alternativos" de organização comunitária/educativos; organização/gestão de comunidades intencionais (ecovilas, comunidades espirituais, dentre outras); etc.

Por fim, o eixo temático "produção de territórios urbanos e rurais" discute a "(re)produção do espaço urbano e rural a partir da análise das práticas dos agentes sociais envolvidos no processo, levando em consideração a dinâmica entre diversos grupos sociais e suas coexistências negociadas na formação dos lugares (marcadas por assimetria de poder/força; por subjetividades individuais e coletivas; por políticas públicas; etc.)." (Unifal-MG, 2023).

Nesse contexto, são consideradas temáticas sobre o uso e apropriação de espaços públicos; sobre interface entre território, identidade, memória, cultura popular e patrimônio; direito à cidade e políticas urbanas; práticas, sociabilidades e culturas urbanas; modos de vida rural e novas ruralidades; relação campo-cidade; gestão de conflitos na governança de territórios; etc. (Unifal-MG, 2023).

É possível acessar as dissertações defendidas no âmbito do PPGPS/UNIFAL-MG por meio deste link: https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/ . Mais informações sobre o Programa, estão disponíveis neste link: https://www.unifal-mg.edu.br/ppgps/ .

REFERÊNCIAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG). **Linha 2 – Políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento**. 2023. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/ppgps/politicas-publicas-gestao-publica-e-desenvolvimento/. Acesso em 30 jul. 2025.

2

Gabriel José Dias Ferreira
Carlos Alberto Máximo Pimenta

OS SIGNIFICADOS SOCIOTÉCNICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA DO SUL DE MINAS GERAIS

THE SOCIOTECHNICAL MEANINGS OF THE IMPLEMENTATION OF THE QUOTA LAW IN A PUBLIC UNIVERSITY IN SOUTHERN MINAS GERAIS

LOS SIGNIFICADOS SOCIOTÉCNICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS EN UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA DEL SUR DE MINAS GERAIS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.2



RESUMO

O tema desta pesquisa centra-se na implementação da política de cotas em universidade pública. Sendo assim, questiona-se: de que modo os significados sociotécnicos evidenciados contribuem para uma inflexão do desenvolvimento hegemônico, considerando a implementação da Lei de Cotas em uma universidade pública do Sul de Minas Gerais? A justificativa compreende uma abordagem tratando as cotas como uma tecnologia, para além de aferição de eficiência. A metodologia envolve a aplicação de análise sociotécnica da Lei de Cotas, com o objetivo de compreender os significados sociotécnicos da Lei de Cotas em um ambiente acadêmico que privilegia uma concepção dominante de Ciência e Tecnologia (C&T). Como resultado, ressalta-se que os significados sociotécnicos apontam para um cenário em que a instituição analisada é eficiente em sua produção de C&T, porém abriga uma desigualdade racial que afeta primordialmente as discentes e docentes negras.

Palavras-chave: Lei de Cotas. Racismo. Desenvolvimento.



ABSTRACT

The subject of this research focuses on the implementation of the quota policy at a public university. The question is therefore: in what way do the socio-technical meanings highlighted contribute to an inflection of hegemonic development, considering the implementation of the Quotas Law at a public university in the south of Minas Gerais? Justification comprises an approach that treats quotas as a technology, beyond measuring efficiency. The methodology involves the application of a socio-technical analysis of the Quotas Law, with the aim of understanding the socio-technical meanings of the Quotas Law in an academic environment that favors a dominant conception of Science and Technology. As a result, the socio-technical meanings point to a scenario in which the institution analyzed is efficient in its S&T production, but is home to racial inequality that primarily affects black students and teachers.

Keywords*: Quota law. Racism. Development.*



RESUMEN

El tema de esta investigación se centra en la implementación de la política de cuotas en una universidad pública. Por lo tanto, la pregunta es: ¿de qué manera los significados sociotécnicos destacados contribuyen a una inflexión del desarrollo hegemónico, considerando la implementación de la Ley de Cuotas en una universidad pública del sur de Minas Gerais? La justificación comprende un enfoque que trata las cuotas como una tecnología, más allá de la medición de la eficiencia. La metodología implica la aplicación de un análisis sociotécnico de la Ley de Cuotas, con el objetivo de comprender los significados sociotécnicos de la Ley de Cuotas en un entorno académico que favorece una concepción dominante de Ciencia y Tecnología. Como resultado, los significados sociotécnicos apuntan a un escenario en el que la institución analizada es eficiente en su producción de Ciencia y Tecnología, pero alberga una desigualdad racial que afecta principalmente a estudiantes y profesores negros.

***Palabras clave**: Ley de cuotas. Racismo. Desarrollo.*



INTRODUÇÃO

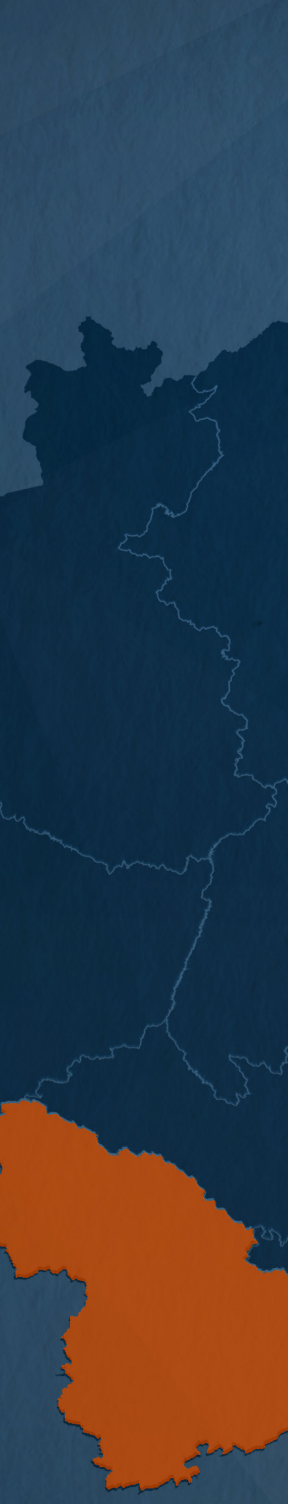
O tema centra-se na política de cotas aplicada ao ensino superior público, como uma possibilidade de reflexão sobre o desenvolvimento hegemônico. Delimita-se que este instituto pode ser compreendido em uma perspectiva sociotécnica, a partir dos estudos em CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade), particularmente, sobre os significados sociotécnicos que permeiam esta política.

Na justificativa desta pesquisa, considera-se o recente processo de reformulação da Lei de Cotas como momento oportuno para explorar uma abordagem inusual a respeito desta lei, situando-a como um processo sociotécnico (tecnologia). Este pressuposto abre espaço para uma reflexão que vai além da aferição de eficiência, na medida em que se investiga também os significados sociotécnicos subjacentes ao artefato.

Parte-se da concepção de Dagnino (2014) que entende que a ciência hegemônica não torna a transformação social possível, em face das escolhas cognitivas aplicadas às tecnologias, por mais que se pretenda atuar na solução de problemas sociais profundos.

O percurso metodológico envolve a associação da análise da política pública, com base nas postulações de Dagnino (2007, 2014) e da preposição de rede sociotécnica de Latour (2012, 2016). Efetiva-se uma articulação que busca "fazer falar o silêncio", evidenciando a existência de um racismo disfarçado (Bento, 2022).

Nesse esforço, formula-se a seguinte pergunta: de que modo os significados sociotécnicos evidenciados contribuem para uma inflexão do desenvolvimento hegemônico, considerando a implementação da Lei de Cotas em uma universidade pública do Sul de Minas Gerais? Com este intuito, tem-se como objetivo compreender os significados sociotécnicos da Lei de Cotas em um ambiente acadêmico que privilegia uma concepção dominante de Ciência e Tecnologia (C&T).



Estruturou-se o texto por meio de três perspectivas distintas, mas convergentes. A primeira, explica-se o caminho trilhado, em que se denomina "percurso metodológico". A segunda, trata-se das dinâmicas do racismo e das estratégias, legais ou não, antirracistas. A terceira, efetiva-se uma análise sociotécnica da Lei de Cotas com base nas ações desencadeadas na universidade. A estratégia tem a intenção de localizar o leitor à construção da ideia posta, por meio de argumentos teóricos e empíricos que contribuem na análise sociotécnica.

PERCURSO METODOLÓGICO

O enfoque interdisciplinar para análise de uma política pública requer o religamento do social com o técnico, pois não se pode compreender uma política quando se dicotomiza uma realidade que, como define Latour (2016), é sociotécnica. Como não se pode entender a sociedade sem os artefatos que a compõem, tendo em vista que qualquer tecnologia é intrinsecamente social (Monteiro, 2014), a análise sociotécnica se configura como um método capaz de realizar o religamento entre o social e o técnico.

A partir de uma análise sociotécnica da Lei de Cotas, concebe-se esta não como um produto, mas como um processo sociotécnico, o qual constrói e é construído em um campo de disputas, sendo esse processo produtor de saberes, poderes e significados (Monteiro, 2014). Apoiado nisso, tem-se que os processos sociotécnicos são vivos e estão em disputa no meio social.

Nos baseamos na concepção de modelo cognitivo da política de Dagnino (2007, 2014) para compreender essa vivacidade da Lei de Cotas. Este autor explicita que toda política possui um modelo cognitivo, isto é, um modo de apreensão da realidade, que é sustentado por



um substrato cognitivo. Porém, ele explica que o substrato cognitivo pode ser adequado ou inadequado aos objetivos estabelecidos pela política. Uma resolução coerente se dá pela adequação sociotécnica, em que o modelo cognitivo da política passa a ser nutrido por um substrato cognitivo coerente aos objetivos que a política propõe.

A realidade sociotécnica, ao mesmo tempo em que é produto dos processos sociotécnicos, também os produz, portanto, uma análise sociotécnica da Lei de Cotas faz mais sentido se analisada no entrelaçamento dos atores que constituem essa realidade, que assume forma de rede, conforme propõe Latour (2016).

Para compreensão da rede sociotécnica, o autor propõe que é preciso desacelerar para compreender, pois, quando um curso de ação que se analisa é interrompido por uma pane, inúmeras etapas que o constituem desvelam-se, sendo todas igualmente importantes para a compreensão do processo. Neste cenário, pode existir a tentação imediata em assumir uma posição idealista ou materialista, uma vez que quando uma dada tecnologia "funciona" nega-se o seu vínculo com a sociedade, já quando o funcionamento é comprometido, seu vínculo com o social é mais bem aceito (Latour, 2012).

Segundo Latour (2016), há que se analisar a rede onde se entrelaçam os interesses dos atores seguindo a compreensão de que, no encadeamento de suas ações, o sentido da rede é mais relevante que apontar maior destaque para este ou aquele ator que a compõe.

Tendo visto os pressupostos epistemológicos, tem-se que esta é uma pesquisa de caráter descritivo, tendo como "laboratório" a Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), instituição de pequeno porte localizada no Sul de Minas Gerais. Dos 35 cursos ofertados pela instituição, 23 são do campo da Engenharia, de modo que os cursos de Engenharia compreendem 77,95% das matrículas da UNIFEI (CES, 2024).



A escolha da referida universidade para investigação da Lei de Cotas se deve pelo caráter conservador da UNIFEI. Isso porque o perfil típico de matriculados e de docentes ainda é historicamente branco e masculino (CES, 2024), conservando uma história calcada em privilégios à branquitude que lá se encastela. Com a implementação das cotas, o cenário se altera, mas é importante uma investigação sobre os avanços e manutenção de atrasos que esta Universidade preserva.

Como a análise sociotécnica tem por princípio superar as discussões sobre eficiência da tecnologia, buscamos fazer falar o silêncio (Bento, 2022) a partir de uma investigação do entrelaçamento de documentos, dados e decisões acerca do modo como a Universidade implementou a Lei de Cotas.

Faz-se, assim, um resgate histórico do fundador desta instituição, para compreender se os objetivos arcaicos foram repaginados em tempos recentes. Ademais, com suporte do CES (2024) foram extraídos dados demográficos quanto ao critério étnico-racial de discentes e docentes, os quais foram submetidos a uma comparação com a proporção demográfica étnico-racial nacional, revelando-se ausências e excedentes no que tange a proporção étnico-racial nesta rede. Por fim, a partir dos significados sociotécnicos identificados, refletimos sobre como estes resultados podem guiar para um desenvolvimento contra-hegemônico e antirracista.



DESENVOLVIMENTO E ANTIRRACISMO:
OS SIGNIFICADOS SOCIOTÉCNICOS DE UMA AÇÃO AFIRMATIVA

Numa proposição dialética entre as teorias do desenvolvimento e os pressupostos teóricos que abordam as relações étnico-raciais, traz-se em discussão sobre a concepção da Lei de Cotas enquanto um processo sociotécnico, com a pretensão de evidenciar os caminhos para uma inflexão antirracista frente ao desenvolvimento hegemônico. Neste percurso, enfatiza-se a existência de uma crise da hegemonia branca, fortalecida por uma estrutura arcaica, mas que se pretende moderna (Moura, 2014).

A conceituação de "desenvolvimento" está intimamente atrelada às experiências de industrialização e crescimento econômico para alcance do progresso pelo Norte e pelo Ocidente, que se caracterizam pela impressão de seus valores culturais e interesses no conceito, como se fossem "'um farol', a guiar o caminho do progresso e da 'civilização' dos países considerados 'subdesenvolvidos'" (Amaro, 2017, p. 83).

O desenvolvimento como sinônimo de "progresso" é formulado no século XVIII, período marcado pela primeira revolução industrial e, por isso, moldado por princípios de racionalidade característicos da lógica positivista (Santos; Carniello, 2014).

Em uma perspectiva crítica ao desenvolvimento enquanto um marcador econômico, Pimenta (2014) sugere que uma compreensão de modelos de desenvolvimento contra-hegemônicos passa por entender que este modelo está "impregnado de demarcações ideológicas e de imposições de um modelo sobre o outro, bem como é resultante de invenção do mundo ocidental para manter a hegemonia dos países ricos sobre os mais pobres" (Pimenta, 2014, p. 54).



Tais pressupostos nos levam a entender que nas teorias do desenvolvimento há carência de um substrato subversivo capaz de desfazer o nó de privilégios firmado na passagem do escravismo para a modernização pela qual passou a sociedade brasileira (Moura, 2014), e que rompa com um projeto de nação focalizado na classe e, portanto, míope à diversidade do povo brasileiro.

Para Lélia Gonzalez (2020), a crítica "progressista" ao Capital não parece trazer qualquer contribuição a uma inflexão antirracista nos rumos do desenvolvimento, visto que uma crítica descolada da relação intrínseca, estrutural, que o desenvolvimento capitalista guarda com o racismo, é um modo de controle dos rumos do desenvolvimento sem mudança do quadro de opressão racial.

Sendo o Brasil um país amefricano (Gonzalez, 2020), as discussões sobre desenvolvimento não devem prescindir da compreensão dos processos de racialização e suas consequências, bem como do substrato cognitivo antirracista produzido pelo movimento negro.

Neste sentido, antes de uma importação de modelos exteriores à realidade brasileira, pode fazer mais sentido compreender o Brasil naquilo que mais arde quando o real é tocado. Isto passa pelo entendimento de que o que "é" o Brasil, guarda relações com o que "foi", e muitas vezes isso se confunde, quando o que "é" parece, na verdade, o arcaico repaginado (Moura, 1994).

A questão que se coloca é de ordem estrutural, ou seja, "a história do racismo no país é a própria história do Brasil" (Santos, 2022, p. 19), de tal modo que não tem como falar da história do Brasil sem falar do racismo. Por isso, seria razoável admitir que não há como falar sobre o desenvolvimento brasileiro sem desnudar o racismo que o estrutura.

No sentido de evitar cair na arcaica armadilha de quem se guia pelo farol dos "desenvolvidos", Moura (1994) enfatiza o modo como o Brasil fez a passagem para a modernização. Ao tratar sobre



o estágio posterior denominado de escravismo tardio (1851-1888), o autor destaca que há uma contradição na modernização brasileira inserida no contexto do escravismo tardio, pois, particularmente, o Brasil passa a importar o que de mais avançado existia no campo científico-tecnológico europeu, mas se recusando a abrir mão do sistema de produção escravista. Para o autor, essa particularidade do escravismo tardio repercute até os dias atuais.

A contradição dessa modernização sem mudança social, mantendo estruturas arcaicas, se resolveu com um movimento em que a classe senhorial salta para o novo modelo capitalista mantendo-se dependente de forças econômicas exógenas imperialistas, aceitando o fim do escravismo sob a condição de manutenção dos privilégios dessa classe senhorial (Moura, 1994).

Num país em que na sua estrutura social reside vestígios do sistema escravista, com elevada concentração fundiária, em que governam oligarquias regionais, cria-se o racismo brasileiro, que "na sua estratégia e nas suas táticas age sem demonstrar a sua rigidez, não aparece â luz, é ambíguo, meloso, pegajoso, mas altamente eficiente nos seus objetivos" (Moura, 1994, p. 160).

Segundo Gonzalez (2020), a sofisticação do racismo latino-americano consiste na manutenção dos povos racializados (negros e indígenas) na condição de classe mais explorada e subordinada, sem a necessidade de mecanismos abertamente racistas, uma vez que o racismo disfarçado tem como forma ideológica mais eficaz a ideologia do branqueamento.

Para Moura (1994), o problema racial, fruto de um racismo disfarçado e ambíguo, não se desconecta do problema social. Isto porque a amplitude do espaço social do negro seria uma questão subordinada a questão racial. Logo, o problema racial não se resolverá sem, concomitantemente, enfrentar o problema da alocação dos grupos sociais na estrutura e que haja correspondência entre a alocação social e a composição racial (Moura, 1994).



Porém, para que a proporcionalidade supere a noção de representatividade (Ribeiro, 2019), é preciso romper com acordos forjados no âmago do racismo brasileiro. É pensando nesta questão que Cida Bento (2022) retrata o que denomina de pacto narcísico da branquitude:

> Trata-se da herança inscrita na subjetividade do coletivo, mas que não é reconhecida publicamente. O herdeiro branco se identifica com outros herdeiros e se beneficia dessa herança, seja concreta, seja simbolicamente; em contrapartida, tem que servir ao seu grupo, protegê-lo e fortalecê-lo. Este é o pacto, acordo tácito, o contrato subjetivo não verbalizado: as novas gerações podem ser beneficiárias de tudo que foi acumulado, mas têm que se comprometer "tacitamente" a aumentar o legado e transmitir para gerações seguintes, fortalecendo seu grupo no lugar de privilégio, que é transmitido como se fosse exclusivamente mérito. E no mesmo processo excluir os outros grupos "não iguais" ou não suficientemente meritosos (Bento, 2022, p. 24).

Nesta perspectiva, Bento (2022) discute a urgência de se "fazer falar o silêncio". Esta é uma das facetas do antirracismo, que tem como princípio o ato de racializar também o branco, uma vez que o não reconhecimento de sua racialidade cria a ausência de compromisso moral e o distanciamento psicológico sobre os excluídos, sendo estas também características narcísicas desse pacto (Bento, 2022).

No conjunto desses argumentos que permite um adensamento dos desafios de uma inflexão antirracista nos modos de desenvolvimento, concordamos com Gonzalez (2020) quando diz que sobre a mulher negra recai o peso das desigualdades de gênero e racial. Portanto, a intersecção entre raça, classe e gênero é uma espécie de chave para o entendimento das contradições mais candentes da sociedade brasileira, pois é na identidade da mulher amefricana e ameríndia que se nota a mais nítida compreensão da

realidade e, consequentemente, a evidência de um espírito de profunda determinação (Gonzalez, 2020).

Mudar esse conjunto de situações tem como ponto de partida a percepção do racismo que transforma diferença em desigualdade (Gonzalez, 2020), uma compreensão que deve resultar em ação. Portanto, perceber a estrutura social enraizada é parte essencial para o posicionamento antirracista, afinal, "a inação contribui para perpetuar a opressão" (Ribeiro, 2019, p.14). Embora seja convidativo enxergar-se pequeno diante desta estrutura, há que se ressaltar que o antirracismo é efetivo quando internalizado coletivamente, afinal, o "antirracismo é uma luta de todas e todos" (Ribeiro, 2019, p.15). Isto requer a desnaturalização da distribuição nos espaços sociais em que ocupa a branquitude e a negritude (Ribeiro, 2019).

O antirracismo tem como princípio atuar no cerne do racismo, isto é, na transformação da estrutura racista que alimenta o meio social.

> Se o Brasil é uma sociedade hierarquizada e personalista, se é racista, o modo de deixar de sê-lo não será, obviamente, apenas por meio do combate a esses valores negativos. [...] O problema está na perpetuação de enormes desigualdades de origem racial, que ocorrem, apesar dos bons sentimentos, com a anuência ativa da sociedade (Guimarães, 2009, p. 200).

Na luta antirracista, uma conquista marcante do movimento negro é a efetivação de ações afirmativas. Sendo a Lei de Cotas um exemplo deste tipo de política, compreendemos que um entendimento desta enquanto tecnologia pode promover o resgate de sentidos que só podem ser elucidados quando se reagrega o técnico e o social (Latour, 2012).

Segundo as caracterizações de Benakouche (2013), existem três níveis de significado para as tecnologias: objetos físicos ou artefatos; atividades ou processos; e conhecimento ou saber-fazer. Compreendemos que a Lei de Cotas se enquadra em "atividades



ou processo". A partir disso, tratamos esta tecnologia como um processo sociotécnico. Isto significa que esta Lei não é um produto e que, portanto, trata-se de um processo tanto técnico quanto social, não havendo uma hierarquia entre ambos.

A fim de aprofundamento desta concepção, tem-se que a homologação da Lei 12.711/2012 marca o esforço do movimento negro para que o Estado brasileiro reconheça o modo como no país as diferenças são convertidas em desigualdades. Mas esta ação afirmativa tem seu processo de construção iniciado em um espaço-tempo que não o brasileiro. Isto porque a história das ações afirmativas remonta a própria história do sistema econômico vigente.

Em discussões atuais, como aquelas suscitadas na reformulação da Lei 12.711/2012, em 2023, foi perceptível, entre os agentes do legislativo, a diferença daqueles que defendiam a continuação para aqueles que propunham o seu fim, sendo aqueles progressistas e estes, conservadores e/ou liberais. Entretanto, como a história nos mostra, as ações afirmativas não foram uma tecnologia idealizada por progressistas, mas sim por conservadores, enquanto proposta para remediar inconsistências do liberalismo (Guimarães, 2008).

Da forma como concebida nos Estados Unidos, as ações afirmativas "foram um produto da constatação da pouca eficácia da legislação e das políticas de cunho universalista e individualista, com vistas a quebrar o padrão inercial da discriminação nos Estados Unidos" (Guimarães, 2008, p. 172). Neste sentido, ações afirmativas foram criadas com o intuito de consertar falhas no liberalismo econômico estadunidense.

A partir disso, tornou-se flagrante a constatação de que tais políticas seriam um indício da crise pela qual passam os princípios forjados na Revolução Francesa: *Liberdade, igualdade e fraternidade* (André, 2009). Se na Revolução Francesa produziu-se uma ruptura no *status quo*, em que se passa a considerar a igualdade enquanto

uma condição de responsabilidade do indivíduo conquistar (pois todo indivíduo é igual perante a lei) (André, 2009), agentes não progressistas conseguiram identificar problemas em seu fundamento basilar: a dinâmica de competitividade.

Isso nos mostra que uma leitura precisa de processos sociotécnicos implica ultrapassar análises em que o cerne da crítica paira sobre impacto, eficiência, sucesso ou fracasso. Benakouche (2013) pondera que "responsabilizar a técnica pelos seus 'impactos sociais negativos', ou mesmo seus 'impactos sociais positivos', é desconhecer [...] o quanto [...] ela é construída por atores sociais" (p.118).

De mesmo modo, falar em "fracasso" ou "sucesso" de uma tecnologia não diz respeito a um aspecto intrínseco dela própria, pois seu funcionamento está atrelado a aspectos político-institucionais, sócio-institucionais e socioculturais, de modo que disfunções percebidas nestes aspectos estão diretamente ligadas ao *design* da tecnologia (Thomas, 2012).

É neste sentido que a compreensão do design das cotas passa pelo entendimento de que, ao mesmo tempo em que foram uma formulação idealmente conservadora-liberal, posteriormente se tornaram uma reivindicação do movimento negro, como uma das formas de alargamento do espaço social da população negra. Portanto, houve uma adequação sociotécnica da ação afirmativa, sendo este o processo pelo qual há uma substituição de substrato cognitivo que fundamenta uma tecnologia convencional (Dagnino, 2007, 2014). Neste caso, estabelece-se um substrato antirracista, que ocorreu mediante a "análise das concepções [...] dominantes e a proposição de uma concepção alternativa" (Dagnino, 2007, p.6), visto que toda política pública apresenta um modelo cognitivo, como defende o mesmo autor.

Logo, o design da Lei de Cotas também é processo, isto é, ele pode ser (e é) reescrito mediante disputas. É por isso que a aferição apenas da eficiência ou de medição do sucesso/fracasso não define



essa Lei, pois, o que é sucesso para um sistema político-econômico pode ser uma coisa diferente para o movimento negro (e o é), uma vez que o sucesso do capitalismo reverbera em restrição do espaço social do negro (Gonzalez, 2020).

Nota-se, portanto, que o modelo da Lei de Cotas tem um limite já conhecido, pois, enquanto uma ação afirmativa, é uma política pensada para "remediar" os efeitos do sistema político-econômico vigente. Visto que políticas universalistas são mantenedoras de desigualdade racial, a Lei de Cotas seria uma das formas de complementar essas políticas (Guimarães, 2008). Mas a operacionalidade no interior do sistema político-econômico dominante configura apenas parte de seu modelo cognitivo.

Por parte do movimento negro houve uma ressignificação desta tecnologia, a fim de corroborar com a luta antirracista. Neste entendimento, as cotas são utilizadas como instrumento de cidadania, tendo em vista que

> (...) historicamente, a percepção da cidadania tem se dado como sendo o exercício dos direitos civis, e contempla a história das lutas pelos direitos humanos, as lutas pela afirmação de valores éticos, como a igualdade, a liberdade, a dignidade de todos sem exceção, bem como a proteção legal destes direitos (André, 2008, p. 175).

Em sua significação moderna, uma ação afirmativa é um instrumento de justiça coletiva, ou seja, atua como forma de "evitar que indivíduos de certos grupos de risco tenham seus direitos alienados" (Guimarães, 2008, p. 170).

Além disso, Guimarães (2008) argumenta que tais políticas têm a função de oficializar a existência de mecanismos discriminatórios que estão presentes no modo como opera um sistema social. Logo, quando o Estado brasileiro passa a implementar políticas como as cotas, ele "fere [...] o âmago da nossa nacionalidade imaginada" (Guimarães, 2009, p. 191). Sua regulação e regulamentação

tensionam o que se percebe como "nós" e o que são "eles", pois, o que está em jogo "[...] é o próprio sentido da nação e de seus cidadãos [...] - quem somos "nós", os protegidos pelas leis e pela ação do Estado?" (ibidem, p. 186).

Como visto, o modelo cognitivo da Lei de Cotas tem um limite dentro do liberalismo, ele não tem pretensões revolucionárias ou mesmo reformistas. Porém, também corresponde a uma das frentes do antirracismo, de promoção do alargamento social do negro. Talvez sua maior façanha seja a de discriminar positivamente sujeitos racializados, jovens ainda em estágio de formação, sobretudo aqueles que ingressam no ensino superior, a fim gerar consciência sobre sua negritude, iniciando jovens na luta antirracista.

A Lei de Cotas não é uma coisa ou outra (não em uma compreensão sociotécnica), pois o que ela é hoje tem relação com o que já foi antes, estando, ainda, sendo construída mediante as disputas na atualidade.

Com isso queremos propor que o que se entende por desenvolvimento esconde um modelo cognitivo depurador de negritude, ou melhor, de tudo o que não seja o ideal-tipo branco. Sob essa lógica de desenvolvimento, as relações étnico-raciais são silenciadas, sendo implementadas políticas baseadas em concepções mecanicistas. No sentido de superação deste modelo de desenvolvimento, Krenak (2019) orienta o rompimento com o colonialismo que ainda vinga nestas terras, para que se possa abrir um caminho de libertação de nossa criatividade. Caso contrário, não será possível responder as questões que nos são postas na atualidade.



ANÁLISE SOCIOTÉCNICA DA LEI DE COTAS NA UNIFEI

Na análise sociotécnica da Lei de Cotas implementada em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) do Sul de Minas Gerais, aborda-se a referida universidade enquanto um "laboratório", no qual se investiga a rede sociotécnica onde foi implementada a lei 12.711/2012, buscando-se estabelecer um reencontro com o passado. Isto porque a Universidade tem uma postulação identitária que atravessa a sua história centenária (Melo, 2011).

No esforço de apreender a rede sociotécnica em que se implementa a referida política, não partimos de alguma situação extraordinária para a análise, isto é, não se constata uma "pane" dessa tecnologia que torne visível o aspecto social que se emaranha ao aspecto técnico (Latour, 2012, 2016). Por isso o passado da rede é um ponto de partida pertinente.

A Universidade adquire o atual nome em 2002, por meio de uma expansão que transformaria a então Escola Federal de Engenharia de Itajubá (Efei), federalizada em 1956, em universidade. Seu primeiro nome foi Instituto Eletrotécnico e Mecânico de Itajubá (Iemi), em 1913, data de sua fundação. A criação da instituição foi uma iniciativa de Theodomiro Carneiro Santiago, com o patrocínio do pai, o Coronel Carneiro Santiago Júnior (UNIFEI, 2016).

Na biografia de Theodomiro Carneiro Santiago, escrita por Guimarães (1999), exalta-se o fundador enquanto a continuação de uma genealogia familiar escravista. No conjunto do lado paterno e materno da família, a biografia traz, também em tom de exaltação, feitos e marcas dessa família que, além escravista, apresenta membros que foram responsáveis pela expulsão dos últimos indígenas purí-coroados do Vale do Sapucaí, bem como da exploração de bens



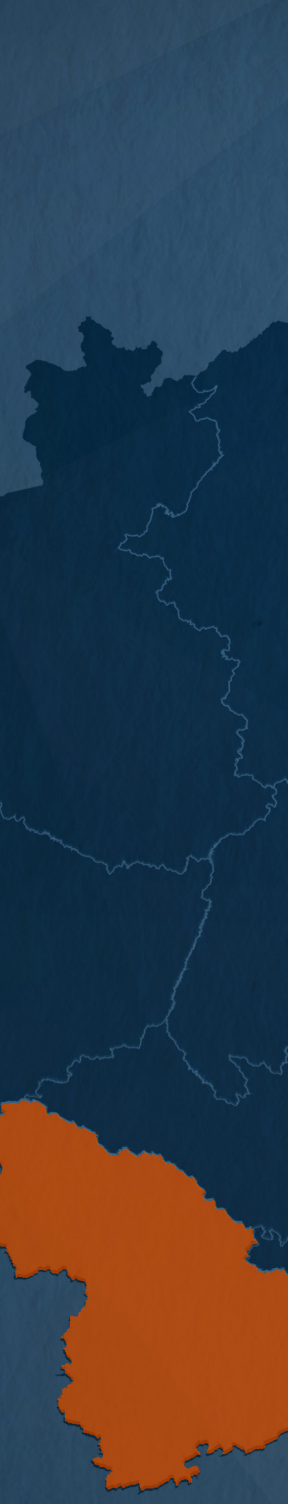
naturais, como ocorreu na mineração de ouro, diamantes e pedras preciosas (Guimarães, 1999).

Como contraponto ao discurso oficial, o curta-metragem intitulado *Cidade Luz?*, de 2024, coloca em cena uma voz negra que contraria a exaltação de homens do município que se beneficiaram do escravismo, mas que entraram para a história como ídolos da região do Sul de Minas Gerais, como é o caso de integrantes da família Santiago Carneiro. Em desacordo, a voz afirma: "Não era cereal, não era fumo, não era nada. O principal bem do senhor de escravo era o preto escravizado" (Cidade, 2024).

O único ator que contracena neste curta é William Agbaiye, cidadão itajubense, que, em determinado momento, faz uma síntese do contexto pré-existente à construção do primeiro prédio que viria a se tornar futuramente a UNIFEI:

> Essa aura de acaso que envolve nossa fundação, determinou a invisibilidade que condenou a história do povo preto e indígena, que forjaram e preservaram este território preparado para o progresso e exploração do europeu. Ao roubarem essas terras e escravizar o povo preto para trabalhar em terra roubada, fizeram fortuna com esse sistema e receberam todas as glórias do progresso de Itajubá. Por isso, até hoje, esses senhores, párocos, doutores e toda a elite itajubense, que moldou o primeiro século da nossa história, são colocados de forma incontestável como ícones veneráveis e senhores do progresso (Cidade, 2024).

A história que a UNIFEI corrobora se aproxima mais da biografia de seu fundador do que a do curta-metragem protagonizado por William Agbaiye, visto que a página oficial não faz menção a qualquer aspecto controverso da história de Theodomiro. Pelo contrário, contribui para a construção de um ídolo empreendedor, havendo menções que adjetivam Theodomiro como um "empreendedor nato", ressaltando que o "espírito empreendedor" seria uma herança familiar.



Segundo Melo (2011), a identidade institucional desta Universidade pode ser apreendida no lema elaborado por seu fundador: "Revelemo-nos mais por atos do que por palavras". O positivismo do lema é um fundamento da Ciência e Tecnologia produzidas na instituição, de tal modo que o lugar do saber que permeia todo o processo pedagógico se faz a partir de uma hierarquização entre a prática e a teoria (Melo, 2011).

Portanto, há nessa instituição uma cultura voltada ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (C&T) numa perspectiva convencional, que traz como eixo o empreendedorismo. Neste sentido, é conveniente para a universidade a manutenção de um ídolo empreendedor, o que reforça um modelo cognitivo acrítico sobre tecnologia.

A partir disso, nota-se que, das histórias que se conta sobre sua fundação, a referida IFES opta pela narrativa romantizada, configurando-se, assim, um mito de fundação. Na história que a UNIFEI enaltece, se omite que seu fundador herdou uma condição material construída por meio do escravismo e da exploração de bens naturais.

Nesta maneira de perceber a C&T, isto é, em seu modelo cognitivo a respeito de C&T, tem-se que o empreendedorismo é um eixo fundante da rede sociotécnica sobre a qual a instituição opera. Nesta perspectiva convencional de C&T, a UNIFEI tem apresentado índices relevantes.

Ao organizar dados e informações sobre os rankings e avaliações, a Comissão de Rankings da UNIFEI produziu, em 2024, um relatório sobre desempenho nos principais rankings em que a universidade participa. O documento elenca seis rankings em que a UNIFEI apresenta desempenho satisfatório.

No ranking de Universidades Empreendedoras de 2023, a UNIFEI ocupa o 6º lugar num total de 108 universidades ranqueadas, sendo a 3ª em relação às universidades públicas federais. Já no QS



Latin America University Rankings de 2024, que elege as melhores universidades da América Latina, a instituição aparece em 134º. Realizado pela revista britânica Time Higher Education (THE), o THE Latin America University Rankings de 2023 faz uma listagem das principais universidades da América Latina, no qual, de 166 instituições de 13 países, a UNIFEI ocupa o 96º lugar.

Realizado pela mesma revista em 2023, o THE *University Impact Rankings*, uma classificação que avalia as universidades em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, coloca a UNIFEI em 10º lugar no ranking de universidades federais brasileiras. Quanto ao *GreenMetric Ranking*, que busca mensurar os esforços em práticas sustentáveis, a UNIFEI ocupa o 7° lugar da classificação que considera apenas universidades federais brasileiras.

Tais marcas devem ser consideradas em comparação com o tamanho desta IFES. Em 2023, a receita média da UNIFEI foi de R$ 285.121.188,00 (UNIFEI, 2024), enquanto o orçamento médio das universidades federais do Brasil de 2023 é de 865.954.080,00 R$ (CES, 2024), significando que esta IFES possui um orçamento 3,27 vezes menor que a média nacional.

Os dados demonstram que, embora a UNIFEI seja uma universidade do Sul de Minas Gerais de pequeno porte, ela se destaca por uma relevante eficiência em relação à produção de C&T na perspectiva convencional. Porém, cabe compreender em que medida é possível ir além da análise de eficiência, sucesso ou fracasso (Benakouche, 2014; Feenberg, 2014; Thomas, 2014) para captar o quanto disso se converte em transformação social (Dagnino, 2007).



A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL CONSERVADORA

Em 2012 a Lei de Cotas foi promulgada, sendo prevista a implementação nas universidades federais no ano seguinte. A data da implementação nacional da Lei coincide com o aniversário de 100 anos da UNIFEI. Com uma cultura consolidada no campo da Engenharia, a comemoração do centenário da UNIFEI depara-se com a entrada de sujeitos atípicos ao período pré Lei de Cotas. São cotistas que interrompem a continuidade dominante de uma cultura consolidada no ideal-tipo do sujeito universal, uma vez que, segundo o CES (2024), historicamente a instituição tem como sujeito típico aquele de gênero masculino e de cor branca.

Segundo Marques (2020), o processo de adesão à lei ocorreu da seguinte maneira:

> De acordo com o art. 8º da Lei nº. 12.711/2012, as instituições deveriam implementar, no mínimo, 25% da reserva de vagas previstas a cada ano, e teriam o prazo máximo de quatro anos para o cumprimento integral. A IFES pesquisada implantou o sistema de reserva de vagas obedecendo aos percentuais mínimos definidos na lei, sendo: 12,5% em 2013, 25% em 2014, 37,5% em 2015 e 50% em 2016 (Marques, 2020, p. 21).

Enfatiza-se que a UNIFEI realizou uma ação com pleno amparo ao art. 8º da referida lei, ao mesmo tempo em que isto também foi uma opção. Deste modo, tem-se que a reserva de vagas nesta Instituição se inicia em 2013, com caráter mínimo, até que, gradualmente, adquire o caráter completo, em 2016.

Estes eventos têm influência no contexto sócio-racial da UNIFEI, de tal maneira que os números aparecem como revelação deste contexto.

Dados de Sá, Santos e Silva (2024) demonstram que, em uma população estimada de 212.583.750 brasileiros, há uma população negra (entre pretos e pardos) de 55,5%, enquanto a população branca está em torno de 43,5%. Da população negra, 28,07% são mulheres e 27,43% são homens.

Ao sobrepor a proporção nacional entre negros e brancos ao cenário étnico-racial da UNIFEI, podemos ter uma compreensão, em números, de como isso afetou os possíveis discentes da instituição, isto é, aqueles que, devido a uma inexistente equidade racial e de gênero, estão faltantes.

Em relação ao total de matrículas ativas desta IFES (Tabela 1), observa-se uma proporção de mulheres negras (12,8%) abaixo da metade do valor da proporção nacional (28,07%). Já os homens negros estão mais pertos da representação nacional, faltando 2,43% para se chegar na proporção esperada. Quanto à população branca que possui matrículas ativas, há um percentual excedente de 17,4%.

Tabela 1 - Panorama geral de matrículas ativas na UNIFEI em 2023

Ano	Mulheres negras (%)	Homens negros (%)	Brancos independente de gênero (%)	Total de matrículas	Mulheres negras faltantes (%)	Quantidade de mulheres negras faltantes	Homens negros faltantes (%)	Quantidade de homens negros faltantes	Brancos excedentes (%)	Quantidade de brancos excedentes
2023	12,8	25	60,9	7071	15,27	1080	2,43	172	17,4	1230

Fonte: Autoria própria (2024).

Este primeiro conjunto de dados, que dá a medida de um panorama geral da proporção étnico-racial de discentes na graduação, nos mostra que, quando sobreposto a proporção étnico-racial nacional, há, em relação ao total de 7071 matrículas, cerca de 1080 matrículas de mulheres negras faltantes. Quanto aos homens negros, há 172 matrículas faltantes. Na quantidade de discentes brancos há um excedente de 1230 matrículas.

Considerando que a quantidade de matrículas de mulheres negras faltantes (1080) é mais próxima a de matrículas de brancos excedentes (1230), o conjunto de dados nos permite inferir que o excedente de matrículas de brancos existe porque ocorre em detrimento das matrículas faltantes de mulheres negras.

Para que tenhamos uma compreensão mais próxima do que representa estes "discentes faltantes", isto é, aquelas e aqueles que ficaram sem matrícula, não porque o esforço foi insuficiente, mas porque existem fatores implícitos que organizam a sociedade brasileira, é necessário pôr em prática o ato de "fazer falar o silêncio" (Bento, 2022). Isto implica o resgate de possíveis discentes que nunca ingressaram, mas que deveriam, se houvesse proporcionalidade.

Como evidencia a Tabela 2, a implementação da Lei de Cotas a partir de 2013 influenciou no aumento de ingressantes negros, independente de gênero, e diminuiu a quantidade de ingressantes brancos ao longo do tempo. Na comparação entre 2012 (ano anterior ao início da implementação das cotas) e 2023, nota-se que a porcentagem de discentes negros mais que duplicou, uma vez que as mulheres negras passaram de 6,5% a 16,5%, enquanto os homens negros saltaram de 13% a 26,8%. No mesmo intervalo de tempo, a porcentagem de ingressantes brancos decresce de 77,1% para 55,7%.

Tabela 2 - Histórico geral da quantidade de ingressantes totais na UNIFEI

Ano	Mulheres negras (%)	Homens negros (%)	Brancos independente de gênero (%)	Total de ingressantes	Mulheres negras faltantes (%)	Quantidade de mulheres negras faltantes	Homens negros faltantes (%)	Quantidade de homens negros faltantes	Brancos excedentes (%)	Quantidade de brancos excedentes
2023	16,5	26,8	55,7	1326	11,57	153	0,63	8	12,2	162
2022	14,7	29,2	55,5	1508	13,37	202	-1,77	-27	12	181
2021	11,9	20,4	65,8	1452	16,17	235	7,03	102	22,3	324
2020	13,9	25,1	60	1590	14,17	225	2,33	37	16,5	262
2019	12,1	24,8	61,5	1726	15,97	276	2,63	45	18	311
2018	13,3	25,7	59,7	1630	14,77	241	1,73	28	16,2	264
2017	11,9	25,3	60,7	1754	16,17	284	2,13	37	17,2	302
2016	11,3	27,8	59,1	1772	16,77	297	-0,37	-7	15,6	276
2015	9,1	23,9	64,9	1659	18,97	315	3,53	59	21,4	355
2014	8,4	20,6	69,3	1741	19,67	342	6,83	119	25,8	449
2013	7,2	15,5	70,6	1729	20,87	361	11,93	206	27,1	469
2012	6,5	13	77,1	1678	21,57	362	14,43	242	33,6	564
2011	2,4	11,9	83,2	1496	25,67	384	15,53	232	39,7	594
2010	2,8	11,1	83,4	1334	25,27	337	16,33	218	39,9	532
Total				21061	-	4013	-	1301	-	4512

Fonte: Autoria própria (2024).

De 2013 a 2016, intervalo de implementação gradual da ação afirmativa, a proporção de homens negros chega a ultrapassar por 0,37% a proporção nacional (27,43%), o que poderia ser considerado um sucesso da Lei de Cotas. Entretanto, como nos aponta a teoria crítica da tecnologia, avaliar um processo sociotécnico meramente pelo seu sucesso ou fracasso é insuficiente para dar conta da realidade sociotécnica. Isto porque é sabido que, até a implementação da comissão de heteroidentificação em 2020, casos de fraude no acesso a reserva de vagas para negros não eram incomuns. Tratando-se de uma universidade que historicamente possui como discente típico aquele de gênero masculino e de cor branca (CES, 2024), compreendemos que a hipótese de aumento da proporção de homens negros por meio de fraude da autoidentificação de homens brancos deve ser considerada.

Em 2021, ano posterior a implementação da heteroidentificação, a porcentagem de mulheres negras e de homens negros cai, enquanto a de pessoas brancas sobe 5,8%. Acreditamos que o

impacto da heteroidentificação não tenha sido o esperado porque 2021 também foi o ano em que ingressaram os primeiros discentes pós Covid-19, evidenciando, assim, que os ingressantes do gênero masculino e de cor negra foram os mais afetados, tendo uma queda de 4,7%, enquanto os ingressantes brancos tiveram aumento de 5,8%.

Uma análise da população negra e masculina da UNIFEI se mostra um desafio, uma vez que de 2013 a 2019 a reserva de vagas foi aplicada sem a averiguação da comissão de heteroidentificação, o que nos possibilita inferir uma proporção de homens negros insuflada pela autoidentificação fraudada de homens brancos, o que, repetimos, seria um apontamento plausível, uma vez que o discente típico da UNIFEI se caracteriza pelo gênero masculino e a cor branca. Entretanto, após 2020, ano de inserção da heteroidentificação, a população masculina e negra consegue se aproximar da proporção nacional (27,43%), quando não ocorre de superá-la, como ocorreu em 2022.

Por outro lado, o grupo se caracteriza pelo gênero feminino e a cor negra apresenta gradual aumento na quantidade de ingresso, mas, no ano em que teve maior percentual (16,5% em 2023), ainda faltou 11,57% para alcançar a proporção nacional de mulheres negras. Considerando apenas o período de estudo (2010 a 2023), tem-se que do total de 21.061 ingressantes desta IFES, há 4.013 mulheres negras faltantes e 1.301 homens negros faltantes. O excedente de ingressantes brancos chega a 4.512. Os valores próximos de mulheres negras faltantes e de pessoas brancas ingressantes significa que houve uma drenagem de valores do primeiro grupo para o segundo.

A lei 12.711/2012 tem por objetivo proporcionar a mobilidade social, ainda que gradual, de grupos historicamente subalternizados, logo, seria esperado perceber tal mudança também nos trabalhos de maior prestígio social. Embora haja milhares de matrículas faltantes de discentes negras e negros na história da UNIFEI, percebe-se um aumento gradual, como visto. Logo, seria razoável encontrar em segmentos profissionais de maior poder institucional, como a docência

da própria UNIFEI, não a representatividade esperada em relação a proporção nacional de negros e brancos, mas que houvesse ao menos uma representatividade condizente com a de matrículas ativas da mesma instituição.

Embora tenhamos consciência de que esta conversão não se faz de maneira direta, e entendendo que trabalhos de maior retorno financeiro e prestígio social tendem a apresentar barreiras mais difíceis de serem superadas do que a do ingresso em uma universidade federal, podemos, mesmo assim, realizar um exercício comparativo de proporção étnico-racial entre discência, como já foi aborda, e docência.

Segundo dados do CES (2024), o quadro de docência da UNIFEI em 2023 apresenta 492 docentes, dos quais 19 correspondem a professoras negras, 38 a professores negros e 435 a professores brancos (independente de gênero). Afere-se que existe o dobro de docentes negros em relação ao número de docentes negras. Além disso, quando somada a população de docentes negros independente de gênero (19+38=57), nota-se que a população de docentes brancos é aproximadamente 7,6 maior do que a de professores negros. Conforme a Tabela 3, verifica-se o seguinte cenário:

Tabela 3 - Panorama geral de docentes da UNIFEI em 2023

Ano	Mulheres negras (%)	Homens negros (%)	Brancos independente de gênero (%)	Total de docentes	Mulheres negras faltantes (%)	Quantidade de mulheres negras faltantes	Homens negros faltantes (%)	Quantidade de homens negros faltantes	Brancos excedentes (%)	Quantidade de brancos excedentes
2023	3,8	7,7	88,5	492	24,27	119	19,73	97	45	221

Fonte: autoria própria (2024).

Utilizando-se novamente da proporção étnico-racial nacional como modo de aferir a proporção desta IFES, percebemos que há 119 professoras/pesquisadoras negras que faltam ao quadro de docência da UNIFEI, bem como faltam também 97 professores/pesquisadores negros. A quantidade de professores brancos que excedem a proporção étnico-racial nacional chega a 221. Sendo assim,

há o excedente principalmente de professores brancos do gênero masculino, uma vez que dos 492 docentes, 319 são brancos e do gênero masculino, caracterizando o docente típico da UNIFEI pela cor branca e o gênero masculino (CES, 2024).

Na análise do contexto étnico-racial da UNIFEI, evidencia-se que a desproporção étnico-racial nesta IFES que, de modo especial, drena matrículas de discentes negras para discentes brancos, não pode ser explicada apenas por uma cultura de Engenharias em que homens, sobretudo brancos, possuem maior afinidade para tais cursos.

O racismo pode se esconder em "decisões técnicas", uma vez que, como nos revela Bento (2022), o pacto da branquitude é um acordo não verbalizado. Se atualmente a instituição tem como discente e docente típico aquele de gênero masculino e cor branca (mesmo com o avanço silencioso e gradual da Lei de Cotas), o contexto étnico-racial de 2012, no qual se definiu a implementação parcelada da reserva de vagas em 4 anos, certamente era ainda mais branco e mais masculino.

A rede que se apresenta tem uma proporção de mulheres negras aquém do esperado e isso implica carência de força transformadora, como explica Gonzalez (2020). Por ter uma visão da realidade de quem suporta o peso do racismo que transforma diferença em desigualdade, a mulher negra carrega consigo um espírito de profunda determinação (Gonzalez, 2020). É isto que a UNIFEI perde ao manter a desproporcionalidade.

Quanto a outra decisão técnica a respeito da Lei de Cotas, tem-se que em 2023, 11 anos após implementação da Lei de Cotas, coube a UNIFEI deliberar sobre a reserva de vagas na pós-graduação. Conforme a "Resolução CEPEAD Nº 07/2023 de 20 de setembro de 2023" que dispõe sobre o Programa de ações afirmativas para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e pessoas com deficiência para ingresso nos cursos de Pós-graduação Stricto Sensu ofertados pela UNIFEI, foi estabelecido que ao colegiado de

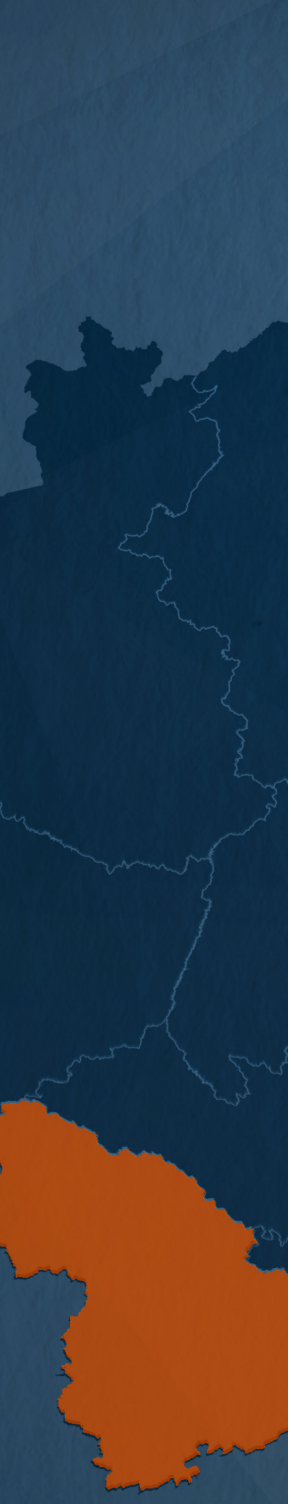
cada programa de pós-graduação caberia a definição de reserva de vagas para pessoas negras, tendo como opção um mínimo de 20% até o máximo de 50%.

Considerando a relação de reserva de vagas para negros por vagas totais presente em cada edital de processo seletivo para mestrado e/ou doutorado, constatou-se um percentual médio de reserva de vagas de 21,73%.

A opção feita por todos os PPGs desta IFES se mostra incoerente face a desigualdade étnico-racial que a instituição preserva, visto que a materialidade aponta para um mecanismo tácito que organiza a composição racial da instituição, agindo na produção de ausência de discentes e docentes negros, especialmente do gênero feminino.

Segundo as interpretações de Gonzalez (2020) e Moura (1993), o racismo brasileiro é disfarçado. A forma como ele age, no caso da referida instituição, é por meio de uma aplicação mecanicista da Lei, sem considerar a desproporcionalidade que, em maior medida, atinge as discentes negras. Logo, o racismo disfarçado ocorre com a anuência ativa da Universidade que, até o momento, se mostra dependente de um modelo cognitivo forjado e realimentado pela ideia de um mito fundador que de nada tem colaborado para a mitigação da desproporcionalidade e desigualdade racial dentro do campus.

O modo de compreensão da Lei de Cotas por parte da instituição é meramente técnico, e por isso a miopia em relação ao papel antirracista que a Universidade poderia assumir. Se houvesse esforço para uma compreensão sociotécnica desta tecnologia, isto seria um sintoma de adequação sociotécnica, isto é, conversão de um modelo cognitivo convencional (mecanicista) em um modelo crítico da tecnologia (sociotécnico).



Neste sentido, tem-se que a operação das cotas nesta rede atua influenciando o modelo cognitivo da Universidade, inicialmente golpeando o narcisismo da branquitude, majoritariamente masculina, que lá se encastela. No caso da UNIFEI, pôr em crise a hegemonia da branquitude é um primeiro passo para que o modelo cognitivo se readeque em torno de um substrato cognitivo antirracista. As cotas abrem uma fenda nessa dominância. Sugerimos que um primeiro passo para a adequação seja a revisão dos ídolos e lemas que a universidade exalta.

Deste modo, percebemos que a UNIFEI se coloca como continuidade do Brasil descrito por Moura (1993), uma vez que a instituição se moderniza servindo a estruturas arcaicas. Trata-se de um projeto ainda arraigado nos ideais de seu fundador, os quais se orientam por um modelo cognitivo compatível a preceitos próprios de um desenvolvimento hegemônico. Entretanto, tem-se que as cotas, a partir de um modelo cognitivo antirracista que a mais de uma década está em funcionamento, cumpre sua função de disputa por influenciar o modelo cognitivo daqueles que frequentam o ambiente acadêmico. A cada ciclo anual em que novos cotistas entram na UNIFEI, é um golpe que aumenta a fissura no ideal de desenvolvimento dominante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sentido de responder à pergunta que iniciou esta discussão, compreendemos que a UNIFEI mantém uma concepção de C&T semelhante àquela enaltecida por seu fundador, a qual não se aproxima de uma compreensão sociotécnica, uma vez que a implementação da Lei de Cotas se deu de modo mecanicista, fato que dificulta a solução de um problema candente na instituição: a desproporcionalidade que incide sobre a mulher negra.

Percebe-se a existência de um apego narcísico desta instituição para com o seu fundador. Theodomiro não foi só o fundador da UNIFEI, mas também fundou um modelo cognitivo para a instituição, que permeia como uma atmosfera dessa rede. Neste sentido, a implementação dessa ação afirmativa golpeia o modelo cognitivo formulado pelo ídolo empreendedor, pois se trata de uma contraposição antirracista, fruto de lutas centenárias do movimento de negro. Enquanto a UNIFEI exalta indiretamente a ideologia do branqueamento por meio da exaltação de seu fundador, há um modelo cognitivo antirracista que, embora seja aplicado por força de lei, é incontornável (principalmente após a reformulação ocorrida em 2023), e atua enquanto uma força antirracista, alterando gradualmente a composição étnico-racial da universidade, assim como o seu modelo cognitivo.

REFERÊNCIAS

AMARO, R. R. desenvolvimento ou Pós-desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay! **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 34, p. 75–111, 29 dez. 2017.

ANDRÉ, Maria Da Consolação. **O Ser Negro**. *[S.l.]*: Lge, 2008.

BENAKOUCHE, T. **Tecnologia é sociedade**: contra a noção de impacto tecnológico. *In:* NEDER, R. (Org.). CTS Ciência, Tecnologia e Sociedade: Produção de Conhecimento na Universidade. Observatório pelo desenvolvimento da Tecnologia Social na América Latina, UnB/Capes: Escola de Altos Estudos, 2014, p. 115-139.

BENTO, C. **O pacto da branquitude**. Companhia das Letras, 2022.

CES - CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Painel estatístico**. Disponível em: https://encurtador.com.br/EYime. Acesso em: 20 nov. 2024.

CIDADE Luz?. Direção: Fernando Amarante e Rafaela Cavalcanti. Itajubá: YouTube, 2024, Filme via *streaming* (15 min). Disponível em: https://youtu.be/PtCeTeIXKnw?si=dG3i2KxxlJlOb0to. Acesso em: 11 dez. 2024.



DAGNINO, R. Os Estudos sobre Ciência, Tecnologia e Sociedade e a abordagem da Análise de Política: teoria e prática. **Ciência & Ensino** (ISSN 1980-8631), v. 1, 8 maio 2007.

DAGNINO, R. **Tecnologia Social:** contribuições conceituais e metodológicas [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014. A Tecnologia Social e seus desafios p.p. 19-35.

FEENBERG, A. Racionalização democrática: tecnologia, poder e democracia. *In:* NEDER, R. (Org.). **CTS Ciência, Tecnologia e Sociedade**: Produção de Conhecimento na Universidade. UnB/Capes: Escola de Altos Estudos, 2014, p. 167-193.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar: Editora Schwarcz, 2020.

GUIMARÃES, A. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. 2. ed. rev ed. São Paulo: Editora 34 [u.a.], 2005.

GUIMARÃES, A. **Theodomiro Carneiro Santiago**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Crea-MG, 1999. v. 1p. 255

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. Companhia das Letras, 2019.

LATOUR, B. **Cogitamus**: seis cartas sobre as humanidades científicas. São Paulo, Editora 34, 2016.

LATOUR, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. [*S.l.*] Edufba, 2012.

MARQUES, T. M. **Desenvolvimento, educação e a política de cotas**: contribuições e impasses da ação afirmativa na compreensão dos estudantes cotistas de uma universidade no Sul de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) - Universidade Federal de Itajubá, 2020. Disponível em: https://repositorio.UNIFEI.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2229/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_2020112.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

MELO, A. S. da *et al.* **MEMÓRIA E TRAVESSIA**: resgate de itinerários de professores na escola de engenharias de Itajubá. 1. ed. *[S.l.]*: EDITORA CRV, 2011.

MONTEIRO, M. S. A. Reconsiderando a etnografia da ciência e da tecnologia. *Tecnociência na prática. In:* **V.V.A.A.** Abordagens em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Santo André, Editopra Univ. Federal do ABC, 2014.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. Anita Garibaldi, 2014.

PIMENTA, C. A. M. TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO: Elementos para reflexão das dimensões sociais na contemporaneidade, *In:* **Revista Brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, UNITAU, 2014.

SÁ, E. B. de; SANTOS, Y. L.; SILVA, T. D. **Edição Censo Demográfico 2022**. Ministério da Igualdade Racial. (Informe MIR - Monitoramento e avaliação, nº 3), Brasília: DF, fev/2024. 13 p.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi. História do desenvolvimento: limites de um campo de pesquisa. *In:* **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, UNITAU, 2014. Disponível em: http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1472/395. Acesso em 10 jul. 2025.

SANTOS, Y. L. dos. **Racismo brasileiro**: uma história da formação do país. Todavia, 2022.

THOMAS, H. Tecnología, desarrollo, democracia. Sistemas tecnológicos sociales y ciudadanía sócio-técnica. *In:* NEDER, R. (Org.). **CTS Ciência, Tecnologia e Sociedade***: Produção de Conhecimento na Universidade*. UnB/Capes: Escola de Altos Estudos, 2014, p. 85-113.

UNIFEI. **História**. Disponível em: https://UNIFEI.edu.br/institucional/historia/. Acesso em: 4 dez. 2024.

UNIFEI. **Relatório Orçamento**. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/e85c44ae-ced4-4e4b-b4e1-844b413e6348/page/hWxdD. Acesso em: 16 nov. 2024.

3

Renata Cristina Gomes de Campos
Fernando Batista Pereira
Wesllay Carlos Ribeiro
Anderson Tadeu Marques Cavalcante

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO SUL DE MINAS GERAIS

CHALLENGES OF FINANCIAL EDUCATION IN STATE SCHOOLS IN SOUTHERN MINAS GERAIS

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA EN ESCUELAS ESTATALES DEL SUR DE MINAS GERAIS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.3



RESUMO

A implementação da educação financeira no ensino médio enfrenta desafios, sobretudo nas escolas públicas, que carecem de recursos humanos e financeiros. Este capítulo analisa o tema a partir de entrevistas com profissionais de escolas e das Superintendências Regionais de Ensino do Sul de Minas Gerais, investigando os esforços para inserir o tema em sala de aula. Três hipóteses foram levantadas para explicar o baixo engajamento dos órgãos educacionais sobre o tema: sobrecarga de trabalho, desinteresse e falta de estrutura e de apoio. Os resultados indicam limites para a aplicação da educação financeira em escolas públicas, oferecendo subsídios para compreender os impasses da reforma curricular.

Palavras-chave: educação financeira; letramento financeiro; escolas estaduais; Minas Gerais; Base Nacional Comum Curricular.



ABSTRACT

The implementation of financial education in high school faces challenges, especially in public schools, which lack the necessary human and financial resources. This chapter analyzes the issue based on interviews with school professionals and Regional Education Superintendencies in Southern Minas Gerais, Brazil, investigating the efforts to introduce the subject in the classroom. Three hypotheses were raised to explain the low engagement of educational institutions with the topic: work overload, lack of interest, and insufficient support structure. The findings indicate limits to the implementation of financial education in Brazilian public schools, providing insights into the challenges of the proposed curriculum reform.

Keywords*: financial education; financial literacy; state schools; Minas Gerais, Brazil; Base Nacional Comum Curricular.*



RESUMEN

La implementación de la educación financiera en la enseñanza secundaria enfrenta desafíos, especialmente en las escuelas públicas, que carecen de los recursos humanos y financieros necesarios. Este capítulo analiza el tema a partir de entrevistas con profesionales de escuelas y de las Superintendencias Regionales de Enseñanza del Sur de Minas Gerais, investigando los esfuerzos para introducir el tema en el aula. Se plantearon tres hipótesis para explicar el bajo compromiso de los órganos educativos con el tema: sobrecarga de trabajo, falta de interés y ausencia de una estructura de apoyo. Los resultados señalan límites para la aplicación de la educación financiera en las escuelas públicas brasileñas, ofreciendo aportes para comprender los desafíos de la reforma curricular propuesta.

***Palabras clave**: educación financiera; alfabetización financiera; escuelas estatales; Minas Gerais, Brasil; Base Nacional Comum Curricular.*



INTRODUÇÃO

O complexo cenário financeiro contemporâneo engloba múltiplas dimensões que se interligam. De um lado uma significativa parcela da população em situação socioeconômica vulnerável, com rendas insuficientes para garantir a própria subsistência. De outro, uma economia de mercado, que, por sua natureza, cria mecanismos voltados para alimentar o consumo excessivo, com um sistema agressivo de marketing. Soma-se a isso a desregulamentação financeira, que, pela facilitação de crédito, permite que o consumidor dissocie o acesso ao consumo dos rendimentos reais (Sciré, 2011), resultando em um elevado nível de endividamento médio das famílias brasileiras.

Além disso, pesquisas apontam um baixo nível de alfabetização financeira na maior parte da população mundial, especialmente no Brasil (Potrich, 2016; Pereira, 2015). Esse grande número de pessoas que sofre de analfabetismo financeiro, e as consequências advindas dessa carência, fez com que muitos países adotassem programas de educação financeira, buscando minorar o problema (Garcia *et al*., 2013). Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, na sigla em inglês), por meio da *International Network on Financial Education* INFE, vem desenvolvendo ações de políticas públicas promotoras de estratégias nacionais de educação financeira para nortear iniciativas e práticas nesse sentido.

No Brasil, um dos 140 países aderentes ao projeto OECD/INFE, a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) foi implantada em 2010, por meio do Decreto nº 7.397/2010, que se estabeleceu no país com o objetivo de promover e disseminar conhecimentos de educação financeira (Brasil, 2010). Considerando que maior autonomia e consciência em relação à tomada de decisões no âmbito financeiro pode ser obtida quando o tema é abordado desde a infância (Magro *et al*., 2018; Fernandes; Cândido, 2014), em 2012,



a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), uma OSCIP, órgão de governança da ENEF à época, passou a coordenar ações de políticas públicas e projetos voltados à educação financeira nas escolas públicas (AEF-Brasil, 2020).

Em 2017, a educação financeira foi prevista nas escolas também como elemento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tema transversal a ser contemplado nos ensinos fundamental e médio de todas as escolas do Brasil (BNCC, 2017). A BNCC é um documento obrigatório que define o conjunto de ensinamentos essenciais, assegurando os direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. O documento contou com período de dois anos para ser efetivamente implementado em sala de aula e, para que as mudanças ocorressem, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) trabalhou em conjunto como parceiro permanente dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BNCC, 2017).

Uma vez que a educação financeira tem sido um assunto essencial na vida das pessoas (Potrich, Vieira, Kirch, 2015) e, com sua inserção na BNCC, que deve ser cumprida pelos órgãos de educação, conhecer como o tema vem sendo trabalhado pelos sistemas de ensino, bem como a importância que lhe é atribuída, trará resultados relevantes para identificar se as medidas adotadas são suficientes para garantir que o assunto chegue às salas de aula, conforme preconiza a BNCC. Ou seja, ajustes precisam ser realizados para que isso aconteça. Além disso, conhecer a sua aplicação se torna essencial para contribuir com possíveis políticas públicas no sentido de adequar a diretriz contida na BNCC com a realidade das escolas para que o assunto seja trabalhado com qualidade. Contudo, antes de conhecer a aplicação da educação financeira nas escolas, é importante observar que o ano de 2020, que coincidiu com o início do período de implementação da BNCC, o sistema educacional foi afetado pela pandemia do Covid-19 (2020-2022), que implicou desafios múltiplos para a reestruturação do processo de ensino-aprendizagem. Assim,



o cumprimento das demandas emergenciais impostas pelo contexto e o novo padrão de educação mediado por tecnologia passaram a ser o desafio principal das instituições educacionais (Grandisoli; Jacobi; Marchini, 2020).

Para que a Educação Financeira seja implementada, de acordo com a BNCC, é necessário o envolvimento de diversos atores/atrizes que compõem o cenário da educação básica. Sendo assim, um baixo interesse por parte daqueles/as que são os multiplicadores/as e agentes de ação do contexto educacional e principais motivadores/as da promoção e indução da educação financeira pode ser considerado um forte fator motivador ou desmotivador do sucesso ou insucesso do que propunha a BNCC acerca da Educação Financeira. Neste sentido esta pesquisa buscou analisar o real interesse e condições dos/as profissionais de educação em pesquisas acerca do desenvolvimento da educação financeira nas escolas.

Dentre as hipóteses aventadas para a baixa adesão, destacam-se a sobrecarga de trabalho, indisponibilidade de tempo, o desconhecimento do tópico analisado e desconfianças acerca dos interesses envolvidos. Dessa forma, este texto teve o propósito de investigar o interesse dos profissionais da seara educacional do Sul de Minas sobre educação financeira, tendo em vista a necessária adequação das propostas da BNCC ao contexto local e às características dos alunos, para que as aprendizagens se materializem (BNCC, 2017).

Este trabalho está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda é composta pelo referencial teórico que abrange a importância da educação financeira no país, especialmente para os jovens de baixa renda, a abordagem do tema no ensino médio pela ENEF e pela BNCC, e os limites impostos por essa abordagem. Na terceira seção, a metodologia da pesquisa foi descrita, assim como os resultados são debatidos e, finalmente, na quinta, encerra-se o capítulo com as contribuições e apontamentos.



A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO PAÍS

Em um contexto marcado pela financeirização das relações sociais desde o final do século XX, as famílias se mostram cada vez mais dependentes da tomada de boas decisões e de um ambiente financeiro propício que lhes garantam bem-estar financeiro e uma maior estabilidade da renda presente e futura.

Esse quadro tem suas particularidades no Brasil, com renda fortemente concentrada (IBGE, 2022a), o que se reflete em uma massa de população (cerca de 59 milhões de pessoas) situada abaixo da linha de pobreza (IBGE, 2024), em trajetória amplamente agravada em razão da combinação da pandemia Covid-19, ocorrida entre 2020 e 2022, aliada às crises alimentares e energéticas. Além disso, o país conta nos últimos anos com mercado de trabalho caracterizado por predomínio de ocupações informais ou precárias, sem proteção social e com baixos rendimentos (IBGE, 2022a).

Esse panorama é ainda acentuado se considerado que a economia de mercado contemporânea (da qual o Brasil não foge à regra) depende fortemente dos gastos do consumo das famílias. Razão pela qual as instituições de mercado se profissionalizam cada vez mais em incutir necessidades e desejos nas pessoas, bem como créditos facilitados, acelerando o ritmo de consumo e endividamento (Famá; Prado, 2016; Potrich, 2016; Carraro; Merola, 2018). Sob a mesma perspectiva, as políticas de desregulamentação financeira, a oferta agressiva de crédito desvantajoso e pouco transparente aos clientes, e o desequilíbrio de poder existente entre o mercado financeiro e o consumidor se apresentam como sérios problemas para a maior parte das famílias, que não estão preparadas para lidar com os riscos de mercado (Pereira, 2015; Pereira; Cavalcante; Crocco, 2023).



Desse modo, as taxas de endividamento vêm se acentuando, refletindo a proliferação de mecanismos de crédito às populações com baixos rendimentos, que passaram a contar com um valor adicional todo mês, devido a possibilidade de parcelamento de bens e despesas familiares (Sciré, 2011). É a chamada financeirização da pobreza, que passa a fazer parte da dinâmica cotidiana das famílias ao se utilizar do esquema "crédito-consumo-dívidas", dissociando o acesso ao consumo dos rendimentos reais (Sciré, 2011). O resultado tem sido um nível de endividamento médio das famílias brasileiras em proporção muito elevada, assim como a porcentagem de famílias que possuem conta em atraso e as famílias que declaram não ter condições de pagar as dívidas em atraso, conforme dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, da Confederação Nacional do Comércio) (CNC, 2025).

A situação socioeconômica do país e a complexidade financeira e de mercado a que as pessoas estão expostas se complicam ainda mais quando o nível de alfabetização financeira da população é baixo, que é o caso do Brasil, com esse índice abaixo da média mundial (Pereira, 2015; Potrich, 2016). Além disso, resultados de pesquisas existentes apontam que a educação financeira é multifacetada e que o nível de conhecimento sobre o assunto está pautado em variáveis socioeconômicas, demográficas, psicológicas, entre outras que se correlacionam e moldam o comportamento do indivíduo, influenciando em suas decisões financeiras (Potrich; Vieira; Kirch, 2015; Potrich, 2016; Magro *et al*., 2018). Assim, assumindo que renda e faixa etária estão relacionadas com o nível de alfabetização financeira, colocando alguns grupos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica (IBGE, 2022a), a seção seguinte mostra a importância da educação financeira para o jovem de baixa renda.



A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA PARA OS JOVENS DE BAIXA RENDA

Neste subitem serão tratados alguns fatores que tornam a educação financeira importante para os jovens, principalmente os de baixa renda, uma vez que são considerados parte de um grupo vulnerabilizado pelo baixo nível de alfabetização financeira (Potrich; Vieira; Kirch, 2015; Atkinson; Messy, 2012). Além de serem um importante alvo para a atividade de consumo (Mattos; Castro, 2008) e estarem em um momento de novos aprendizados e transformações (Santos; Fernandes, 2011).[1]

Apesar de que grande parte da população mundial possui baixo nível de alfabetização financeira (Messy; Monticone, 2016), os estudos apontam como resultado que os jovens e os idosos possuem um nível ainda menor do que os adultos no meio do ciclo de vida (Lusardi; Mitchell, 2014). No último levantamento da avaliação realizada pela OECD em 2015, denominada *Programme for International Student Assessment* (PISA), que mede os conhecimentos e habilidades dos alunos de 15 anos de idade, o Brasil apresentou o pior desempenho em alfabetização financeira entre os países participantes (OECD, 2018). Um dos motivos desse resultado pode estar relacionado com a pobreza a que esse grupo está exposto, sendo que dentre crianças de até 14 anos de idade, 13,4% são extremamente pobres e 46,2% pobres (IBGE, 2022a), o que pode estar associado ainda a vários fatores superpostos.

1 Os termos adolescente e jovem serão tratados aqui como sinônimos, desconsiderando o limite etário e dando enfoque à construção social e de amadurecimento do sujeito, que pode se desenvolver em momentos diferentes para cada indivíduo (Horta; Sena, 2010).



Além de um baixo nível de alfabetização financeira, os jovens constituem um alvo fácil para a indústria do consumo, por possuírem comportamentos que os tornam mais suscetível às compras (Mattos; Castro, 2008). Schiffman e Kanut (2000, apud Ceretta e Froemming, 2011, p. 17) destacam seis razões pelas quais os jovens são alvos dos estrategistas de marketing: gastam relativamente muito dinheiro; gastam o dinheiro da família; exercem influência nas compras da família; criam tendências; são um mercado em crescimento; e, são futuros consumidores de produtos e marcas. Ceretta e Froemming (2011) ainda ressaltam que os adolescentes utilizam a compra como busca de autoafirmação, de prazer e status perante seu grupo social.

A vulnerabilidade apresentada pelos jovens, que estão propensos a um mundo de aparência e experimentação, é digna de atenção quando se tem esses indivíduos como mantenedores principais de famílias, ou quando eles influenciam nos gastos do domicílio. À propósito, os jovens exercem influência no padrão de gastos familiares, inclusive quando ultrapassam a sua capacidade econômica individual (Santos; Fernandes, 2011).

Quando se trata de jovens de baixa renda, a vulnerabilidade se torna ainda maior, uma vez que o baixo nível de renda está relacionado com menor nível de alfabetização financeira (Potrich; Vieira; Kirch, 2015; Atkinson; Messy, 2012). Além disso, as famílias de baixa renda possuem maior dificuldade na administração de seus recursos, e para conseguirem poupar pequenas quantias, necessitam de acesso a informações e desenvolvimento de habilidades que propiciem um melhor manejo do dinheiro (Magro *et al*., 2018).

Possíveis justificativas para esses achados foram apontados por Calamato (2010), ao associar que indivíduos com baixa renda são mais propensos a abandonarem a escola, o que, em longo prazo, contribui ainda mais para o seu analfabetismo financeiro. O abandono da escola ou o fato de nunca a terem frequentado, principalmente por parte das camadas mais populares, é justificado pela

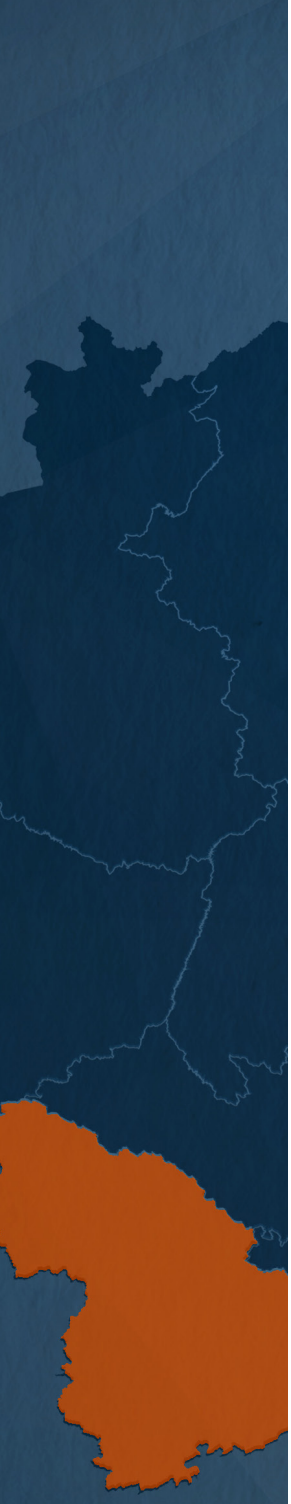


necessidade de trabalhar (39,1%), seguido da falta de interesse em estudar (29,2%) (IBGE, 2020b). Da mesma forma, Ward (1974 apud Santos; Fernandes, 2011, p. 181) contribui ao destacar que adolescentes de classe social mais baixa têm menos experiência com dinheiro, além de possuírem menos conhecimento sobre aspectos de consumo do que os adolescentes de classe social mais alta. A baixa renda das famílias pode resultar em pagamentos atrasados ou falta de pagamentos, tornando-as elegíveis para incorrer em empréstimos com juros altos, e propensas a serem vítimas de práticas abusivas de crédito. Potrich (2016) complementa, chamando a atenção para a possibilidade de causalidade reversa, em que indivíduos com alta alfabetização financeira, ao tomarem melhores decisões financeiras, podem obter maior nível de renda do que indivíduos com baixa alfabetização financeira.

Considerando que a juventude é uma fase de edificação de conhecimento e consolidação de habilidades, possibilitando a formação de hábitos financeiros mais saudáveis para as próximas gerações, e que os níveis insuficientes de renda fazem parte da realidade da maior parte da população brasileira, o que demanda maiores conhecimentos e habilidades para lidar com o uso do dinheiro, a educação financeira torna-se um importante instrumento de construção e aprendizagem para esse grupo.

Dessa forma, apesar de a promoção da educação financeira, idealmente, começar na infância e perdurar na vida adulta, ela merece destaque na adolescência, por ser um período crítico para a aprendizagem, o que torna essa fase um momento de treinamento para a gestão de recursos financeiros (Magro *et al*., 2018).

A literatura sugere que os pais são a maior influência na socialização de consumo de seus filhos (Jorgensen, 2007) e que os valores financeiros dos adolescentes e de seus pais são bastante semelhantes (Magro *et al*., 2018). Contudo, pesquisas apontam que os pais não possuem o conhecimento financeiro necessário para repassar



aos seus filhos e tendem a tratá-los da mesma forma que foram tratados por seus pais em relação ao manuseio do dinheiro (Campos; Pereira; Ribeiro, 2024). Além disso, Magro *et al.* (2018) complementa que o diálogo no ambiente familiar sobre questões financeiras é restrito em geral à poupança e ao consumismo e que, de acordo com uma pesquisa conduzida por Campos; Pereira; Ribeiro, 2024, apenas 36,6% dos jovens disseram ter aprendido em casa conteúdos sobre educação financeira.

Dessa forma, o baixo nível de alfabetização financeira nas famílias e o consequente repasse dessa característica aos jovens (Potrich; Vieira; Kirch, 2015; Magro *et al.*, 2018), alimenta um ciclo que mantém esse grupo em um patamar de vulnerabilidade. Este ciclo se repete nas gerações seguintes, mas pode ser amenizado ou interrompido pelo ensino de educação financeira nas escolas, com a expectativa de formar conceitos conscientes nos alunos em relação ao uso do dinheiro e que ainda podem ser repassados aos seus familiares o aprendizado adquirido (Magro *et al.*, 2018).

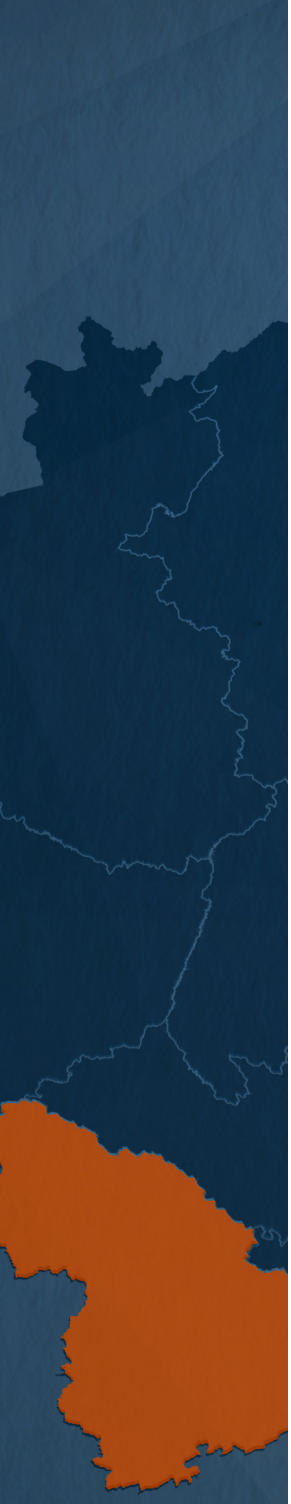
A literatura aponta que é na etapa da juventude que o intelecto deve ser estimulado para que a pessoa se aproprie dos estímulos-meio para o desenvolvimento das funções psíquicas superiores. Os estímulos-meio são estímulos artificiais, como a apropriação de conteúdos não cotidianos, que servem como princípios reguladores da própria conduta (Anjos, 2017). Esse desenvolvimento acontece quando a escola desempenha seu papel na socialização dos jovens com os conhecimentos sistematizados, o que torna esse trabalho fundamental na "intelectualização das funções psíquicas superiores, no desenvolvimento do autodomínio da conduta, na formação da autoconsciência, da concepção de mundo e da personalidade para si" (Anjos, 2017, p. 190).

Sendo assim, a escola pode desempenhar um papel fundamental para a mudança na estrutura de educação financeira desses alunos, possibilitando o desenvolvimento de conceitos positivos

referentes ao assunto, haja vista a ausência da atuação da família nessa questão (Magro *et al*., 2018) e o contexto familiar com baixo nível de educação financeira em que os alunos são criados.

LIMITES DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Embora a educação financeira seja considerada importante para promover o bem-estar financeiro do cidadão comum (e, em particular, do adolescente), devemos registrar que existem na literatura especializada um conjunto de críticas a ela (Arthur, 2014). Os argumentos podem ser resumidos na ausência de garantias de que a educação financeira impulsione ganhos de bem-estar financeiro, ainda que se assuma sua capacidade em promover a alfabetização financeira. Isso ocorre em três situações: i) famílias que não vivem em um ambiente econômico financeiro minimamente adequado, seja por não terem condições de renda e trabalho que lhes garantam capacidade de planejamento, ou ainda por não contarem com inclusão financeira (isto é, acesso à produtos e serviços financeiros qualificados, efetivamente disponíveis) têm baixo poder de decisão financeira (Pereira; Cavalcante; Crocco, 2019; 2023); ii) o comportamento financeiro das pessoas não é guiado exclusivamente por fatores 'racionais', mas também por sonhos e vieses de curto prazo que vão em direção contrária ao bem-estar financeiro (Pereira, 2015); e iii) em uma sociedade marcada por cultura consumista (valorizada por empresas, instituições financeiras e pelos próprios governos), as pessoas (em especial os jovens) são expostas a um volume muito intenso de publicidade e marketing que exploram os sonhos e vieses mencionados, em claro desequilíbrio em relação às lições de educação financeira (Pereira, 2015). Esses pontos são importantes para sabermos que as metas da educação financeira não são facilmente alcançáveis, principalmente se for desenhada para ocorrer de forma isolada.



Ademais, a implementação de conteúdos de educação financeira no currículo do ensino médio no país também registra críticas pertinentes à forma como o processo foi estruturado e implementado. Dadas as desigualdades regionais de renda do país e a desigualdade escolar, seja estrutural entre escolas (privadas e públicas) ou individual em termos de oportunidades para alunos, acrescido dos limites financeiros e de outras restrições em escolas públicas, a implementação de novos conteúdos no currículo esbarra em limitantes severos que reduzem a eficácia da política pública. Dentre estes, destacam-se a baixa remuneração de docentes, a sobrecarga de trabalho, baixos incentivos para qualificação na carreira e condições de trabalho por muitas vezes precárias. Todos esses elementos devem ser considerados na avaliação dos problemas de implementação de novos conteúdos, em especial, para este trabalho, de educação financeira (Cunha, 2020).

METODOLOGIA, RESULTADO E DISCUSSÃO

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, com base no método de estudo de caso, voltado à análise da inserção da educação financeira nas escolas públicas estaduais da região Sul de Minas Gerais. A escolha dessa abordagem decorre da natureza do problema investigado, que envolve aspectos institucionais, subjetivos e contextuais, exigindo uma compreensão aprofundada das experiências e percepções dos atores envolvidos.

O universo da pesquisa foi composto por professores e diretores da rede pública estadual de ensino, além de analistas educacionais das Superintendências Regionais de Ensino (SRE). A amostra foi definida de forma intencional, buscando sujeitos que detêm conhecimento prático e institucional sobre a temática investigada. Participaram do estudo seis profissionais: dois analistas



educacionais, dois diretores de escola e dois professores, todos com atuação direta na região delimitada.

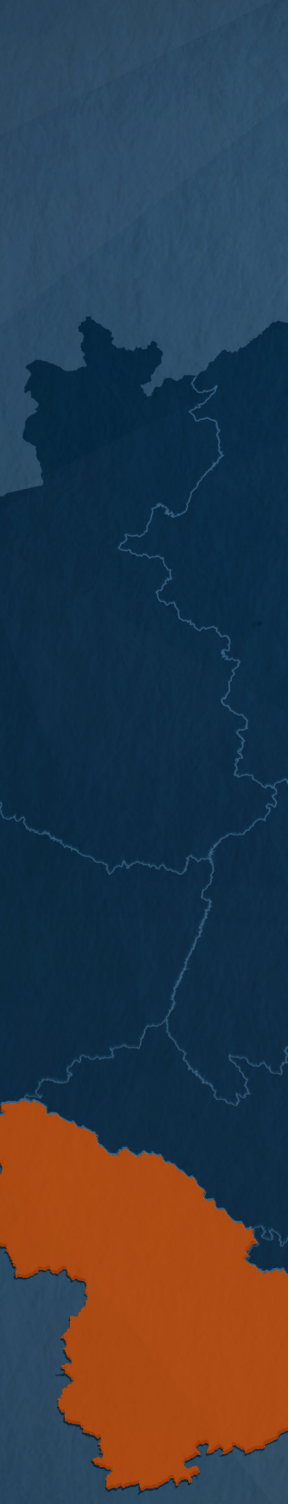
Ainda que a amostra não tenha adotado critérios probabilísticos, a seleção se baseou no princípio da saturação teórica, típico das pesquisas qualitativas. A observação empírica inicial revelou uma baixa taxa de engajamento na fase exploratória, o que levou à focalização em sujeitos-chave do sistema educacional, com vistas a captar elementos explicativos sobre os desafios enfrentados na implementação da educação financeira.

A escolha pelo estudo de caso possibilitou uma análise densa e situada da realidade educacional, especialmente no contexto da pandemia da COVID-19, que agravou os desafios estruturais e institucionais já existentes. A triangulação dos dados obtidos por diferentes fontes reforçou a validade analítica da pesquisa, permitindo o surgimento de hipóteses explicativas coerentes com o cenário investigado.

Desse modo, a metodologia adotada mostra-se adequada para responder aos objetivos propostos e compreender, em profundidade, as condições concretas da implementação (ou ausência) da educação financeira nas escolas públicas estaduais da região estudada.

A pesquisa foi aplicada entre o final de 2020 a início de 2021, com a realização de entrevistas semiestruturadas e diálogos informais com os participantes, o que possibilitou a coleta de dados sensíveis e contextualizados, muitas vezes não acessíveis por meio de instrumentos quantitativos. Essa estratégia metodológica permitiu captar percepções sobre sobrecarga de trabalho, desinformação, ausência de apoio institucional e dificuldades enfrentadas no cotidiano escolar.

Todos os atores educacionais foram unânimes em declarar que no período da pandemia, quando as aulas passaram a acontecer de forma não presencial, a demanda de trabalho aumentou consideravelmente.



Os professores, além das demandas de praxe como preparar aulas e participar de reuniões e palestras, passaram a atender os alunos, na maioria das vezes de forma individualizada, uma vez que nem todos conseguem acompanhar à proposta de ensino remoto. A falta de equipamentos e acesso à internet pelos alunos também gera sobrecarga de trabalho uma vez que o aluno tem acesso a um dispositivo tecnológico, por exemplo, somente quando os pais chegam à noite em casa. Dessa forma, o tempo dedicado pelos professores às atividades da escola passa a ser interminável, quando além de tudo isso, precisam comprovar através do preenchimento de relatórios que o trabalho está sendo executado.

"É algo assim... massacrante" foi a resposta de uma diretora de escola ao ser questionada sobre a demanda de trabalho no período da pandemia. "*A demanda é das sete da manhã à meia-noite, uma e meia...*", acrescentou, ao falar sobre o trabalho dos diretores, vice-diretores e supervisores da escola. Esse relato, que tem se repetido frequentemente por outros diretores de escola, professores e pelos servidores das Superintendências Regionais de Ensino fez emergir uma hipótese para o baixo retorno na pesquisa: excesso de demanda e falta de tempo para se dedicar a atividades que não sejam as obrigatórias.

A informação prestada pelos profissionais de educação sobre o excesso de trabalho foi ao encontro do que retratou uma entrevista realizada por Bimbati (2021), para conhecer a rotina dos diretores de escola no período mais grave da pandemia. As principais queixas relatadas foram referentes ao número de reuniões com professores que mais que dobrou; a jornada de trabalho sem hora para terminar e o aumento de demandas burocráticas (Bimbati, 2021). Essa situação de trabalho se repete para os professores, que mencionaram, dentre diversas questões, o excesso de demanda e aumento no tempo de preparo das aulas como fatores que afetam a saúde emocional do educador, levando-os a se afastarem do trabalho por questões de

saúde (passaram por essa situação 66% dos 9.557 professores pesquisados) (Nova Escola, 2020).

Na análise geral, uma segunda hipótese deve ser considerada para justificar o pouco retorno dos órgãos de educação em relação à aplicação da pesquisa: o baixo interesse dos órgãos intermediários (SEE/ SRE) e executores (escolas) em trabalhar com o tema educação financeira. Uma vez que a educação financeira não é uma disciplina curricular, mas sim um tema transversal e integrador, que deve ser articulado com as disciplinas dos componentes curriculares, de forma a abordar aspectos da contemporaneidade que afetam a vida humana, a impressão que se tem, ao buscar informações sobre o desenvolvimento do tema nas escolas, é que pouca importância tem se dado ao assunto.

Apesar do tema ter sido inserido na BNCC em 2017, com obrigatoriedade de aplicação a partir de 2020, as informações que se tem de diretores, analistas e professores do Sul de Minas Gerais é que o assunto não é trabalhado nas escolas. Ademais, quando se fala de educação financeira com professores e diretores de escola, estes associam o assunto somente a conteúdos matemáticos, como: porcentagem, juros simples e compostos, quando na verdade, é muito mais do que isso, envolvendo as áreas de linguagens e ciências humanas. Dessa forma, se nem mesmo os profissionais de educação sabem da abrangência do conteúdo que envolve a educação financeira, como será possível que eles trabalhem com o tema nas escolas?

Nesse sentido, vem a posição dos professores que falaram sobre a falta de apoio, de material, e de capacitação, para que a educação financeira seja efetivamente trabalhada em sala de aula. A diretora educacional de uma SRE complementou dizendo que os professores buscam atender aos dispositivos legais, organizando seus planejamentos de forma a trabalhar os temas transversais, mas que, no entanto, a dificuldade de alguns em estabelecer a correlação

com as suas áreas de atuação é realidade, prejudicando, por vezes, a transversalidade dos conteúdos, inclusive de educação financeira.

Desde 2019, em que a primeira turma de 150 professores pertencentes às 47 Superintendências Regionais de Ensino do Estado de Minas Gerais concluiu o Curso de Capacitação em Extensão de Educação Financeira, ofertado pela Secretaria de Estado de Educação do Estado em parceria com a Universidade Federal de Itajubá (Unifei) e a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF) em 2018, nenhuma outra capacitação nesse sentido foi realizada por iniciativa da SEE.

Um dos professores capacitados pelo Programa de Educação Financeira nas Escolas, mesmo considerando que o curso foi completo, acrescentou que *"falta apoio dos organizadores, como por exemplo, materiais e uma parceria mais efetiva".* Ele afirmou que apesar de ser professor de matemática, a educação financeira não é estudada na disciplina, e que com a realização do curso ele conseguiu ter "*melhor noção com o cuidado financeiro*". É possível vislumbrar nessa fala que participar de um curso sobre educação financeira não é capaz de proporcionar autonomia e segurança para disseminar o conteúdo em sala de aula, tendo em vista que alfabetização financeira envolve "uma combinação de consciência, conhecimento, habilidade, atitude e comportamento" (Potrich; Vieira; Kirch, 2015, p. 363). A situação se torna mais complexa quando todas essas variáveis são trabalhadas no complexo cenário socioeconômico do país, agravado ainda pela forma de organização do mercado e de um contexto de ampla e acelerada financeirização.

Um dos professores de matemática que participou da capacitação em 2018 disse que, no curso, a educação financeira foi abordada dentro do conteúdo de empreendedorismo e que, apesar de achar que o curso foi completo, acredita que falta apoio por parte dos organizadores, como, por exemplo, a oferta de materiais e uma parceria mais efetiva, para que de fato o tema possa ser implantado

em sala de aula. Ele ressaltou que esse foi o motivo pelo qual o curso não foi aplicado na escola onde atua.

Incorporar aos currículos e às propostas pedagógicas assuntos da contemporaneidade de forma contextualizada, com vistas a garantir uma educação de qualidade e o desenvolvimento do aluno para resolver demandas complexas da vida cotidiana é a proposta da BNCC, ao trazer, dentre outros assuntos, a educação financeira para ser trabalhada em sala de aula. No entanto, a falta de suporte às escolas para que o tema seja trabalhado efetivamente lança dúvidas sobre o real interesse dos órgãos envolvidos no sistema educacional em garantir que os temas propostos pela BNCC cheguem aos alunos.

Contudo, como grande parte da população brasileira possui baixo nível de alfabetização financeira e considerando que essa seja a realidade para os professores das escolas estaduais, o tratamento do assunto em sala de aula torna-se complexo, uma vez que os próprios docentes podem ter baixo conhecimento sobre o tema. Apesar de acharem o assunto relevante, alguns diretores de escola nem sequer identificam a educação financeira como tema transversal do currículo escolar. Além disso, a maioria dos entrevistados afirmaram que os professores da escola onde atuam não possuem habilidades para tratar do tema com os alunos. Outrossim, a afirmação de um professor de matemática é que pouco conteúdo de educação financeira é trabalhado em suas aulas: que o conteúdo se inicia em porcentagens, passando por juros simples e compostos, mas sem a possibilidade de maior desenvolvimento devido ao fato de que os alunos possuem muita dificuldade em cálculos.

A falta de apoio dos órgãos superiores do sistema educacional do Estado é clara quando todo o diálogo dos profissionais da rede estadual de ensino leva para um mesmo resultado: a educação financeira existe no papel, mas não consegue ser implantada efetivamente pela falta de capacitação dos profissionais da área, bem como da indisponibilidade de material para ser trabalhado. Contudo,

quando bate à porta das Superintendências e das escolas a oportunidade de se trabalhar a educação financeira com atores colaborativos externos, considerando a realidade dos alunos, um silêncio ecoa, deixando emergir uma questão: qual o real motivo que impede a adoção de medidas para que a educação financeira seja trabalhada na escola? O excesso de demanda ou a falta de interesse?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seja pela sobrecarga de trabalho, pela falta de interesse ou pela ausência de estrutura, o fato é que a educação financeira não chega aos alunos, conforme preconiza a BNCC. Essas foram as três hipóteses estabelecidas.

A hipótese de excesso de trabalho foi levantada com base no argumento dos profissionais da educação que foram entrevistados e de todos aqueles com os quais foi possível algum tipo de contato. Todos das SRE e das escolas (diretores e professores), sem exceção, relataram que as transformações necessárias para adequar o processo de ensino-aprendizagem no modelo remoto, necessário para contornar o cenário pandêmico, provocaram um significativo aumento das demandas de trabalho, gerando sobrecarga dos profissionais da área e, consequentemente, dificultando a implantação do novo modelo de educação instituído pela BNCC.

Deve-se considerar que o então cenário de ensino remoto da ocasião naturalmente afetou não apenas o ensino da educação financeira, mas os conteúdos dos componentes curriculares como um todo. Os desafios ocasionados pela falta de formação dos professores para lecionar à distância, falta de habilidades no uso de tecnologias, falta de estrutura e equipamentos, tanto por parte dos professores como dos alunos, dificultaram e vem dificultando o



processo de ensino-aprendizagem. Dessa forma, conciliar a estrutura de ensino remoto com a implantação de um novo modelo curricular, mais flexível e dinâmico, não seria tarefa fácil para ser realizada em 2020, afinal, as novidades exigem preparo e capacitação para serem satisfatoriamente atendidas.

A falta de interesse foi a segunda hipótese levantada para justificar a ausência de educação financeira nas escolas. Um mapeamento realizado pela AEF-Brasil, em 2018, sobre as iniciativas de educação financeira no Brasil, assinala que uma considerável quantidade de cursos e materiais está disponível de forma acessível (gratuita e online), ou seja, há recursos que podem ser utilizados para a auto capacitação dos profissionais da área. Além disso, a capacitação promovida pela ENEF inclui um curso online destinado aos professores e material didático para todos os anos da educação básica, elaborados para discentes e docentes. Outro fator considerado foi o baixo retorno e a dificuldade em estabelecer parceria com escolas e SRE, para condução de pesquisa acadêmica, o que proporcionaria ganhos às instituições, tanto com informações sobre o cenário da alfabetização financeira familiar, quanto com materiais de apoio sobre o assunto. Esse último foi um fator chave para sustentar tal hipótese, uma vez que, se por um lado os profissionais da área relatam falta de apoio e de recursos para trabalhar o tema, por que quando existem oportunidades elas não são aproveitadas?

No entanto, conforme as entrevistas com os profissionais da área ocorreram e os relatos se repetiam, uma terceira hipótese surgiu: falta de preparo para trabalhar com educação financeira em sala de aula. Uma vez que grande parte da população sofre com baixos níveis de alfabetização financeira, a formação sobre o assunto é necessária não apenas para os alunos, mas, especialmente, para os profissionais da educação, já que agora, pela BNCC, é obrigatório o repasse do conteúdo em sala de aula. Contudo, apesar dessa formação ser importante, ela não é suficiente.



Dessa forma, antes de transferir para as escolas a responsabilidade de trabalhar um tema que se tornou, há pelo menos 15 anos, núcleo de proposta de política pública de caráter universal - uma vez que decisões equivocadas podem interferir não apenas no âmbito pessoal e familiar, mas no sistema econômico como um todo - é fundamental assegurar que ela tenha condições de ser aplicada.

A própria BNCC indica que, para que seja possível sustentar a implementação das mudanças trazidas por ela (inclusive os temas transversais, como educação financeira) em um país com a dimensão e a desigualdade do Brasil, se faz necessária a criação e o fortalecimento de instâncias técnico-pedagógicas para dar suporte às redes de ensino. Tal função deve ser exercida pelo MEC, em parceria com o Consed e a Undime (BNCC, 2017). Contudo, o relato dos profissionais da educação foi que a inserção do tema na BNCC não foi acompanhada de qualquer estruturação do sistema educacional. Para não afirmar que nada foi feito, o programa Educação Financeira nas Escolas, desenvolvido pela AEF-Brasil, e que contou com a parceria da SEE na segunda onda de disseminação, capacitou em Minas Gerais algumas poucas centenas de um universo de 197 mil professores da educação básica dos ensinos regulares fundamental e médio (INEP, 2020).

Se os professores não tiverem o apoio de que precisam, as aprendizagens essenciais dificilmente serão abordadas. A impressão que se tem é que os órgãos superiores não estão interessados em fazer cumprir as aprendizagens essenciais contidas na BNCC e que os diretores e professores das escolas do Sul de Minas Gerais não sabem por onde começar. Acreditar que a educação financeira se resume à matemática já é indicativo suficiente de que os profissionais de educação não têm condições de trabalhar o tema na escola. Além disso, a sensibilização dos atores envolvidos é necessária para que eles estejam engajados no ensino do tema, em vista de se tratar de um processo cujas mudanças acontecerão em longo prazo.

Assim, os diagnósticos sugerem que os esforços realizados para trazer a educação financeira para as salas de aula só fazem sentido se todo o sistema educacional conhecer as razões da inserção do tema na BNCC e alinhar as suas ações para que o tema chegue ao aluno. Querer imputar aos educadores a disseminação de um tema que eles próprios desconhecem é caminhar para o insucesso. Nesse sentido, a terceira hipótese, até o momento, parece ser a que mais se aproxima da realidade, ao evidenciar a ausência de estrutura do sistema educacional para cumprir a abordagem da educação financeira como tema transversal e integrador do currículo escolar. Contudo, as informações aqui prestadas, ao contrário de esgotar, estimulam pesquisas futuras que podem avançar nesse caminho, tendo em vista que a clareza dos fatores necessários para a efetiva implantação do tema em sala de aula é essencial para que os entes federados possam desenhar políticas e ações em regime de colaboração com as secretarias e escolas, trazendo condições suficientes para que a educação financeira de fato chegue aos alunos como tema transversal integrado nas disciplinas do currículo escolar.

REFERÊNCIAS

AEF-Brasil. **Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF):** em busca de um Brasil melhor (C. Forte (ed.)). Riemma Editora, 2020.

ANJOS, R. **O desenvolvimento da personalidade na adolescência e a educação escolar:** aportes teóricos da psicologia histórico-cultural e da pedagogia histórico-crítica. 2017. 198f. Tese (Doutorado em Educação Escolar). PPEE, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara, 2017.

ARTHUR, C. **The Poverty of Financial Literacy Education.** Our Schools Our Selves, 23(July), 35–47, 2014.

ATKINSON, A.; MESSY, F. **Measuring financial literacy:** results of the OECD/ INFE pilot study. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n. 15, OECD Publishing, 2012.

BIMBATI, A. P. **O que mudou na rotina do diretor com a pandemia?** Associação Nova Escola, 2021. Disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/20215/o-que-mudou-na-rotina-do-diretor-com-a-pandemia. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular:** educação é a base. 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.397**, de 22 de dezembro de 2010. Brasília, 22 dez. 2010. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. 2010.

_____. **Decreto nº 10.393/2020**, de 09 de junho de 2020. Brasília, 09 jun. 2020. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF. 2020.

CALAMATO, M. **Learning financial literacy in the family.** 2010. 92f. Thesis (Master of Arts). Faculty of the Department of Sociology San José State University, dec. 2010.

CAMPOS, R.; PEREIRA, F.; RIBEIRO, W. Comportamento financeiro de estudantes no Sul de Minas. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 18, p. 116-135, 2024.

CARRARO, W.; MEROLA, A. Percepções adquiridas numa capacitação em educação financeira para adultos. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 19, p. 414-435, jan./dez. 2018.

CERETTA, S.; FROEMMING, L. Geração Z: compreendendo os hábitos de consumo da geração emergente. **RAUnP**, ano III, n.2, abr./set. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO – CNC. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor PEIC.** Disponível em: https://pesquisascnc.com.br/pesquisa-peic/ Acesso em: 04 mar. 2025.

CUNHA, M. O Mercado Financeiro Chega À Sala de Aula: Educação Financeira como política pública no Brasil. 2020. **Educação & Sociedade**, 41, 1–14.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA - ENEF. **Projeto itinerante de educação financeira.** [Desenvolvida AEF-Brasil]. 2018. Disponibiliza informações sobre a ENEF. Disponível em: https://www.vidaedinheiro.gov.br/quemsomos/. Acesso em: 18 abr. 2021.

FAMÁ, R., PRADO; A. O consumo e a importância da educação financeira para o Brasil. **Rev. Faculdade de Administração e Economia**, v.8, n.1, p.2-12, 2016.

FERNANDES, A.; CÂNDIDO, J. Educação financeira e nível do endividamento: relato de pesquisa entre os estudantes de uma instituição de ensino da cidade de São Paulo. **Rev. Elet. Gestão e Serviços**, v.5, n.2, jul./dez.2014.

GARCIA, N.; *et al.* **La educación financiera en América Latina y el Caribe:** situación actual y perspectivas. Serie políticas públicas y transformación productiva nº 12. Banco de Desarrollo de América Latina. Corporación Andina de Fomento, 2013.

GRANDISOLI, E.; JACOBI, P. R.; MARCHINI, S. **Pesquisa, educação, docência e a Covid-19.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: http://www.iea.usp.br/pesquisa/projetos-institucionais/usp-cidades-globais/pesquisa-educacao-docencia-e-a-covid-19. Acesso em: 20 maio 2021.

HORTA, N.; SENA, R. Abordagem ao adolescente e ao jovem nas políticas públicas de saúde no Brasil: um estudo de revisão. **Physis:** Revista de Saúde Coletiva, 2010, vol.20, n.2, p.475-495.

IBGE - INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2023, pobreza no país cai ao menor nível desde 2012.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em 1 9mar. 2025.

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD CONTÍNUA. Educação 2022. IBGE, 2022b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Sinopse estatística da educação básica 2020.** Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 15 maio 2024.

LUSARDI, A; MITCHELL, O. The economic importance of financial literacy: theory and evidence. **Journal of Economic Literature** 2014, 52(1), 5-44, v. LII, Mar. 2014.

JORGENSEN, B. **Financial Literacy of College Students:** Parental and Peer Influences. 2007. 89f. Thesis (Master of Science in Human Development). Virginia Polytechnic Institute and State University, oct. 2007.

MAGRO, C.; *et al.* O efeito da família no comportamento financeiro de adolescentes em escolas públicas. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Chapecó, v. 12, 2018.

MATTOS, A. R.; CASTRO, L. R. Ser livre para consumir ou consumir para ser livre? **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 14, n.1, p.151-170, jun.2008.

MESSY, F.; MONTICONE, C. **Financial Education Policies in Asia and the Pacific.** OECD Working papers on finance, insurance and private pensions nº 40, 2016.

NOVA ESCOLA. **A situação dos professores no Brasil durante a pandemia.** 2020. Disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/19386/qual-e-a-situacao-dos-professores-brasileiros-durante-a-pandemia. Acesso em: 13 maio 2021.

OECD. **Financial Literacy and Consumer Protection**: overlooked aspects of the crisis. Paris: [s.n.], 2009.

_____. **PISA 2015 Results in Focus.** OECD 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf Acesso em: 20 maio 2021.

PEREIRA, F. B. **Notas de um plano nacional de capacitação financeira.** 2015. 162f. Tese (Doutorado em Economia). Cedeplar/UFMG, Belo Horizonte, 2015.

PEREIRA, F., CAVALCANTE, A., CROCCO, M. Um plano nacional de capacitação financeira: o caso brasileiro. **Econ. Soc.** 2019, v.28, n.2, p.541-561.

_____ A Post-Keynesian Critique on Mainstream Financial Education. **Brazilian Keynesian Review**, *9*(2), 179 – 207, 2023. https://doi.org/10.33834/bkr.v9i2.290.

POTRICH, A. **Alfabetização financeira:** relações com fatores comportamentais e variáveis socioeconômicas e demográficas. 2016. 247f. Tese (Doutorado em Administração). PPA/UFSM, Santa Maria, 2016.

POTRICH, A.; VIEIRA, K.; KIRCH, G. Determinantes da alfabetização financeira: análise da influência de variáveis socioeconômicas e demográficas. **R. Cont. Fin. – USP**, São Paulo, v. 26, n. 69, p. 362-377, set./out./nov./dez. 2015.

SANTOS, C. P.; FERNANDES, D. A socialização de consumo e a formação do materialismo entre os adolescentes. **Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v.12, n.1, p.169-203, jan./fev. 2011.

SCIRÉ, C. "Financeirização da pobreza": crédito e endividamento no âmbito das práticas populares de consumo. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, v.20, n.1, 2011.

VIEIRA, K., JÚNIOR, F., POTRICH, A. Indicador de educação financeira: proposição de um instrumento a partir da teoria da resposta ao item*. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0182568, 2019.

4

Jullya de Faria Pereira
Cibelle Aparecida Honorato Rodrigues
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha
Luiz Antônio Staub Mafra

AGRICULTURA FAMILIAR NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SUL-MINEIRA:

UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS AGENTES DE ENSINO E OS IMPACTOS NOS INDICADORES EDUCACIONAIS

FAMILY FARMING IN SCHOOL MEALS IN THE SOUTH OF MINAS GERAIS: AN ANALYSIS OF THE PERCEPTION OF TEACHING AGENTS AND THE IMPACT ON EDUCATIONAL INDICATORS

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL SUR DE MINAS GERAIS: UN ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LOS AGENTES EDUCATIVOS Y DEL IMPACTO EN LOS INDICADORES EDUCATIVOS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.4



RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem possibilitado a promoção da segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. Para cumprir essa garantia, um aspecto importante do PNAE é a inclusão de alimentos provenientes da agricultura familiar. Sendo assim, este estudo busca investigar se tal inclusão impacta nos resultados educacionais, medidos pelo IDEB, bem como compreender a percepção dos agentes educacionais da rede pública de ensino sobre as potencialidades e desafios dessa aquisição. Para isso, realizou-se uma pesquisa quali-quantitativa, desenvolvida por meio de uma regressão linear múltipla no software Gretl e entrevistas semiestruturadas com análise de conteúdo. Os resultados sugerem que a inserção de alimentos da agricultura familiar na merenda escolar tem impacto positivo no IDEB. Contudo o modelo de regressão apresentou uma capacidade explicativa de 30,74%, indicando que outras variáveis também influenciam este resultado. Ademais, observou-se que os agentes educacionais consideram essa inserção como benéfica, auxiliando indiretamente nos resultados educacionais, além de contribuir para o desenvolvimento local e sustentável. Entretanto, enfrentam desafios como a falta de regulamentação e suporte técnico, burocracia excessiva, preços elevados e limitação de produtos.

Palavras-chave: Alimentação escolar, agricultura familiar, PNAE, regressão linear múltipla.



ABSTRACT

The National School Feeding Program has made it possible to promote food and nutritional security in the school environment. In order to fulfill this guarantee, an important aspect of the PNAE is the inclusion of food from family farming. Therefore, this study seeks to investigate whether this inclusion has an impact on educational results, as measured by the IDEB, as well as to understand the perception of educational agents in the public school system about the potential and challenges of this acquisition. A qualitative-quantitative study was carried out using multiple linear regression in Gretl software and semi-structured interviews with content analysis. The results suggest that including food from family farms in school meals has a positive impact on IDEB. However, the regression model had an explanatory capacity of 30.74%, indicating that other variables also influence this result. Furthermore, it was observed that educational agents consider this inclusion to be beneficial, indirectly helping educational results, as well as contributing to local and sustainable development. However, they face challenges such as a lack of regulation and technical support, excessive bureaucracy, high prices and limited products.

Keywords*: School meals, family farming, PNAE, multiple linear regression.*



RESUMEN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar ha permitido promover la seguridad alimentaria y nutricional en el entorno escolar. Para cumplir con esta garantía, un aspecto importante del PNAE es la inclusión de alimentos provenientes de la agricultura familiar. Por lo tanto, este estudio busca investigar si esta inclusión tiene un impacto en los resultados educativos, medidos por el IDEB, así como conocer la percepción de los agentes educativos del sistema público de enseñanza sobre el potencial y los desafíos de esta adquisición. Se realizó un estudio cualitativo-cuantitativo utilizando regresión lineal múltiple en el software Gretl y entrevistas semiestructuradas con análisis de contenido. Los resultados sugieren que la inclusión de alimentos procedentes de explotaciones familiares en las comidas escolares tiene un impacto positivo en el IDEB.. Sin embargo, el modelo de regresión tuvo una capacidad explicativa del 30,74%, lo que indica que otras variables también influyen en este resultado. Además, se observó que los agentes educativos consideran que esta inclusión es beneficiosa, ya que ayuda indirectamente a los resultados educativos, además de contribuir al desarrollo local y sostenible. Sin embargo, se enfrentan a retos como la falta de regulación y de apoyo técnico, la excesiva burocracia, los precios elevados y los productos limitados.

***Palabras clave**: Alimentación escolar, agricultura familiar, PNAE, regresión lineal múltiple.*



INTRODUÇÃO

As políticas públicas podem ser definidas como diretrizes voltadas para a resolução de problemas públicos, sendo fundamentais em nossa sociedade (Secchi, 2013). No contexto educacional, políticas públicas voltadas para a alimentação escolar são necessárias para assegurar que crianças e adolescentes tenham acesso a refeições nutritivas e equilibradas, cruciais para seu desenvolvimento (FNDE, 2024).

Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem possibilitado o acesso à segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. Além de cumprir com a garantia do direito à alimentação, um aspecto importante do PNAE é a inclusão de alimentos provenientes da agricultura familiar. Essa inclusão tem o potencial de contribuir para a qualidade nutricional dos alimentos, mas também fortalece a economia local, valoriza as tradições culturais e pode contribuir para a promoção de práticas alimentares mais sustentáveis (Brasil, 2009; Silva Sa *et al*., 2017; Totti *et al*., 2023).

Diante disso, sabendo da importância do PNAE para proporcionar uma melhor alimentação aos jovens, crianças e adolescentes, é pertinente compreender como essa integração entre a aquisição dos alimentos da agricultura familiar se dá na prática em sua realidade, principalmente quando percebida pelos agentes educacionais que estão inseridos nesse processo, bem como a influência dessa aquisição nos próprios indicadores educacionais.

A partir dessa compreensão, é possível contribuir para a melhoria das políticas públicas voltadas à alimentação escolar. Dessa forma, o presente trabalho tem como intuito investigar se a inserção de alimentos provenientes da agricultura familiar na merenda escolar impacta nos resultados educacionais, medidos pelo IDEB. Especificamente, pretende-se avaliar como a incorporação desses



alimentos influencia o desempenho escolar, considerando também variáveis como a média de alunos por turma, a taxa de evasão escolar e a percepção dos agentes educacionais sobre as potencialidades e desafios dessa aquisição.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O direito à alimentação, fundamental entre os direitos sociais, assegura o acesso físico e econômico adequado a alimentos, cabendo ao Estado garantir esse direito por meio de políticas públicas (Brasil, 2006). Secchi (2013) define políticas públicas como respostas a problemas sociais. Nesse sentido, em 1979, foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma das mais importantes políticas públicas do país (FNDE, 2023).

Desde o princípio, a luta para que a alimentação fosse reconhecida como um direito passou por diversas transformações, especialmente no ambiente escolar. No Brasil, a partir da década de 1930, a fome e a má nutrição deixaram de ser vistas apenas como problemas físicos e biológicos, sendo também reconhecidas como fenômenos sociais (Alves, 2007).

Nesse contexto, destaca-se a atuação do médico e pesquisador Josué de Castro, que denunciou a fome como um problema social ignorado pelas elites, relacionando-a à pobreza, desigualdade e ausência de políticas públicas adequadas (Alves, 2007). Ainda assim, foi apenas na década de 50 que surgiram os primeiros programas voltados para a oferta de alimentação escolar. A Campanha de Merenda Escolar (CME), depois denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), foi criada em 1955 e expandida em 1956. Inicialmente, o objetivo era combater a desnutrição

infantil, utilizando recursos locais e oferecendo apenas alimentos básicos (FNDE, 2023).

A campanha deu origem ao atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), formalizado em 1979 e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa oferece alimentação e ações de educação nutricional a todos os estudantes da rede pública, sendo um eixo fundamental para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA). Assim, o PNAE incentiva o consumo de alimentos variados e seguros, respeitando a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis (FNDE, 2023; FNDE, 2024).

O programa também tem como um de seus objetivos a promoção de uma alimentação que respeite as diferenças biológicas de idade, condições de saúde específicas e a vulnerabilidade social dos estudantes (Brasil, 2009). Por meio de sua atuação, ele busca conforme previsto na Lei nº 11.947/2009 e na Resolução nº 6/2020 do FNDE, apoiar o "[...] crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de práticas alimentares saudáveis" (FNDE, 2020, p. 2).

Para isso, é de responsabilidade do governo federal, repassar para as entidades executoras dos estados, municípios e escolas federais, 10 parcelas mensais, que vão de fevereiro até novembro, totalizando 200 dias letivos. As transferências financeiras são repassadas por meio do FNDE e do Ministério da Educação (MEC), que são fiscalizados. Para a fórmula de cálculo dos valores repassados, considera-se o número de estudantes atendidos, multiplicado pelo valor per capita estabelecido e pelo número de dias de atendimento. Assim, obtém-se o total de recursos financeiros previstos (FNDE, 2024).

Nesse sentido, com o apoio de profissionais de nutrição, as esferas municipal e estadual devem adquirir alimentos conforme o

cardápio proposto, priorizando orgânicos e agroecológicos, preferencialmente da mesma região. Assim, o programa destina 70% dos recursos para alimentos básicos e 30% para a agricultura familiar, com prioridade para povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, bem como 50% das compras devem ter mulheres como titulares (FNDE, 2024).

A AGRICULTURA FAMILIAR INSERIDA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A agricultura familiar é um modelo em que famílias utilizam pequenas propriedades rurais para garantir seu sustento por meio de cultivos (Soares, 2022). Embora muitas vezes associada à produção orgânica, é importante reconhecer que nem toda agricultura familiar está livre do uso de agrotóxicos ou segue práticas certificadas como orgânicas. Em alguns casos, mesmo quando os cultivos seguem princípios agroecológicos, os produtores não possuem o selo de produção orgânica, cujos critérios e custos de certificação podem ser inacessíveis para pequenos agricultores (Moraes; Oliveira, 2017). Ainda assim, segundo Bertolini, Paula Filho e Mendonça (2020) e Soares (2022), a agricultura familiar se destaca por adotar, com frequência, práticas que respeitam o meio ambiente, preservam a biodiversidade e favorecem a produção de alimentos mais saudáveis.

O reconhecimento do pequeno produtor rural e da agricultura familiar se deu apenas na década de 90, quando o poder público criou o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) (Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996) e anos depois através da Lei 11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Brasil, 2006). Foi por meio desses decretos que a agricultura familiar passou a ser vista oficialmente como uma forma de organização social, cultural, econômica e ambiental.



A importância e valorização da agricultura familiar, se dá através do seu papel crucial na produção de grande parte dos alimentos no país, como mandioca, arroz, leite, frutas, milho, bovinos, trigo e outros. Segundo o Anuário Estatístico da Agricultura Familiar, ela é a oitava maior produtora de alimentos do mundo e aproximadamente 10,1 milhões de agricultores familiares são responsáveis por gerar 23% do valor bruto da produção agropecuária (VBP) nacional (CONTAG, 2023).

A pesquisa de Totti *et al*. (2023), baseada nos estudos de Scarabelot e Schneider (2012), mostrou que a agricultura familiar impulsiona o desenvolvimento local por meio da cadeia agroalimentar curta. Ela promove a sustentabilidade, valoriza produtos locais e introduz uma nova concepção de qualidade, que abrange valores culturais, ecológicos e sociais. Nesse modelo, a proximidade entre produção e consumo facilita a interação entre agricultores e consumidores, caracterizando o fornecimento de alimentos para instituições, como escolas, dentro dessa lógica de cadeia agroalimentar curta (Totti *et al*., 2023; Scarabelot; Schneider, 2012).

Assim, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar gera inúmeros benefícios. Como os autores destacam:

> O diferencial dos alimentos é o fato de possuírem o valor nutricional necessário e fundamental ao bom desempenho na aprendizagem, pois aumenta a capacidade cerebral, melhorando a atenção, memorização, concentração e o raciocínio, imprescindíveis para a aprendizagem. Esta lei permitiu aos alunos das escolas públicas aprimorarem o seu rendimento escolar e terem uma expectativa de futuro promissor e valorizarem a agricultura familiar, conhecendo e respeitando o nobre trabalho dos pequenos produtores e seus familiares (Bertolini; Paula Filho; Mendonça, 2020, p. 10).



Dessa maneira, conhecendo melhor a agricultura familiar e o propósito de programas como o PNAE em incorporá-la à alimentação escolar, a seguir, analisaremos melhor a relação entre os indicadores educacionais e a merenda escolar, visando compreender como essa conexão pode ser mensurada e quais impactos são gerados por meio desses indicadores.

AGRICULTURA FAMILIAR NAS ESCOLAS E OS INDICADORES DE DESEMPENHO

O processo educacional é complexo e depende de diversos fatores, como o padrão de ensino, as condições familiares e o contexto social dos alunos. No entanto, a merenda escolar ainda desempenha um papel fundamental na educação brasileira, compondo esse conjunto de elementos que influenciam o desempenho escolar e que podem ser monitorados por meio de indicadores sociais e educacionais (Bezerra, 2009).

Os indicadores são fundamentais para diagnosticar problemas nas instituições de ensino e definir metas para melhorá-lo, permitindo comparações nacionais e internacionais (Kayano, 2004). Em um Estado democrático, ainda contribuem para a transparência e uma gestão pública mais eficiente (Souza, 2010). No Brasil, os principais indicadores vêm do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e do Censo Demográfico, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a taxa de evasão e a média de alunos por turma. A merenda escolar é um fator impactante no aprendizado, e a qualidade alimentar, especialmente com alimentos da agricultura familiar, está associada a um melhor desempenho, como aponta a pesquisa do IPEA, que observa uma correlação

positiva entre a aquisição desses produtos e o desempenho dos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (Silva; Coríaco; Zen, 2024).

Dessa forma, o consumo desses alimentos sugere melhorar não apenas as notas dos estudantes em disciplinas como português e matemática, mas também a taxa de aprovação e a redução do abandono escolar (Silva; Coríaco; Zen, 2024). Pesquisas como a de Gomes *et al*. (2021) reforçam esse impacto ao analisarem municípios do nordeste que seguiram o percentual mínimo de compras da agricultura familiar, conforme a Lei nº 11.947/2009. Nessas localidades, os estudantes apresentaram melhores indicadores educacionais, incluindo maiores taxas de aprovação, menores índices de abandono, redução da distorção idade-série e avanços no IDEB.

Assim, pode-se dizer que, semelhantemente aos estudos de Silva, Coríaco e Zen (2024), tais avanços encontrados estão diretamente relacionados à oferta de alimentos mais sazonais, locais e com menor uso de conservantes, ou seja, potencialmente mais sustentáveis e saudáveis, viabilizada pela inserção de produtos provenientes da agricultura familiar (Gomes *et al*., 2021). Logo, compreender a relação entre alimentação escolar e desempenho é fundamental para fortalecer políticas educacionais que busquem melhorar o aprendizado e promover a inclusão social.

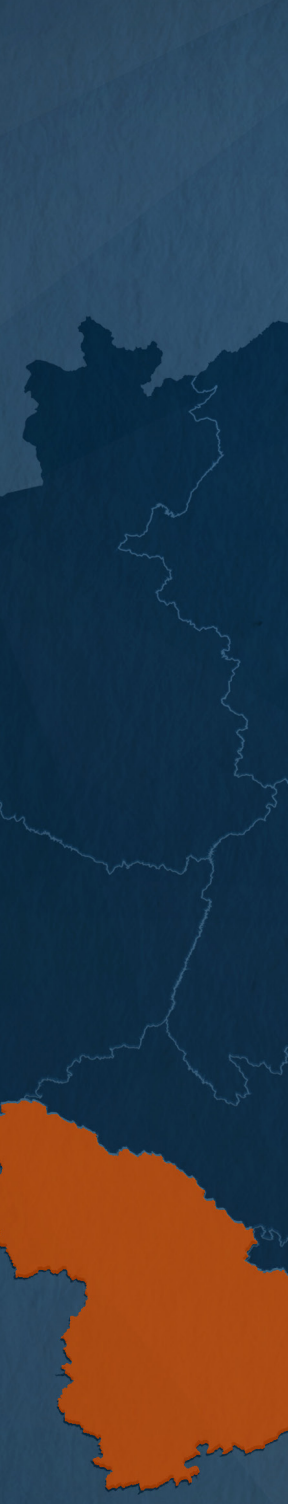
METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica de natureza qualiquantitativa com caráter descritivo. Dessa forma, ao compreender "quantificar" como o processo de transformar aspectos qualitativos, como a qualidade da alimentação escolar, em medidas numéricas, aplicamos a abordagem quantitativa ao analisar

a relação entre variáveis educacionais e o impacto da agricultura familiar na merenda escolar (Falcão; Régnier, 2000). Para isso, foi realizada uma regressão linear múltipla no *software Gretl*, com dados em painel do tipo transversal e temporal (seção transversal de municípios ao longo dos anos analisados).

Segundo Filho *et al*. (2011), a regressão linear múltipla trata-se de uma técnica estatística utilizada para examinar como uma variável dependente se comporta em função de várias variáveis independentes. De forma simplificada, os autores afirmam que, por meio da regressão, torna-se possível "estimar o grau de associação entre Y, variável dependente, e X1, conjunto de variáveis independentes (explicativas)" (Filho *et al*., 2011, p. 49). Ou seja, o objetivo, assim, é descobrir se há relação entre uma variável principal e outras que a influenciam, bem como se essas influências são positivas ou negativas, fortes ou fracas.

Além disso, a aplicação adequada da regressão linear múltipla pressupõe o atendimento de algumas condições principais, como: a) normalidade dos resíduos, onde os erros (diferenças entre os valores observados e os previstos) seguem uma distribuição normal; b) homocedasticidade, ou seja, variância constante dos erros (ausência de heterocedasticidade); c) ausência de colinearidade, que significa que cada variável usada no modelo traz uma informação diferente, sem repetir o que as outras já mostram; e d) ausência de autocorrelação, que significa que os erros do modelo são independentes uns dos outros. Esses pressupostos garantem a validade estatística e a confiabilidade dos resultados obtidos pelo modelo (Filho *et al*, 2011). Dessa forma, na presente pesquisa, considerou-se o IDEB como variável dependente, e como variáveis independentes, o Percentual de Aquisição de Agricultura Familiar, a Taxa de Evasão e a Média de Alunos por Turma, a fim de cumprir com o presente objetivo da pesquisa.



Quanto à coleta de dados quantitativos, a mesma foi realizada a partir das seguintes bases: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Média de Alunos por Turma e Dados da Agricultura Familiar, disponíveis no Portal GOV. Já a seleção dos municípios estudados foi feita com base naqueles localizados na região sul-mineira e, assim, supervisionados pela Superintendência Regional de Ensino de Varginha (SRE/MG). Foram analisados 28 municípios: Alfenas, Boa Esperança, Cambuquira, Campo do Meio, Campos Gerais, Campanha, Carmo da Cachoeira, Carvalhópolis, Coqueiral, Cordislândia, Elói Mendes, Fama, Guapé, Ilicínea, Lambari, Luminárias, Machado, Monsenhor Paulo, Nepomuceno, Paraguaçu, Poço Fundo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Gonçalo do Sapucaí, Três Corações, Turvolândia e Varginha.

Os municípios de Campo do Meio, Campos Gerais e Coqueiral foram excluídos da análise devido à insuficiência de dados sobre o percentual adquirido de agricultura familiar, IDEB e Taxa de Evasão, resultando na utilização de 25 municípios na análise final. O recorte temporal incluiu os anos de 2011, 2013, 2017, 2019 e 2021, considerando a periodicidade bienal da divulgação das notas do IDEB, com exceção de 2015, quando a maioria dos municípios não apresentou dados suficientes.

Os dados obtidos referem-se às escolas municipais dos municípios selecionados, pois os valores repassados pelo FNDE para o PNAE são divulgados apenas no nível municipal, não sendo possível acessar os valores destinados às escolas estaduais. Com isso, foram geradas estatísticas descritivas e aplicado o modelo de regressão linear múltipla.

Em seguida, realizaram-se testes para verificar a colinearidade, autocorrelação, heterocedasticidade e normalidade dos resíduos, a fim de garantir uma análise robusta e confiável dos resultados obtidos. Dada a natureza dos dados e algumas inconsistências na

validação dos pressupostos, ao gerar o modelo no *software Gretl***,** foi identificada a presença de autocorrelação, o que é comum em dados em painel e, embora não invalide o modelo, motivou o reajuste com a aplicação da heterocedasticidade corrigida, baseado no trabalho de Bruni, Filho e Lima (2014, p. 9), conforme descrito na seção a seguir.

Além disso, nesse estudo foram conduzidas entrevistas semiestruturadas, uma escolha feita com a intenção de aumentar a probabilidade de que "os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos", já que se trata de uma entrevista "com um planejamento aberto" (Flick, 2008, p. 143). Já a seleção dos participantes, foi realizada por conveniência (Prodanov; Freitas, 2013). Sobre o perfil dos entrevistados: (1) nutricionista escolar, (3) gestores escolares, (1) diretor educacional, (1) docente e (1) analista educacional (Inspetor escolar). A maioria é do sexo feminino (seis mulheres e um homem). Predomina-se a especialização como nível de escolaridade, embora um entrevistado tenha mestrado e outro não tenha informado sua formação. Eles atuam em diferentes instituições de ensino, como escolas públicas estaduais e municipais, além da SRE/Varginha. Quanto ao vínculo empregatício, três são profissionais efetivos e quatro são contratados.

Os participantes foram informados sobre o objetivo da entrevista e garantiu-se o anonimato. As entrevistas, com consentimento, ocorreram de forma presencial e virtual, com duração média de 15 minutos. A análise dos dados seguiu a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (1977), realizada em três etapas: a) pré-análise; b) exploração do material; e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Utilizou-se a análise categorial temática, com duas categorias definidas previamente: a) Potencialidades; b) Desafios da agricultura familiar na alimentação escolar.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

ANÁLISE DESCRITIVA E INFERENCIAL

Segundo Santos (2007), a estatística descritiva se concentra em métodos e técnicas que são usados para a coleta, organização, resumo e descrição de dados. A seguir, no quadro 1, são apresentadas as estatísticas descritivas.

Quadro 1 - Estatísticas Descritivas

	MÉD.	MEDIANA	D.P.	MÍN.	MÁX.
IDEB	6,261	6,200	0,6031	4,900	7,600
PERCENTUAL AGRICUL. FAM.	0,3213	0,3320	0,2183	0,0000	0,8690
TAXA EVASÃO	0,6472	0,1000	1,177	0,0000	7,200
MÉDIA ALUNOS POR TURMA	18,98	19,60	2,954	11,60	25,70

Fonte: elaborado pelos autores.

É possível observar que o mínimo obtido na variável "Percentual de agricultura familiar" foi de 0,0000 em alguns municípios, diante do recorte temporal analisado, a partir dos dados públicos abertos disponíveis no Portal GOV, ou seja, não apresentaram nenhum percentual de aquisição. Dentre os 25 municípios analisados, os que apresentaram esse percentual mínimo foram: Boa Esperança, Campanha, Elói Mendes, Fama, Lambari, Luminárias, Nepomuceno e Poço Fundo (em 2011), Alfenas e Fama (em 2013) e Machado e Poço Fundo (em 2021). Pode-se notar que no ano de 2011 o percentual mínimo foi significativo na quantidade de municípios, ano que se iniciou o processo de transparência dos valores de transferência do PNAE para a rede municipal, valores de aquisição



dos municípios para com a agricultura familiar e o percentual atingido dessa inclusão.

Além disso, outro valor mínimo significativo, foi o da variável "Taxa de evasão" correspondente a 0,000. Dentre eles: Boa Esperança, Guapé, Lambari, Luminárias e Turvolândia no ano de 2013; Carmo da Cachoeira, Carvalhopolis, Guapé, Monsenhor Paulo, Paraguaçu, Poço Fundo, Santana da Vargem, São Bento Abade e Turvolândia no ano de 2017; Alfenas, Ilicínea, Machado, Paraguaçu, Poço Fundo e Santana da Vargem no ano de 2019; Cambuquira, Carmo da Cachoeira, Fama, Santana da Vargem e Turvolândia em 2021. Esses municípios concomitantemente atingiram a Lei 11.947/2009 que prescreve a necessidade do mínimo de 30% do valor arrecadado em agricultura familiar. Em contrapartida, os municípios de Boa Esperança (2011, 2017 e 2019), Fama (2011, 2013 e 2017), Guapé (2021), Ilicínea (2017), Luminárias (2017 e 2021), Monsenhor Paulo (2021), Nepomuceno (2017), Paraguaçu (2021), Poço Fundo (2021), São Bento Abade (2021), São Gonçalo do Sapucaí (2021) e Três Pontas (2021), não atingiram o percentual de aquisição prescrito na Lei e, ainda assim, obtiveram um valor mínimo de 0,000 na taxa de evasão.

Ainda em relação a "Taxa de evasão", é perceptível uma variação relevante entre o valor mínimo (0,0000) e o valor máximo (7,2), onde maior valor é representado pelo município de São Bento Abade no ano de 2019, dado paralelo ao alcance do percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar (35,9%). Já o valor máximo correspondente a variável "Média de aluno por turma", de 25,70, diz respeito à cidade de Varginha em 2021. Relacionado a isso, o valor mínimo desta mesma variável, com o valor de 11,60, corresponde a cidade de Poço Fundo também no ano de 2021.

Tabela 1 - Descrição do Modelo de Regressão Linear Múltipla

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
Const.	7,29559	0,257465	28,34	3,00e-055 ***
Percent. Agri. Fam.	0,769352	0,218413	3,522	0,0006 ***
Taxa de Evasão	–0,116128	0,0213354	–5,443	2,79e-07 ***
Média de Aluno/Turma	–0,0629933	0,0137903	–4,568	1,19e-05***
R-quadrado	0,324236	**R-quadrado ajustado**	0,307481	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na Tabela 1, os dados indicam o modelo de regressão múltipla, realizado no *software Gretl*, em que se tem como variável dependente o IDEB e como variáveis independentes o Percentual de Aquisição de Agricultura Familiar, a Taxa de Evasão e a Média de Alunos por Turma. Através da análise dos dados, é possível observar que o modelo apresenta uma capacidade de explicação de 30,74%, representada pelo R-quadrado ajustado. Resultado que corresponde à capacidade de determinação que as variáveis independentes têm de explicar a variável dependente. Ou seja, para além dos 30,74% encontrados, existem outras variáveis que também possuem a capacidade de explicação, mas que não foram consideradas no estudo, tal como apontado por Silva, Coríaco, Zen (2024).

No contexto deste modelo, os coeficientes estimados indicam o quanto, em média, uma variação de uma unidade na variável independente está associada a uma variação na variável dependente (IDEB), mantidas constantes as demais variáveis do modelo. Os valores encontrados na coluna dos coeficientes indicam que, um aumento de 100% no Percentual de Aquisição de Agricultura Familiar, geraria um aumento 76,93%, em média, no IDEB. Com relação à variável Taxa de Evasão, observa-se uma relação negativa, de forma que um aumento de 100% na evasão resultaria, em média, em uma redução de 11,61% no IDEB. Da mesma forma, um aumento de 100% na Média de Alunos por Turma também se associa a uma redução de 6,29% no IDEB.

A partir disso, pode-se observar que todas as variáveis escolhidas tiveram uma margem de erro inferior a 1%, representadas pela última coluna. Para garantir a robustez do estudo, foi realizado o teste de colinearidade em que todas as variáveis independentes apresentaram valores abaixo de 10, o que não indica um problema na mesma. Em seguida, foi realizado o teste de normalidade dos resíduos, onde foi constatada a existência do mesmo, com p-valor de 0,254976. Com a aplicação da heterocedasticidade corrigida, o modelo foi validado no teste e não apresentou autocorrelação.

Com isso, à medida que aumenta a compra de alimentos da agricultura familiar, observa-se uma tendência de crescimento no valor do IDEB (indicador que mede o desempenho escolar). Ou seja, um melhor desempenho escolar está associado, nesse caso, a uma maior utilização de alimentos vindos da agricultura dos pequenos produtores, portanto, há uma relação positiva entre desempenho educacional e a compra de alimentos da agricultura familiar. Esse vínculo é corroborado por Gomes *et al*. (2021) e Silva, Coríaco, Zen (2024), que destacam que alimentos da agricultura familiar, mais nutritivos e diversificados, podem melhorar as notas dos alunos e contribuir para uma maior taxa de aprovação e redução do abandono escolar.

Além disso, observou-se uma relação negativa e significativa entre a Taxa de Evasão e o desempenho escolar (medido pelo IDEB), ou seja, quanto menor a evasão escolar, melhor o IDEB. Esse resultado atesta o argumento de Andrews e Vries (2012), que destacam a taxa de evasão como um importante indicador, pois quando muitos alunos abandonam a escola, isso pode reduzir o rendimento escolar, a qualidade do ensino e, consequentemente, o número de aprovações, uma vez que menos estudantes completam o ciclo de estudos.

Por fim, a Média de Alunos por Turma tem relação significativa com o IDEB: quanto maior, menores tendem a ser a taxa de aprovação e o desempenho dos estudantes. Embora não seja suficiente por si só, essa variável impacta as condições de ensino e aprendizagem

(Moraes, 2021). Crozatti (2019, p. 13) também defende que turmas menores favorecem a qualidade do atendimento educacional e a permanência dos alunos na escola.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A partir das falas dos entrevistados, a principal vantagem de incluir a agricultura familiar no PNAE é a maior acessibilidade, tanto geograficamente, com os agricultores estando mais próximos das escolas, quanto financeiramente, com os recursos sendo, em parte, suficientes. Embora haja divergências, a Lei nº 11.947/2009, ao garantir o repasse financeiro, facilita a continuidade da aquisição dos alimentos da agricultura familiar.

Como mencionado por Bertolini, Paula Filho e Mendonça (2020) e Soares (2022), entre os principais aspectos de potencialidades, está a garantia de uma maior segurança alimentar e qualidade nutricional oferecida aos estudantes. Assim como os autores enxergam os alimentos da agricultura familiar como diferenciais aos do mercado convencional, sendo esses ricos nutritivamente, os entrevistados, afirmam em concordância:

> [...] respeita muito ali a proporção de vitaminas, de ferro, de cálcio, em razão da idade né, que aquele aluno está. Então, todas as etapas ali, tem o valor nutricional que a gente tem que suprir daquele aluno no período que ele está na escola. Então esse alimento, ele vai trazer a quantidade de ferro, de cálcio, de vitamina C, certinha pra gente suprir as necessidades daquele aluno no momento que ele está estudando (Entrevistado 1).

Muitos profissionais ressaltam que a aquisição de alimentos ajuda a combater a vulnerabilidade social, sendo a escola fundamental para garantir alimentação adequada a muitas crianças e jovens da rede pública. Esses relatos confirmam o papel do PNAE como política pública essencial (Brasil, 2009; Secchi, 2013). Além disso,

os agentes educacionais percebem um impacto sociocultural, pois "a escola pode comprar o alimento natural perto da escola né, respeitando a cultura dela" (Entrevistado 1), o que fortalece a conexão cultural e social entre a escola e a comunidade. A integração entre agricultura familiar e merenda escolar beneficia não só os alunos, mas também os agricultores e a sociedade em geral. Conforme Silva Sá *et al*. (2017), os recursos investidos em alimentos de pequenos agricultores mantêm o dinheiro circulando localmente, promovendo o desenvolvimento econômico dos municípios. Assim, os agentes concordam que essa relação fortalece a economia local, beneficiando toda a população da região.

> Além de atender as crianças, ajudam os agricultores a complementar a renda, conseguir vender os seus produtos, ter um rendimento melhor (Entrevistado 6).

> Eu acho que a importância principal é a questão da valorização né, do produto da cidade, né? A valorização da economia local, é apoiar os pequenos agricultores né, para incentivá-los a fazer essa produção, e sair dos grandes centros, né? (Entrevistado 5).

Os trechos destacados revelam a percepção de valorização da economia local e apoio aos pequenos agricultores. A primeira fala enfatiza a geração de renda, enquanto a segunda se aproxima do conceito de desenvolvimento local, como proposto por Oliveira (2001). Para o autor, esse desenvolvimento não deve ser visto apenas pela ótica econômica, limitada ao capitalismo, mas deve incluir a valorização da economia local e a redução da dependência dos grandes centros, como mencionado pelo Entrevistado 5.

Além disso, os entrevistados notam o uso de alimentos sem agrotóxicos e naturais na alimentação ofertada, e enxergam como um dos maiores benefícios proporcionados. "É bom utilizar os alimentos da agricultura familiar porque é um alimento que na maior parte das vezes não tem agrotóxico, o que aumenta a qualidade da comida" (Entrevistado 6).

Embora a alimentação escolar não seja o único fator que influencia o desempenho escolar, como aponta o Entrevistado 7 e confirma a análise quantitativa apresentada neste artigo, ela pode contribuir significativamente para esse processo. Os agentes destacam que a oferta de alimentos de qualidade impacta positivamente o ensino-aprendizagem. Para o Entrevistado 3, "quando chega um alimento de alta qualidade dá um impacto muito grande nas ações pedagógicas", enquanto o Entrevistado 7 afirma que "com uma boa alimentação, a criança tem mais possibilidades de apresentar menos dificuldade, né, na aprendizagem, estar mais focado". Essas percepções estão em conformidade com os estudos de Gomes *et al*. (2021) e Silva, Coríaco e Zen (2024), que reconhecem os benefícios da alimentação escolar da agricultura familiar nos indicadores educacionais.

Apesar das potencialidades, há controvérsias. A falta de fiscalização, regulamentação e suporte técnico é o principal desafio para a inclusão de alimentos da agricultura familiar na merenda escolar, gerando dúvidas sobre a ausência de agrotóxicos e a qualidade da produção. A preocupação com a transparência reforça a necessidade de maior fiscalização e apoio aos pequenos agricultores. Como aponta o Entrevistado 4, "mesmo pagando mais caro, não tem certeza de que está recebendo o que espera."

> Porque pra atingir os trinta por cento já é bem complicado, bem difícil. Por vários motivos, um deles é aquilo que eu te falei, que eles já colocam um valor a mais e como eu disse, se a gente tivesse certeza que não tem agrotóxico, que é bem cuidado, que eles que produzem mesmo, a gente ainda vê como algo positivo, mas a gente não tem certeza se é isso que acontece, né? Então assim, a gente estaria colocando, aumentando a margem e muitas coisas que chega pra nós a gente está pagando mais caro, e a gente não sabe se está sendo feito do jeito que a gente acha que deve, que é o produtor produzindo mesmo, né? (Entrevistado 4).

A preocupação persiste na fala do Entrevistado 2: "Mas agora, acontece deles trazerem uma coisa que eles não produziram, que eles compraram no mercado. Então esse aí são os desafios maiores." Essa situação evidencia limitações no processo de verificação. Em alguns casos, a produção não é local, levando à compra de produtos em grandes centros comerciais, como o CEASA, interrompendo a cadeia alimentar curta.

> Por exemplo, aqui na região, a gente recebe maçã nas escolas, mas aqui na região não tem produtor de maçã. Então você sabe que isso vem do CEASA, aí o agricultor assina uma declaração que a produção é dele, e aí? [...] Porque quando ele entrega pra escola uma declaração de que ele que produz, na hora que ele entrega não me cabe questionar de onde que veio, né? Porque ele que produz. Só que às vezes chega com o próprio selo do CEASA, sabe? (risos) Aquele selinho, né? É porque maçã não tem, ninguém produz maçã aqui na região e isso tem outros produtos... (Entrevistado 5).

Embora a lei proíba a aquisição de alimentos da agricultura familiar que não sejam produzidos diretamente por eles (dentro dos 30% estipulados), a falta de fiscalização eficaz dificulta comprovar essa irregularidade. Para enfrentar esses problemas, a maioria dos entrevistados aponta a necessidade de apoio das instituições públicas, embora percebam falta de engajamento.

Quanto a esse suporte, eles veem a EMATER, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, como uma alternativa que deveria ser melhor estabelecida e organizada, "E eu acho que a EMATER poderia ser mais atuante, até nessa questão de levar para a escola quais são esses agricultores, orientar esses agricultores, sabe? Também foi destacado que o apoio é maior aos grandes produtores, enquanto os pequenos ainda enfrentam carência, especialmente em culturas como o café.

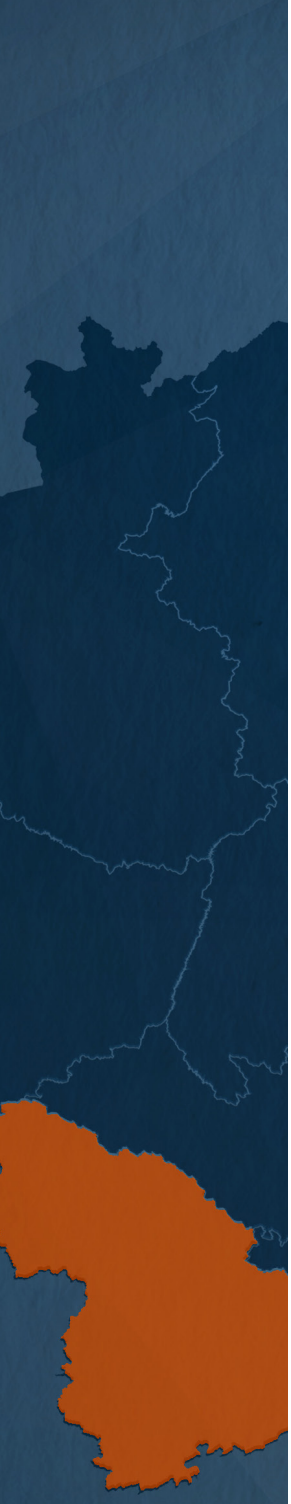
A falta de articulação entre setores compromete a aquisição de alimentos da agricultura familiar, que depende da integração dos atores envolvidos. Conforme Silva Sá (2017, p. 11), o não cumprimento das responsabilidades individuais prejudica o todo. Além disso, há contradições nas falas dos entrevistados: embora reconheçam a acessibilidade como uma potencialidade, apontam dificuldades e limitações no acesso pleno aos produtos e produtores, dificultando o cumprimento dos 30% previstos em lei.

> Muitas escolas não conseguem cumprir os trinta por cento, porque não tem agricultor familiar perto dela, né? E os que estão longe não compensa ir lá entregar. Porque, por ser um produto perecível né, e estragar muito rápido, às vezes esse tempo de entrega não dá certo (Entrevistado 1).

Os entrevistados revelam uma tensão entre a intenção de apoiar a agricultura familiar e os desafios práticos e financeiros enfrentados pelas escolas. A legislação impõe uma precificação que eleva os custos, gerando dúvidas sobre a viabilidade econômica. O Entrevistado 2 destaca essa limitação: "E a questão do preço também, que é bem mais caro"; "É, financeiramente não compensa [...]". Além disso, apesar da burocracia ser necessária para garantir o programa, seu excesso dificulta o acesso das escolas a alimentos saudáveis e o fornecimento pelos produtores. Como aponta o Entrevistado 5, "os pequenos agricultores não conseguem ter um selo, né? Um selo de controle de qualidade, porque tem que ter data, embalagem, então isso para os pequenos agricultores eles não conseguem".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos através da análise quantitativa demonstram que o percentual de aquisição de agricultura familiar possui uma relação positiva com o IDEB. Especificamente, um aumento



de 100% no Percentual de Aquisição de Agricultura Familiar, geraria um aumento 76,93%, em média, no IDEB. Com relação à variável Taxa de Evasão, observa-se uma relação negativa, de forma que um aumento de 100% na evasão resultaria, em média, em uma redução de 11,61% no IDEB. Da mesma forma, um aumento de 100% na Média de Alunos por Turma também se associa a uma redução de 6,29% no IDEB. Esses resultados estão alinhados com achados de pesquisas anteriores (Andrews; Vries, 2012; Crozatti, 2019; Moraes, 2021; Gomes *et al*., 2021; Silva; Coríaco; Zen, 2024).

Dessa forma, a partir deste estudo é possível observar que a inserção de alimentos provenientes da agricultura familiar na merenda escolar impacta no desempenho e resultados educacionais, medidos pelo IDEB. No entanto, através da análise dos dados, foi evidenciado que o modelo de regressão aplicado apresenta uma capacidade de explicação de 30,74%, representada pelo R-quadrado ajustado, o que indica que essa não é a única variável responsável pela qualidade do ensino escolar e a necessidade de realização de novos estudos sobre o tema, que explorem fatores como a infraestrutura escolar, o contexto socioeconômico e familiar dos estudantes, e outros. Vale ressaltar que, devido às limitações dos dados disponíveis, há o risco de uma generalização dos resultados. Haja visto que, os resultados podem variar em diferentes regiões e contextos educacionais, pois este estudo se restringe aos municípios da região sul-mineira.

Pôde-se observar também que os agentes educacionais consideram a inserção de alimentos provenientes da agricultura familiar na merenda escolar como benéfica, promovendo qualidade e segurança alimentar, influenciando indiretamente no desempenho escolar e contribuindo para o desenvolvimento local como principais potencialidades. Contudo, destacam-se também como principais desafios a ausência de regulamentação, fiscalização e suporte técnico, excesso de burocracia, preços elevados e limitação de produtos.

Embora existam obstáculos, o PNAE se configura como uma política fundamental. Dessa forma, superar esses desafios exige um esforço conjunto entre escolas, agricultores e instituições públicas para aprimorar a regulamentação e fiscalização do programa, garantindo diretrizes mais eficientes para a compra de alimentos da agricultura familiar. Por fim, sugere-se que futuras pesquisas explorem a implementação do PNAE em diferentes contextos socioeconômicos e considerem estudos longitudinais para investigar os efeitos a longo prazo da alimentação escolar na aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ALVES. J. J. A. Uma leitura geográfica da fome com Josué de Castro. **Revista de Geografia Norte Grande**, vol. 1, n. 38, p.5-20, 2007. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30003801. Acesso em: 13 jun. 2024.

ANDREWS, C.; VRIES, M. S. Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009). **Cadernos de pesquisa**, v. 42, p. 826-847, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BERTOLINI, M. M. B.; PAULA FILHO, P. L.; MENDONÇA, S. N. Y. G. A importância da agricultura familiar na atualidade. **Ciência, Tecnologia e Inovação:** do campo à mesa. recife: Editora Iidv, 2020.

BEZERRA, J. A. B. Alimentação e escola: significados e implicações curriculares da merenda escolar. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 103-115, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994.

BRUNI, A. L.; FILHO, J. M. D.; LIMA, B. J. Gerenciamento de resultados por meio de decisões operacionais e a adoção das práticas contábeis internacionais. *In:* **XVI CONGRESSO DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE**, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Anuário Estatístico Da Agricultura Familiar 2023.** Editora: CONTAG. Brasília, 2023. Disponível em:https://ww2.contag.org.br/contag-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2023-2023072. Acesso em: 02 jun. 2024.

CROZATTI, J. Variáveis de influência no IDEB do ensino fundamental dos municípios paulista em 2017. **XXVI Congresso Brasileiro de Custos**. Curitiba, PR, Brasil, 2019.

FALCÃO, J. T; RÉGNIER, J. "**Sobre os métodos quantitativos na pesquisa em ciências humanas**: riscos e benefícios para o pesquisador". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 81, n. 198, 2000.

FILHO, D. F. *et al*. O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, 2011.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa-3.** Artmed editora, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Ministério da Educação. Dados da Agricultura Familiar, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar. Acesso em: 01 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Ministério da Educação. Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view. Acesso em: 16 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Ministério da Educação. Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cartilha Alimentação Escolar e Agricultura Familiar. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html. Acesso em: 15 maio 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Histórico,2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico. Acesso em: 18 de maio de 2024.

GOMES, L. S. *et al*. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, 2021.

KAYANO, J. Indicadores para o diálogo. **Boletim Do Instituto De Saúde** - BIS, (32), 37–38, 2024. Disponível em: https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/38018. Acesso em: 10 jun. 2004.

MORAES, M. D; OLIVEIRA, N. A. M. Produção orgânica e agricultura familiar: obstáculos e oportunidades. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, [*S.l.*], v.3, n.1, p.19–37, 2017. Disponível em: https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/RDSD/article/view/3372. Acesso em: 4 jun. 2025.

MORAES , T. O. **Análise da média de alunos por turma e taxas de rendimento**. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2021.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma:** o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; 2001.

PRODANOV, C..; FREITAS, E. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, C. **Estatística descritiva.** Manual de auto-aprendizagem, v. 2, 2007.

SCARABELOT, M.; SCHNEIDER, S. **As cadeias agroalimentares curtas e desenvolvimento local**: um estudo de caso no município de Nova Veneza/SC, v. 14, n. 19, p. 101-130, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, S. P; CIRÍACO, J. S; ZEN, E L. **Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2024. (Texto para Discussão, n. 3039). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3039-port.

SILVA SA, S. *et al*. A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais (Brasil). **Revista Espacios**, vl. 38, n. 46, 2017.

SOARES, M. F. **Da horta ao prato: a agricultura familiar e a sua contribuição na alimentação escolar**. Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Agrícolas do Instituto Federal do Espírito Santo - Campus Itapina, Colatina, 2022.

SOUZA, ALBERTO DE MELLO. A Relevância dos Indicadores Educacionais para Educação Básica: informação e decisões. **Revista Meta**, p. 153-179, 2010.

TOTTI, A. *et al*. **A agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** um estudo no município de Alfenas. *In:* Desenvolvimento, Sustentabilidade e Políticas Públicas e Culturais, v. 1, p. 9-32, 2023.

5

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto
Valderí de Castro Alcântara
José Roberto Pereira

A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO ÁGUA

CO-PRODUCTION OF THE PUBLIC GOOD WATER

LA COPRODUCCIÓN DEL BIEN PÚBLICO AGUA

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.5



RESUMO

A água potável é reconhecida pela Organização das Nações Unidas como direito humano básico e indispensável para a vida, assim como os serviços de saneamento. O bem deve ser de atendimento universal sem exclusão ou discriminação no acesso e na qualidade. O objetivo deste estudo é investigar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Sul de Minas. A pesquisa teórica-empírica se baseou em uma abordagem qualitativa com o método estudo de caso. A investigação apontou dois cenários distintos de prestação de serviços de água: área urbana e área rural. Enquanto no âmbito urbano há indícios de uma coprodução funcional, que ocorre mediante necessidades, especialmente, particulares, nas comunidades rurais existe uma mobilização em torno da água e os cidadãos são corresponsáveis pelo acesso, cuidado e tratamento. A experiência empírica relatada na pesquisa orienta-se às diferentes formas de atrair cidadãos na prestação de serviços públicos, ressignificando seus direitos e deveres sobre a água.

Palavras-chave: Abastecimento de água. Prefeitura Municipal. Coprodução. Bem público.



ABSTRACT

Drinking water is recognized by the United Nations as a basic human right and indispensable for life, as are sanitation services. It should be universally available without exclusion or discrimination in terms of access and quality. The aim of this study is to investigate the provision of municipal water services from the perspective of the co-production of the public good in Delfim Moreira, in the south of Minas Gerais. The theoretical-empirical research was based on a qualitative approach using the case study method. The investigation revealed two distinct scenarios for the provision of water services: urban and rural areas. While in the urban sphere there is evidence of functional co-production, which occurs through especially private needs, in rural communities there is mobilization around water and citizens are co-responsible for access, care and treatment. The empirical experience reported in the research focuses on the different ways of attracting citizens to the provision of public services, re-signifying their rights and duties in relation to water.

Keywords*: Water supply. City Hall. Co-production. Public good.*



RESUMEN

El agua potable está reconocida por las Naciones Unidas como un derecho humano básico e indispensable para la vida, al igual que los servicios de saneamiento. Debe estar disponible universalmente sin exclusión ni discriminación en términos de acceso y calidad. El objetivo de este estudio es investigar la prestación de servicios municipales de agua desde la perspectiva de la coproducción del bien público en Delfim Moreira, en el sur de Minas Gerais. La investigación teórico-empírica se basó en un enfoque cualitativo utilizando el método de estudio de caso. La investigación reveló dos escenarios distintos para la prestación de servicios de agua: el urbano y el rural. Mientras que en el ámbito urbano se evidencia una coproducción funcional, que tiene lugar a través de necesidades especialmente privadas, en las comunidades rurales existe una movilización en torno al agua y los ciudadanos son corresponsables del acceso, cuidado y tratamiento. La experiencia empírica relatada en la investigación se centra en las diferentes formas de atraer a los ciudadanos a la prestación de servicios públicos, resignificando sus derechos y deberes en relación con el agua.

***Palabras clave**: Abastecimiento de agua. Administración municipal. Coproducción. Bien común.*



INTRODUÇÃO

A água é um recurso vital, reconhecida pela Organização das Nações Unidas como direito humano básico (ONU, 2015). Em declaração da Assembleia Geral, destacou-se sua relevância para o desenvolvimento socioeconômico, a produção de energia e alimentos, bem como a garantia da sobrevivência. Embora seja essencial para a sociedade, o acesso universal à água ainda requer muitos investimentos (ONU, 2015).

Em 15 de julho de 2020, foi publicado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, que atualiza o marco legal do saneamento no Brasil e promove uma série de alterações nas atribuições e competências de outras leis. Dentre as mudanças, a Agência Nacional de Águas, agora Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), passou a ter responsabilidade de regular o setor, enquanto este fica mais atrativo aos investimentos privados com a justificativa de maior eficiência e alcance (Brasil, 2020).

Com as novas regras, estados e municípios realizarão um processo de concorrência aberta à iniciativa privada para prestação de serviços de água e saneamento. Entretanto, a estratégia está na contramão daquelas utilizadas por muitos países desenvolvidos que possuem um marco histórico de remunicipalização – serviços de água e saneamento sob domínio de empresas que retornaram para a gestão do setor público (Lobina; Hall, 2013; Lobina, 2015; Kishimoto; Lobina; Petitjean, 2015).

A água, como bem público e de direito universal, ou mesmo um bem comum de uma dada coletividade, não pode ser tratada como uma mercadoria, submissa aos interesses corporativos, tal qual posto em resolução da ONU. Sendo assim, o objetivo deste estudo é investigar a prestação de serviços municipais de água sob a ótica da coprodução do bem público em Delfim Moreira, Sul de Minas.



O município está localizado em uma região tipicamente montanhosa com vasta malha hidrográfica.

A temática da coprodução pode ser aplicada do planejamento à entrega do serviço, sendo vista como uma alternativa à privatização de recursos ofertados pelo governo (Age; Schommer, 2017; Calabro, 2012). A proposta emerge de uma lacuna da literatura em experiências empíricas orientadas para a inserção de cidadãos e/ou terceiro setor na prestação de serviços públicos e nas responsabilizações que lhes cabem, ainda que se tenha avançado consideravelmente o debate teórico sobre a coprodução (Verschuere; Brandsen; Pestoff, 2012).

Infelizmente, a população mundial passa por grandes desafios para que os serviços de água e saneamento atendam a todos (Connor; Uhlenbrook; Koncagül, 2019). Portanto, é necessário defender este bem público de grandes empresas para que o lucro não ultrapasse o real sentido da prestação de serviços e reconhecer a água enquanto direito humano e não uma *commodity*.

COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

As discussões sobre coprodução surgiram nos anos 1970 como uma alternativa ao sistema burocrático e centralizador da administração pública (O'Brien *et al*., 2017). A apresentação do conceito pela autora Elinor Ostrom e seu grupo de trabalho ocorreu no *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, na Universidade de Indiana (Ostrom, 1996; O'Brien *et al*., 2017). No início dos anos 1980, autores da época discutiram a incorporação do aspecto "público", e a coprodução do bem público ou de serviços públicos passou a ser reconhecida por meio de possíveis melhorias que os cidadãos proporcionariam aos serviços do governo (Parks *et al*., 1981; O'Brien *et al*., 2017).



O prefixo 'co' do radical 'produção' indica o ato de produzir em conjunto sob uma perspectiva horizontal com diferentes atores envolvidos (Barcellos, 2020). A coprodução vai além do fator instrumental de um processo inovador, potencializando a noção de coletivo nos serviços e produtos ofertados à sociedade (Alford, 2013). Assim, o agente contribui para a produção, consome esse serviço e avalia a sua qualidade (Osborne; Strokosch, 2013).

A noção de coletivo representa a luta por bens, espaços e recursos que são comuns a uma comunidade, constituindo um conjunto de práticas compartilhadas e recíprocas (Tonnuchi Filho; Cruz, 2019). Ao estabelecer posições contrárias às privatizações e às extensões da lógica da mercadoria nas esferas sociais, a compreensão do comum sustenta e guia a construção de múltiplas experiências de produção, reprodução (Tonnuchi Filho; Cruz, 2019) e coprodução.

A ideia da coprodução vem sendo discutida há décadas e, nos últimos anos, experimentou um renascimento diante dos desafios da gestão pública (Verschuere; Brandsen; Pestoff, 2012). Em sua essência, a coprodução acontece porque há o desejo de buscar uma melhor atuação pública, com maior participação de organizações não governamentais visando o bem-estar da comunidade, o interesse público e a promoção de cidadãos engajados para uma transformação social (Salm, 2014).

No que tange a gestão das águas, o contexto dramático revela dinâmicas historicamente marcadas por disputas, conflitos e tensões, como é o caso dos municípios de Cambuquira, Caxambu e Lambari, que fazem parte do Circuito Turístico das Águas de Minas Gerais. Esses municípios apresentam um conjunto de acontecimentos e controvérsias, iniciados em 1981, com a exploração das águas minerais (Alcântara, 2018).

Desde então, muitas manifestações, protestos e disputas marcam o debate de bens de interesse público dominados por grandes

corporações. As articulações reforçam as práticas sociais na construção de sistemas deliberativos com efeitos causais nas relações hegemônicas sobre as alternativas de gestão das águas (Alcântara, 2018).

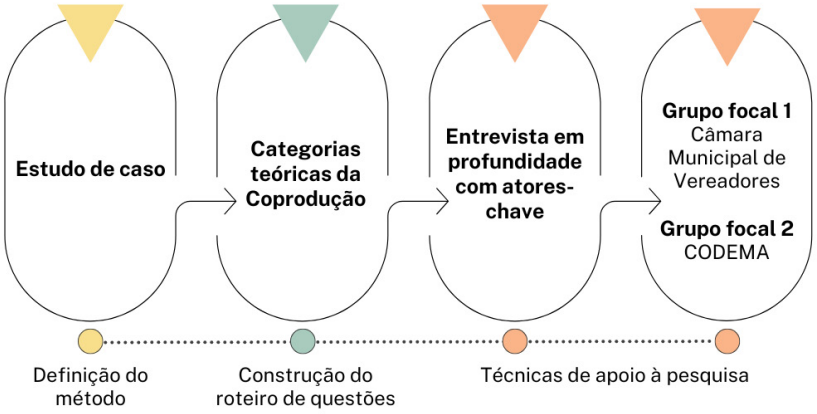
Para compreender as práticas sociais enquanto mecanismo de integração e incentivo na mobilização de recursos, as concepções tradicionais da administração pública precisam ser revisadas (Bovaird, 2007). Afinal, a dinamicidade do cenário atual requer múltiplos olhares em prol de uma gestão que valorize suas raízes e propósitos.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa teórica-empírica possui abordagem qualitativa e fundamenta-se na relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem observa (Farias Filho; Arruda Filho, 2013). Para isso, buscou-se investigar a prestação de serviços municipais na região de planejamento Sul de Minas, levando em consideração os seguintes critérios: percentual de população atendida por rede de serviços de abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário; elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB); participação em consórcios e convênios de saneamento; presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA); e instalação de uma Estação de Tratamento de Água (ETA) (IMRS, 2017).

O município de Delfim Moreira contemplou todos os critérios e, após a coleta de informações sobre a região, realizou-se uma visita *in loco* para conhecer a Prefeitura Municipal e as instalações da ETA. As primeiras conversas e contatos aconteceram nesse momento e, a partir disso, o procedimento metodológico foi definido (Figura 1).

Figura 1 - Procedimento metodológico



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a realização do estudo de caso, optou-se pela entrevista em profundidade com sete atores-chave: prefeito da gestão 2016-2020; secretário de Obras e Serviços Urbanos; funcionário da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos; secretária de Meio Ambiente e Agricultura; funcionário da ETA; químico responsável pela ETA; e representante comunitário do bairro Rio Claro, zona rural de Delfim Moreira. As entrevistas foram realizadas no período de dezembro do ano de 2019 a fevereiro do ano de 2020.

Posteriormente, dois grupos focais foram desenvolvidos com cinco vereadores da Câmara Municipal de Delfim Moreira, gestão 2016-2020, e cinco membros do CODEMA da mesma época. Os grupos delimitados possuem características em comum e certa homogeneidade (Yun, 2019; Abreu; Baldanza; Gondim, 2009).

As técnicas de grupo focal e de entrevista em profundidade foram orientadas pelo roteiro de questões construído com base nas categorias teóricas de investigação identificadas na literatura da coprodução do bem público, sendo elas: protagonismo, responsabilidade compartilhada, engajamento cívico, participação, confiança,

transparência, *accountability* e interesse (Salm, 2014; Moretto Neto; Salm; Burigo, 2014; Burigo, 2015; Bovaird, 2007; Rocha *et al*., 2019). Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

GESTÃO DA ÁGUA NO MUNICÍPIO DE DELFIM MOREIRA

O MUNICÍPIO

Delfim Moreira possui uma população estimada de 7.952 habitantes (IBGE, 2022). O município é dividido em zona urbana e zona rural, contando apenas com o Distrito da Barra. Há, aproximadamente, dez bairros urbanos e quarenta e cinco bairros rurais, onde vivem mais de 60% da população. O município está localizado no bioma Mata Atlântica e na Área de Preservação Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), criada em 3 de junho de 1985 pelo Decreto Federal nº 91.304 (Prefeitura Municipal de Delfim Moreira, 2019). O município faz parte do Circuito Turístico Sul de Minas e Circuito Turístico Terras Altas da Mantiqueira (Prefeitura Municipal de Delfim Moreira, 2019).

A região, tipicamente montanhosa, possui uma vasta malha hidrográfica, a partir da nascente do Rio Sapucaí. Na região da bacia, há uma Pequena Central Hidrelétrica conhecida como PCH Ninho de Águia (Minas Gerais, 2010). O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sapucaí (CBH Sapucaí) possui o projeto "Cadastramento de Nascentes" que abrange, dentre outros municípios, Delfim Moreira, e auxilia na proteção e conservação desse bem (CBH Sapucaí, 2020).



Em 2015 foi aprovado o projeto "Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira". Esta foi a primeira experiência da Prefeitura Municipal no incentivo à recuperação e à preservação das nascentes do município, além de promover a capacitação e o manejo sustentável dos produtores rurais e aumentar a cobertura florestal do Rio Santo Antônio, uma vez que se trata da bacia de maior drenagem e concentração de nascentes para o abastecimento público (Delfim Moreira, 2015a). Em 2016, o projeto "De olho nos Olhos", desenvolvido pelo Grupo Dispersores, uma Organização Não Governamental (ONG) fundada no município de Brazópolis, iniciou a recuperação de 200 nascentes e a restauração da vegetação nativa de 157 hectares de Mata Atlântica no Sul de Minas. O município de Delfim Moreira foi um dos atendidos e beneficiados (Grupo Dispersores, 2017).

O trabalho consiste, basicamente, em cercar as áreas de influência de uma determinada nascente para estancar processos de degradação (Negrão; Assini, 2019). Para acelerar a regeneração natural da área desmatada, são introduzidas mudas de árvores nativas. Tais áreas normalmente se localizam no entorno do olho d'água ou mina d'água – nomes populares dados à nascente e que inspiraram o nome do projeto (Negrão; Assini, 2019).

A proteção e a recuperação de nascentes é uma ação necessária, pois, além das questões ambientais, o abastecimento de água advém principalmente desta natureza de captação. Ao todo, o município conta com os seguintes pontos canalizados: Brumado (5); Rosário (2); São Bernardo (1); Sertão Pequeno (1); Barra (2); Rio Claro (1); Biguá (2); Água Limpa (1); Barreirinho (1); Barreiro (1); Monteiro (2); Barreira (2); Turma (1); e Peixe (1) (Delfim Moreira, 2015b).

Constantemente, são manifestadas preocupações sobre os trabalhos de preservação das nascentes. No dia 10 de fevereiro de 2025, tornou-se público um requerimento emitido pelo presidente da Câmara Municipal de Delfim Moreira à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, a respeito das condições

atuais das nascentes do município. No documento, solicita-se o detalhamento de ações realizadas para proteger essas fontes de água e garantir a sustentabilidade ambiental da região (Câmara Municipal de Delfim Moreira, 2025).

A água no município é gratuita e a Prefeitura Municipal cobra apenas uma taxa simbólica no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Entretanto, os âmbitos urbano e rural se distinguem no tratamento recebido, e a investigação da coprodução em cada caso indica particularidades interessantes para a experiência empírica (Salm, 2014; Moretto Neto; Salm; Burigo, 2014; Burigo, 2015; Bovaird, 2007; Rocha *et al*., 2019).

COPRODUÇÃO NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA EM DELFIM MOREIRA

Protagonismo entre Estado e sociedade

Os serviços relacionados à gestão de água são centralizados na Prefeitura Municipal – toda tomada de decisão cabe à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. É neste setor que se encontram os profissionais ligados diretamente à prestação de serviços (Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Grupo Focal 1). Apesar de contar com o apoio de secretarias e funcionários no âmbito urbano (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 2), e de atores sociais no âmbito rural (Entrevistado 3; Entrevistado 6; Grupo Focal 2), as decisões são centralizadas apenas na gestão local.

Na área urbana, a coprodução funcional representa uma estratégia utilizada pelo aparato público para produzir os serviços de maneira mais eficiente e eficaz com o envolvimento de secretarias e gestores responsáveis direta ou indiretamente (Salm; Menegasso,



2010; Moretto Neto; Salm; Burigo, 2014). Já na área rural, a Prefeitura oferta, basicamente, a infraestrutura de canalização das nascentes até as caixas d'água, que armazenam e distribuem para as propriedades, e um funcionário para realizar o processo de adição de cloro nas caixas.

Portanto, apesar do protagonismo ser do Estado, existe uma mobilização social, uma vez que os demais serviços que garantem a proteção da água são assumidos pelos próprios moradores. Na área rural há a sinergia entre setor público e cidadãos na realização dos serviços de abastecimento de água em prol do bem comum (Salm; Menegasso, 2010; Moretto Neto; Salm; Burigo, 2014).

Responsabilidade compartilhada

A responsabilidade é compartilhada entre a Prefeitura Municipal e uma empresa privada representada pelo químico que trabalha na ETA. As competências são divididas da seguinte forma: captação, distribuição e cortes são responsabilidades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 7; Grupo Focal 1); tratamento, controle e monitoramento da qualidade da água no sistema de abastecimento do município na área urbana são responsabilidades do químico na Estação (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7; Grupo Focal 2); a Vigilância Sanitária é a responsável pela coleta do material encaminhado para análise no laboratório e acompanhamento dos serviços desenvolvidos pelo químico (Entrevistado 2); a Secretaria da Fazenda disponibiliza, orienta e fornece os relatórios quando solicitados, seja para verificar algum resultado sobre a água, para divulgação ou análise interna da Prefeitura (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Grupo Focal 2); os projetos e os trabalhos de conscientização ficam a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Entrevistado 2;



Entrevistado 3); a disseminação das informações é responsabilidade do Setor de Comunicação (Entrevistado 2).

Na área rural, a responsabilidade é compartilhada entre administração pública e moradores dos bairros rurais. Esses moradores assumem parte dos processos do abastecimento de água, tais como: cuidar das caixas d'água próximas às plantações, monitorando a pastagem de animais nas nascentes; controlar possíveis desperdícios de água; e promover a cooperação entre proprietários de fazendas para que ambos cuidem do entorno (Entrevistado 3; Grupo Focal 1; Grupo Focal 2). Observa-se que Estado e sociedade atuam de forma conjunta, o que sinaliza indícios de uma rede de coprodução, apesar de seus desafios e limitações.

A Prefeitura Municipal sempre esteve à frente dos serviços de água em Delfim Moreira. Segundo relatos, em meados dos anos 2000 houve a tentativa de implantação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), mas a iniciativa foi contida pela pressão popular (Entrevistado 2; Entrevistado 6; Grupo Focal 2). Porém, mesmo sem a conclusão das instalações, a empresa tem uma concessão de 30 anos para operar no município, mais especificamente até 29 de outubro de 2031 (Entrevistado 3).

A região é rica em nascentes e os cidadãos temem pagar por um bem que hoje é gratuito e em abundância, por isso tamanha aversão à empresa (Entrevistado 5). Por outro lado, o consumo exagerado gera reflexos negativos para a população e o meio ambiente. Segundo o Entrevistado 2, "hoje o município é dividido em relação a isso, pois parte entende que seria interessante a cobrança pela água e/ou a implantação da Copasa para ter um maior controle sobre o consumo".

A coprodução contribui para a reconceitualização da prestação de serviços como um processo de construção social (Bovaird, 2007). O município dispõe de inúmeros potenciais que são pouco ou



mal explorados. Por isso, é ilusório pensar que uma empresa resolveria os problemas de consumo excessivo de água, falhas de gestão, controle e qualidade.

Engajamento cívico

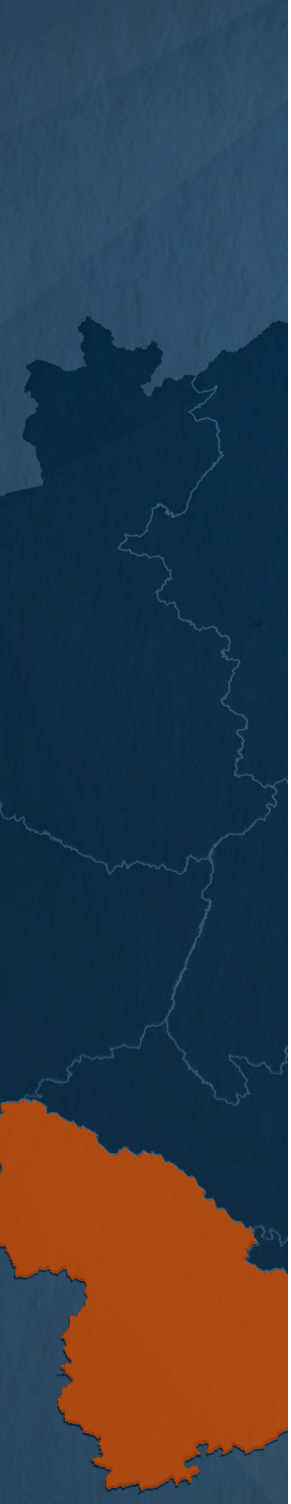
Diante desse cenário, há diferentes tipos de engajamento cívico. No âmbito urbano, o engajamento é baixo e mediante interesses individuais. Todos os entrevistados afirmaram que grande parte dos moradores procura se envolver nos assuntos de água apenas quando necessitam de algo. Há engajamento se, por exemplo, for realizado algum tipo de serviço no bairro que os beneficiarão (Entrevistado 4). Apesar dos ganhos, ainda falta motivação para que os cidadãos se comprometam com a prestação de serviços (Alford, 2009; Verschuere; Brandsen; Pestoff, 2012; O'Brien *et al*., 2017).

No caso da área rural, o cenário muda. Os moradores cuidam da água e se demonstram mais disponíveis para auxiliar a Prefeitura Municipal. Percebe-se que uma parcela da população se engaja no sentido de contribuir com o bem-estar coletivo (Entrevistado 3). Desse modo, o cidadão busca na coletividade um esforço motivado pelo altruísmo, o que reforça a dedicação de tempo e esforço mediante as necessidades intrínsecas e os valores sociais (Alford, 2009).

O processo requer tempo para alcançar uma condição desejável e engajamento das pessoas para que a colaboração seja mútua (Negrão; Assini, 2019). Uma nascente preservada garante a conservação da água na propriedade, assegura o abastecimento da população e mantém o equilíbrio do ecossistema (Negrão; Assini, 2019).

Participação e suas (de)limitações

Nos meios institucionais a participação da sociedade pode ocorrer via ligação telefônica no setor responsável ou pela ouvidoria geral.



Na página da Prefeitura Municipal, o cidadão encontra todas as informações necessárias para o contato. Apesar da oferta destes canais de participação, o contato informal é o mais frequente. Em municípios de pequeno porte, as relações interpessoais são fortes e, no caso de Delfim Moreira, os cidadãos têm diálogo direto com prefeito, vereadores e secretários. A participação também ocorre pelas redes sociais (Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 5, Entrevistado 6; Grupo Focal 1).

Na área rural, a participação é ativa nas dependências dos bairros, visto que nem todos têm condições de se deslocar até a região central ou têm acesso à internet (Entrevistado 6). Os moradores diariamente desempenham funções em prol do cuidado, do monitoramento e, até mesmo, do abastecimento de água. A participação também pode ser mediada por um representante comunitário, seja um vereador morador da zona rural ou, então, um membro da sociedade eleito para tal (Entrevistado 6; Grupo Focal 1).

Confiança mútua

Em relação à confiança, há aqueles que confiam totalmente na prestadora de serviço, nas garantias e nos parâmetros adotados (Entrevistado 1; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 7); aqueles que manifestam uma confiança parcial devido à presença de reclamações e irregularidades nos resultados das análises da água (Entrevistado 2; Entrevistado 5; Grupo Focal 1); e aqueles que não confiam por conta do tratamento precário na zona rural e pela falta de estrutura (Entrevistado 6; Grupo Focal 2).

Em média, 70% dos entrevistados mencionaram as medidas técnico-científicas que são seguidas pelos operadores da Estação. Segundo o Entrevistado 7, há operadores na ETA durante as 24 horas do dia fazendo monitoramento da água. Eles seguem análises de rotina para cumprimento da Portaria de Consolidação nº 5,

de 28 de setembro de 2017, que estabelece as normas do Sistema Único de Saúde sobre o controle e a vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade (Brasil, 2017). Além de seguirem os procedimentos definidos na portaria, os operadores realizam análises de duas em duas horas para registro no relatório (Entrevistado 5; Entrevistado 7). Caso seja necessária alguma correção, mais análises são feitas para acompanhar o processo.

As garantias técnico-científicas asseguram o cumprimento de padrões rigorosos no âmbito urbano. Entretanto, as eventuais reclamações recebidas pela administração pública municipal revelam problemas de infraestrutura, como instalações antigas, que impedem algumas residências e estabelecimentos de receberem água de qualidade (Grupo Focal 1).

Já o terceiro grupo identificado não confia na prestadora, pois reconhece que as garantias técnico-científicas só estão presentes na área urbana e que a Prefeitura Municipal falha na divulgação sobre os procedimentos de qualidade da água. A população rural conta com um procedimento muito simplificado e a água é imprópria para o consumo humano. A cloração é o único parâmetro técnico seguido e as pessoas identificam, muitas vezes, água turva com forte odor e resíduos. Algumas localidades sofrem com a escassez devido ao consumo exagerado e a falta de conscientização (Grupo Focal 2).

Apesar de a Prefeitura Municipal resolver prontamente os problemas relacionados à água, as deficiências do processo enfraquecem a confiança necessária (Grupo Focal 2).

Transparência e sua acessibilidade

Em relação à transparência dos atos públicos, a Prefeitura Municipal segue os princípios da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011). No Portal da Transparência, o cidadão pode consultar todas as informações sobre

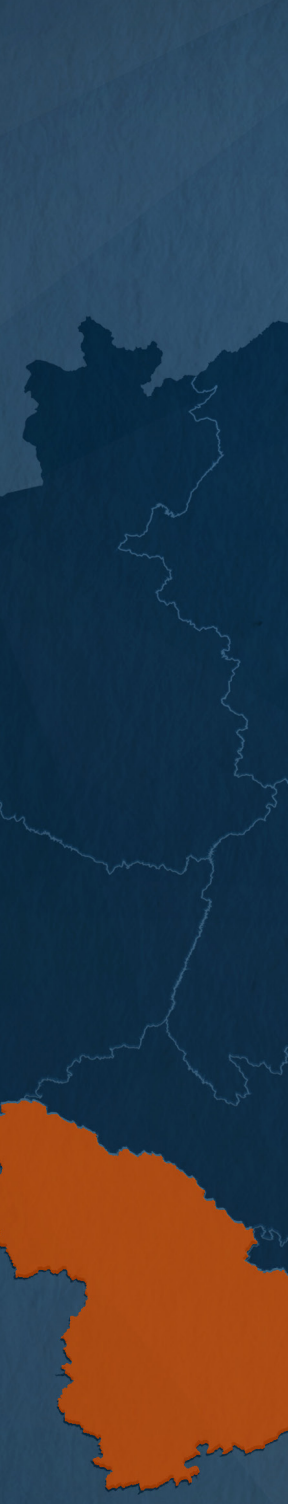


receitas, despesas, leis orçamentárias, transferência de recursos, demonstrações fiscais, licitações, contratos, dentre outros. Para identificar os gastos específicos com a água é preciso buscar por algumas palavras-chave.

Nas dependências da Prefeitura são elaborados relatórios, ofícios e documentos, em geral para registro nos sistemas e envio ao Ministério da Saúde (Entrevistados 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 7). Segundo o Entrevistado 7, mensalmente um fechamento analítico das atividades na ETA é repassado para a Secretaria de Saúde, sendo esta a responsável pelo preenchimento do relatório do Sistema de Informação da Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua). Caso seja de interesse dos cidadãos, os relatórios podem ser consultados no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Saneamento ou na própria Prefeitura Municipal (Entrevistado 3; Entrevistado 7).

A Câmara Municipal elabora um ofício solicitando toda a documentação referente à análise da água mediante atuação conjunta da ETA e da Secretaria de Saúde (Grupo Focal 1). Assim, a forma de divulgação dos resultados se dá tanto nas reuniões da Câmara, como por meio de áudios e conversas informais.

Já as notícias sobre a ampliação de redes, reformas, falta de água e desperdícios são divulgadas pelo Setor de Comunicação. No âmbito urbano, as informações sobre o trabalho da Prefeitura Municipal são transmitidas no aviso da igreja matriz e em uma gravação disponibilizada no caminhão de coleta de resíduos (Entrevistado 2). A página da Prefeitura Municipal e as redes sociais são ferramentas muito utilizadas para que a população tenha ciência de informações relevantes sobre o tema. Ainda que a administração pública disponha de todos esses mecanismos, não há uma periodicidade na maioria das ações.



Quando a Prefeitura Municipal recebe reclamações ou demandas, os esclarecimentos são feitos diretamente pelo prefeito ou, então, pelo setor responsável (Grupo Focal 1; Entrevistado 1; Entrevistado 2; Entrevistado 3). Além deste procedimento formal, o esclarecimento pode ser feito via telefone ou internet (Entrevistado 2).

De modo geral, a transparência nos atos públicos constitui um meio para controle social, geração de conhecimento, confiança e *accountability* mediante as alternativas para a provisão de serviços (Rocha *et al*., 2019; Salm; Menegasso, 2009). Os diferentes graus de transparência e de *accountability* podem impactar a confiança estabelecida entre cidadãos e agentes públicos (Rocha *et al*., 2019).

Accountability no setor público

O controle dos gastos com os serviços de água é feito apenas internamente e, todo mês, a Prefeitura Municipal faz um balanço da prestação de contas para preenchimento dos relatórios que são enviados aos Órgãos Estadual e Federal (Entrevistado 2). Porém, não há prestação de contas para a população, nem mesmo periodicamente na Câmara Municipal, fatores que dificultam a responsabilização dos agentes públicos perante à sociedade (Grupo Focal 1). No Portal da Transparência é possível acompanhar os empenhos.

Na área rural, geralmente a comunidade toma conhecimento dos gastos pelas conversas informais (Entrevistado 6). As relações interpessoais facilitam o acesso às informações, entretanto, não asseguram os cidadãos sobre a aplicação dos recursos públicos de forma correta, nem mesmo atende os princípios básicos de um comprometimento que cabe à administração pública.

Julga-se necessária a prática da *accountability* não só no sentido da população tomar conhecimento dos gastos, como também para se conscientizar em relação ao custo *versus* arrecadação (Grupo Focal 2). Evidentemente, há um ônus que recai sobre a situação financeira do município ao assumir a responsabilidade de

gerenciamento dos serviços de água, visto que a taxa anualmente incorporada ao IPTU não cobre todos os gastos (Grupo Focal 2).

Segundo o Entrevistado 3, os documentos são acessíveis aos cidadãos e eles têm liberdade para solicitá-los. Ainda que haja acessibilidade, a responsabilização vai além da boa-fé. Nesse sentido, a gestão municipal precisa trabalhar tanto a prática em si, como os meios de exercício pleno pela sociedade. Para reduzir o "*deficit* de *accountability*", as pessoas podem se mobilizar de modo mais qualificado técnica e politicamente, superando as formas tradicionais de participação (Schommer; Moraes, 2010).

Interesse pelo bem público água

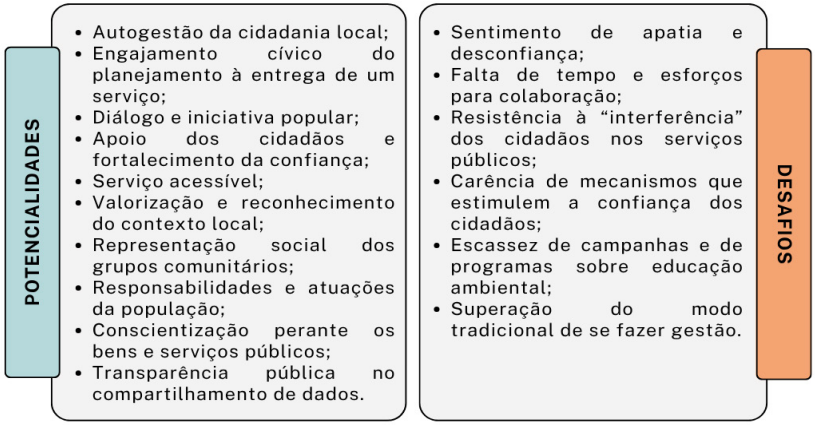
De modo geral, no âmbito urbano os interesses individuais se sobressaem à noção do interesse comum. O interesse em torno da água só é estimulado quando envolve um problema ou algo que faça o indivíduo se sentir prejudicado (Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 5; Entrevistado 6; Grupo Focal 1; Grupo Focal 2). Além disso, o consumo em excesso do recurso reflete a falta de consciência sobre a sua escassez (Entrevistado 5).

No âmbito rural, por outro lado, manifesta-se o interesse comum em torno do bem público. Os moradores de diferentes bairros se ajudam em prol das garantias de acesso à água. Essa ação conjunta fortalece os aspectos da coprodução. Entretanto, mesmo com a expressiva coletividade na área rural, o consumo exagerado ainda se faz presente (Grupo Focal 2).

A região de Delfim Moreira é rica em mananciais, mas apesar da abundância, trata-se de um recurso finito. A construção de uma relação perene entre água e humanidade precisa abdicar da alienação de que basta abrir a torneira para tê-la (Dowbor; Rodrigues, 2017). Por isso, a conscientização sobre a captura, transporte e riscos envolvidos na governança hídrica deve buscar corresponsabilidades nas decisões estratégicas dos municípios.

As experiências de coprodução em Delfim Moreira contemplam potencialidades e desafios a serem enfrentados na prestação de serviços públicos, reunidas na Figura 2.

Figura 2 – Potencialidades e desafios da coprodução em Delfim Moreira

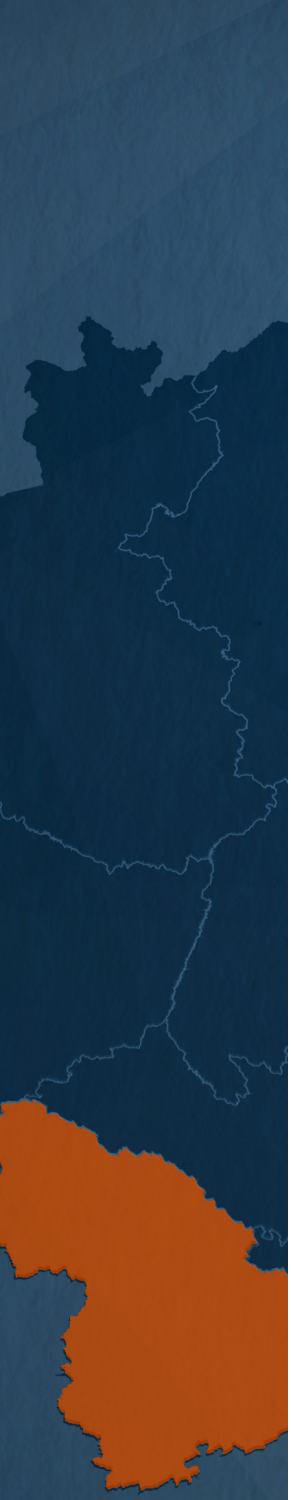


Fonte: Elaborado pelos autores.

Tais potencialidades sinalizam para processos mais inclusivos e participativos que dispõem de engajamento cívico, confiança, responsabilidade e responsividade, reorganização do aparato público, transparência dos atos, investimento em infraestrutura e em educação ambiental para que se tenha uma sociedade consciente sobre o seu papel e o exercício da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Delfim Moreira possui formas distintas de abastecimento de água, o que demandou um duplo olhar no processo de investigação da prestação de serviços municipais sob a ótica da coprodução do bem público, conforme proposto no objetivo.



No âmago dessa diferenciação, a ETA atende somente a área urbana, a qual dispõe de uma série de garantias técnico-científicas que não são ofertados à área rural. Consequentemente, aquelas pessoas que não têm o padrão de potabilidade estabelecido por lei necessitam manter o controle e a vigilância da água para o consumo. Isso proporciona responsabilidade, engajamento, participação e interesse comum nos bairros rurais, o que nem sempre ocorre na área urbana.

Os moradores dos bairros rurais são ativos, seja pela consciência e importância do envolvimento na prestação de serviços públicos, seja pela necessidade do meio. Por outro lado, na população urbana a coprodução é funcional e qualquer envolvimento é motivado pelo custo e benefício envolvido nos interesses particulares (Moretto Neto; Salm; Burigo, 2014).

A Prefeitura Municipal segue a Lei de Acesso à Informação, contemplando os princípios básicos da transparência. No entanto, o processo de *accountability* cumpre apenas as exigências de Órgãos Estadual e Federal e a responsividade perante os cidadãos é falha. Infelizmente, essa realidade está presente em muitos municípios brasileiros – a grande dificuldade da administração pública municipal é tornar clara essas informações para a sociedade.

A principal contribuição teórico-empírica na lacuna da literatura da coprodução é orientada para experiências quando os cidadãos e/ou o terceiro setor são atraídos para a prestação de serviços públicos. E, dentre as hipóteses elencadas por Yamamoto, Pereira e Alcântara (2020, p. 17), certifica-se que "a participação social e a corresponsabilidade presentes na teoria da coprodução do bem público fortalecem o domínio público dos serviços de água e saneamento".

Nesse percurso, é preciso dar uma atenção especial ao sistema e à qualidade da água nos bairros rurais, reparar problemas de infraestrutura que contaminam a água na área urbana, trabalhar a

conscientização ambiental com a população delfinense, promover a transparência e a *accountability* dos recursos públicos e garantir um tratamento igualitário para todo o território.

A preservação das nascentes é, acima de tudo, um dever. Apesar da troca de gestão entre o início deste estudo e o presente momento, é satisfatório ver que o trabalho continua.

REFERÊNCIAS

AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 3, p. 413-434, 2017.

ALCÂNTARA, V. de C. **Práticas de Gestão das Águas Minerais e os Movimentos Deliberativos da Gestão Social no Circuito das Águas no Sul de Minas Gerais.** Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018, 234p.

ALFORD, J. The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2013.

ALFORD, J. **Engaging Public Sector Clients:** From Service-Delivery to Co-Production. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BARCELLOS, V. G. **Coprodução, conhecimento e o comum**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola da Comunicação, Rio de Janeiro, 2020, 80 p.

BATALDEN, M.; BATALDEN, P.; MARGOLIS. P.; SEID, M.; ARMSTRONG, G.; OPIPARI-ARRIGAN, L.; HARTUNG, H. Coproduction of healthcare servisse. **BMJ Quality & Safety**, p. 509-517, 2016.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informação e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-de-consolidacao-5-2017_356387.html. Acesso em: 10 fev. 2020.

BURIGO, V. **A Coprodução do Bem Público Aplicada aos Projetos de Administração Pública Premiados pelas Nações Unidas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, 166p.

CALABRO, A. Co-production: An alternative to the partial privatization processes in Italy and Norway. *In:* PESTOFF, V.; BRANDSEN,T.; VERSCHUERE, B. (Eds.). **New public governance, the third sector and co-production**. New York: Routledge, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA. **Requerimento nº 024/2025**. Delfim Moreira, 2025. Disponível em https://sapl.delfimmoreira.mg.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/1665/requerimento_no_024-2025_preservacao_de_nascentes.pdf. Acesso em 01 mar. 2025.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SAPUCAÍ (CBH Sapucaí). Minas Gerais, 2020. Disponível em http://cbhsapucai.org.br/Pagina.do@idSecao=84.html. Acesso em 10 jan. 2021.

CONNOR, R.; UHLENBROOK, S.; KONCAGÜL, E. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019:** Não deixar ninguém para trás. Resumo Executivo. World Water Assessment Programme – WWAP, UN-Water: Itália, 2019.

DELFIM MOREIRA. **Lei Municipal n° 1.362, de 20 de outubro de 2015a**. Cria o Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira, autoriza o Poder Executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. Delfim Moreira, MG, 2015.

DELFIM MOREIRA. **Projeto Conservador dos Mananciais de Delfim Moreira**. 2015b. Disponível em https://slideplayer.com.br/slide/11735429/. Acesso em 15 jan. 2021.

DOWBOR, L.; RODRIGUES, A. M. E. Administração de bens comuns: governança hídrica em disputa. *In:* CASTRO, J. E. (Orgs.). **Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America**. WATERLAT GOBACIT Working Papers Thematic Area Series – TA3, v. 4, n. 2, 2017.

DUROSE, C.; NEEDHAM, C.; MANGAN, C.; REES, J. Generating 'good enough' evidence for coproduction. **Evidence and Policy**, v. 13, n.1, 2017.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

GRUPO DISPERSORES. **Projeto de Olho nos Olhos:** proteção e recuperação de nascentes. Disponível em http://dispersores.org/wp/projeto-de-olho-nos-olhos-protecao-e-recuperacao-de-nascentes-2/. Acesso em 14 mai. 2019.



ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). **Consultas**. 2017. Disponível em http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas. Acesso em 20 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Delfim Moreira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future:** The global experience with remunicipalisation. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LOBINA, E. Calling for progressive water policies. *In:* KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future:** The global experience with remunicipalisation. Transnational Institute (TNI) / Public Services International Research Unit (PSIRU) / Multinationals Observatory / Municipal Services Project (MSP) / European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam / London / Paris / Cape Town / Brussels. 2015.

LOBINA, E. HALL, D. List of water remunicipalisations worldwide: as of november 2013. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2013.

MORETTO NETO, L.; SALM, V. M.; BURIGO, V. A Coprodução dos Serviços Públicos: Modelos e Modos de Gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 164-178, 2014.

NEGRÃO, E. M.; ASSINI, D. de N. **Projeto de Olho nos Olhos:** proteção e recuperação de nascentes. Grupo Dispersores, 2019.

O'BRIEN, D. T.; OFFENHUBER, D.; BALDWIN-PHILIPPI, J.; SANDS, M.; GORDON, E. Uncharted Territoriality in Coproduction: The Motivations for 311 Reporting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 2, p. 320-335, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York, 2015. Disponível em https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em 04 jun 2019.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It takes two to tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. **British Journal of Management**, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**. v. 24, n. 6, p.1073-1087, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DELFIM MOREIRA. Disponível em http://www.delfimmoreira.mg.gov.br/. Acesso em 14 maio 2019.

ROCHA, A. C.; SCHOMMER, P. C.; DEBETIR, E.; PINHEIRO, D. M. Transparência como Elemento da Coprodução na Pavimentação de Vias Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

SALM, J. F. Coprodução de bens e serviços públicos. *In:* BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador, BA: CIAGS/UFBA, p. 42-44, 2014.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 68-96, 2009.

SALM, V. M. **A contribuição do ciclo do conhecimento para o desenvolvimento das redes de coprodução dos serviços públicos em meio ambiente**. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020, 183p.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, n. 8, v. 3, p. 298-326, 2010.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; CRUZ, M. de M.. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Reg.**, v. 21, n. 3, p. 487-504, 2019.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas**, p. 1083-1101, 2012.

YAMAMOTO, É. A. F. S.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. de C. Remunicipalização e Coprodução do Bem Público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-20, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda, 2015.

YUN, H. J. Focus Group. **Britannica Academic**, 2019.

6

João Pedro Moreira Costa
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha

GOVERNANÇA PÚBLICA EM CAXAMBU-MG:

DO ÍNDICE À MATERIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PUBLIC GOVERNANCE IN CAXAMBU-MG:
FROM THE INDEX TO MATERIALITY IN PUBLIC POLICIES

GOBERNANZA PÚBLICA EN CAXAMBU-MG:
DEL ÍNDICE A LA MATERIALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.6



RESUMO

O município de Caxambu-MG alcançou, em 2020, a 10ª colocação no Ranking do Índice de Governança Municipal elaborado pelo Conselho Federal de Administração entre municípios brasileiros com características semelhantes. Por se tratar de uma análise fundamentalmente quantitativa, tal indicador não foi capaz de apontar quais práticas são desenvolvidas pela gestão municipal e, tampouco, os impactos que o processo causa nas políticas públicas municipais. Desse modo, o objetivo deste estudo foi analisar a governança nas políticas públicas de assistência social e saúde no município de Caxambu-MG, por meio de uma pesquisa documental e de campo. Destaca-se, como principal resultado, a percepção de que o processo de governança no município de Caxambu não é uniforme, encontrando-se em diferentes patamares de maturação entre ambas as políticas públicas, indicando que o processo estratégico de implementação, controle, avaliação e monitoramento das metas ainda é incipiente, sobretudo na política de assistência social. Tal panorama evidencia que os pilares que sustentam a boa governança nesses setores da gestão municipal são precários.

Palavras-chave: Governança Pública. Políticas Públicas. Assistência Social. Política de Saúde.



ABSTRACT

In 2020, the municipality of Caxambu-MG came 10th in the Municipal Governance Index Ranking prepared by the Federal Council of Administration among Brazilian municipalities with similar characteristics. As it is a fundamentally quantitative analysis, this indicator was unable to point out which practices are developed by municipal management, nor the impacts that the process has on municipal public policies. The aim of this study was therefore to analyze governance in public social assistance and health policies in the municipality of Caxambu-MG, through documentary and field research. The main results were the perception that the governance process in the municipality of Caxambu is not uniform and is at different levels of maturity between the two public policies, indicating that the strategic process of implementation, control, evaluation and monitoring of targets is still incipient, especially in the social assistance policy. This shows that the pillars supporting good governance in these sectors of municipal management are precarious.

Keywords*: Public Governance. Public Policies. Social Assistance. Health Policy.*



RESUMEN

En 2020, el municipio de Caxambu-MG ocupó el 10º lugar en el Ranking del Índice de Gobernanza Municipal, elaborado por el Consejo Federal de Administración. Ranking del Índice de Gobernanza Municipal elaborado por el Consejo Federal de Administración entre municipios con características similares. Por tratarse de un análisis fundamentalmente cuantitativo análisis cuantitativo, este indicador no pudo señalar cuáles son las prácticas desarrolladas por la gestión, ni el impacto que el proceso tiene en las políticas públicas municipales. políticas. El objetivo de este estudio fue, por tanto, analizar la gobernanza en las políticas públicas de políticas de asistencia social y salud en el municipio de Caxambu-MG. investigación de campo. El principal resultado fue la percepción de que el proceso de gobernanza en el municipio de Caxambu no es uniforme, y se encuentra en diferentes etapas de diferentes niveles de madurez entre las dos políticas públicas, lo que indica que el proceso estratégico de implementación, control, evaluación y seguimiento de objetivos es aún incipiente. es aún incipiente, especialmente en la política de asistencia social. Esto demuestra que los pilares que sustentan la buena gobernanza en estos sectores de la gestión municipal son precarios.

***Palabras clave**: Gobernanza Pública. Políticas Públicas. Asistencia Social. Salud. Políticas.*



INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, a governança pública tem seu marco na Constituição Federal de 1988, que determinou, em seu art. 1º, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos [...]" (Brasil, 2012, p. 11). A mesma Carta Magna assegura, em seu art. 37, que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]" (BRASIL, 2012, p. 36). Nesse sentido, constata-se que a gestão pública deve ser desempenhada de forma eficiente, e que o poder não deve ser centralizado. Para isso, Nardes, Antounian e Vieira (2018), Ronconi (2011) e Matias-Pereira (2010) apontam que um bom processo de governança deve passar por determinadas práticas como liderança, estratégia, controle, avaliação, direcionamento e monitoramento das gestões em níveis federal, estaduais e municipais.

Dessa forma, alguns índices também foram criados para avaliar e mensurar a governança pública em níveis federal, estaduais e municipais, no Brasil. No caso específico da análise em nível municipal, destaca-se o Índice de Governança e Gestão (IGG), fornecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que se baseia em um questionário para autopreenchimento de gestores de instituições públicas federais, estaduais e municipais, além do Índice de Governança Municipal (IGM), elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), que analisa a governança pública municipal a partir de fatores relacionados a finanças, gestão e desempenho. (Nardes; Antounian; Vieira, 2018; Conselho Federal de Administração, 2019).

Apesar de possibilitar a visualização quantitativa do nível de governança pública e tornar esses dados acessíveis à população, pelo fato de trabalharem com uma amostra significativamente alta e também por sua natureza estatística, tais índices não trazem

diagnósticos mais profundos sobre a situação da governança, não abordando as práticas realizadas e negligenciadas por cada uma das instituições e esferas de governo analisadas, tampouco são capazes de indicar como tais práticas impactam a qualidade dos serviços ofertados à população. Portanto, lacunas apontadas por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) a respeito da necessidade de diagnósticos locais de governança e, principalmente, por Teixeira e Gomes (2019), sobre a necessidade de análises empíricas da implementação e impactos de suas ações nas políticas públicas continuam em aberto.

O caso do município de Caxambu, em Minas Gerais, ilustra de forma bastante nítida a lacuna que os índices, por si só, não são capazes de preencher, pois, apesar de ter alcançado uma posição significativa no Ranking do IGM de 2020, estudos como os de Pereira e Almeida (2018) e Costa e Almeida (2019) apontam fatores importantes que obstaculizam o trabalho em rede socioassistencial e de atenção à saúde no município em questão, muitos deles diretamente relacionados aos mecanismos e instrumentos próprios de um bom processo de governança apontados pela literatura atinente ao tema. Por se tratar de um município de pequeno porte, onde questões relacionadas à assistência social e saúde são muitas vezes integradas, torna-se importante identificar, em ambos os setores, quais são as técnicas e instrumentos de governança utilizados pela gestão pública municipal de Caxambu, a fim de analisar a governança nas políticas públicas de assistência social e saúde no município.



REFERENCIAL TEÓRICO

ASPECTOS CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

De um ponto de vista teórico, abordar a temática da governança pública é um desafio devido à maleabilidade do conceito, que migra, ora entre o prisma da participação e cooperação, ora entre o da eficiência e desempenho, tornando-o um conceito multifacetado. Essa quantidade de concepções acerca da temática governança pública faz com que, de acordo com Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 15), seja comum encontrar, na literatura, expressões como: "governança empresarial, corporativa, global, interativa, local, territorial, em rede, pública, organizacional, democrática, boa governança e outras adjetivações".

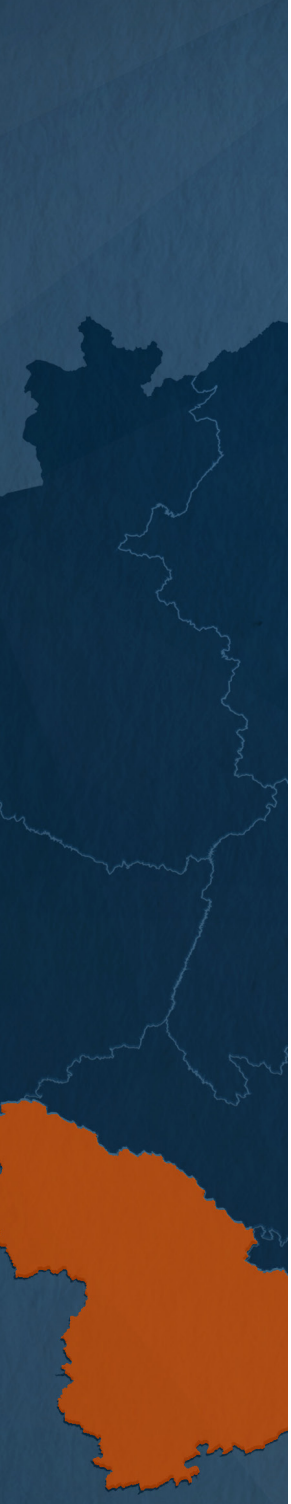
À luz da revisão de literatura elaborada por Teixeira e Gomes (2019), foram selecionadas 32 definições de diferentes autores e instituições nacionais e internacionais relacionadas à temática, que mostram a polissemia e a multidimensionalidade do conceito de governança. Em que pese a variedade de conceituações mencionadas, através de uma releitura mais crítica, foi possível perceber elementos de convergência e divergência entre cada uma delas, possibilitando a elaboração de categorias conceituais compostas pelas intersecções das definições de cada autor, apontando roteiros interpretativos a respeito da governança que ajudam a pavimentar o caminho conceitual paradigmático que será abordado neste estudo. Desse modo, as categorias distribuem-se em: governança voltada para eficiência e transparência; governança como capacidade de implementação de políticas; governança como redes de atores para objetivos comuns; governança como correlação de interesses; e, por fim, governança como marco regulatório administrativo e financeiro.



Para dar início às análises, há autores que caracterizam a governança como um conjunto de mecanismos maiormente dedicado às questões administrativas e financeiras da máquina pública, priorizando elementos como eficiência, qualidade e transparência das ações empreendidas (Teixeira; Gomes, 2019). Essa definição aproxima, de certo modo, o conceito de governança pública aos fundamentos caros ao modelo gerencial da administração pública, que, no contexto brasileiro, teve como um de seus líderes o próprio Bresser-Pereira, Ministro de Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na segunda metade da década de 1990.

Outra categoria identificada relaciona a governança diretamente à noção de capacidade de ação e implementação de políticas por parte da administração pública (Teixeira; Gomes, 2019; Peci; Oliveira, 2021). Embora termos como eficiência e eficácia continuem sendo destacados como elementos transversais à boa governança, autoridade e controle, e efetividade e assertividade são apontados, respectivamente, como caminhos e objetivos para a solução dos problemas públicos, conformando a primeira categoria conceitual que insere, mesmo que de forma tímida, a importância dos resultados, ou seja, do atendimento das demandas populares para uma boa governança pública.

Seguindo caminho semelhante, há definição de governança pública como um conjunto de redes, atores e instituições interdependentes que, através de mecanismos de coordenação autônoma, devem alcançar objetivos comuns, visando ao bem-estar da maioria (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Nessa categoria são aventados, direta ou indiretamente, procedimentos deliberativos na estrutura administrativa, pressupondo a existência de espaços dedicados à participação popular nos processos de tomada de decisão, o que aproxima, de certo modo, essa categoria conceitual do modelo societal da administração pública apresentado por Paes de Paula (2005).



Para outra categoria, a governança é entendida como um ambiente de correlações inseridas na administração pública, envolvendo os atores estatais e institucionais – do alto escalão aos servidores – e os atores vinculados ao setor privado (TEIXEIRA; GOMES, 2019). Nesse paradigma conceitual, a coisa pública é entendida como um campo cercado por interesses – composto pelos chamados *stakeholders* –, o que demanda a criação de mecanismos ativadores que transformem, de forma transparente e eficaz, tais interações entre interesses públicos e privados em resoluções criativas para os problemas públicos.

Por fim, a categoria que conta com maior número de autores e definições entende a governança como uma espécie de modelo regulatório composto por um conjunto de elementos que interrelacionam política, administração e finanças, influindo diretamente no funcionamento de todo o aparato administrativo da gestão pública (TEIXEIRA; GOMES, 2019; SILVA; ROCHA, 2020). Nessa consideração mais ampla, a governança funciona como um sistema, que para além da efetividade e eficiência, deve assegurar a legitimidade, legalidade e autonomia do Estado na condução das complexas redes intrainstitucionais, com vistas ao cumprimento das responsabilidades vinculadas à justiça social e ao desenvolvimento sustentável, tendo no *accountability*, ou seja, na prestação de contas e na transparência, seu principal trunfo para evitar e combater a corrupção e demonstrar para a população o caminho dos processos de tomadas de decisões da máquina pública.

Apesar das diferentes categorias conceituais identificadas, as quais são compostas por distintos enfoques, Teixeira e Gomes (2019, p. 543) destacam que há o consenso de que uma "boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural [...]" das organizações e contextos sociais nas quais elas estão inseridas. Integrando esse raciocínio, de acordo com Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 23), corroborando com o caminho encontrado na análise empreendida, "pela maior parte da literatura,



a governança pública é apresentada como um "modelo regulatório" cuja abordagem de gestão se encontra em diversas posições entre o gerencialismo e a gestão social". Essa ideia de considerar a governança como um quadro que perpassa os diferentes modelos da administração também é compartilhada por outros autores, como Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 42), cujos estudos indicam que "[...] a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal", pois sua capacidade adaptativa lhe confere a possibilidade de "experimentação e aprendizagem via prova e erro". Portanto, partindo desse arcabouço teórico, o conceito usado como parâmetro neste estudo é o de que a governança pública constitui-se como um aparato de funcionamento da máquina pública que compreende mecanismos relacionados à dimensão operacional, sendo adaptável a diferentes modelos da administração, de acordo com a sua vocação, e estando, por conseguinte, em constante evolução.

Secchi (2009) corrobora com tal entendimento ao salientar que, empiricamente, existe um processo cumulativo de valores e saberes organizacionais na administração pública. De igual modo, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) advogam que a governança pública é flexível aos diferentes contextos socioculturais, baseando-se em diferentes tipos de redes de atuação adaptáveis às especificidades de cada país, estado ou município, tendo como fito principal a consecução de objetivos coletivos, através de um Estado ativador que garanta e coordene a ação de diferentes atores para uma produção conjunta do bem público. (Almeida; Teixeira, 2022; Alcântara; Pereira; Silva, 2015; Kissler; Heidemann, 2006; Peters, 2013).

ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Para atingir a boa governança, é essencial que a administração pública adote uma estrutura renovada, conformando um quadro cuja sustentação, de acordo com Frey (2004, p. 121) está na



a) mobilização de "todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais"; b), conforme Peters (2013, p. 29), no "estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação, reações e comentários", que possibilitam a mitigação da assimetria de informações entre agente e principal, aqui personalizados, respectivamente, em servidores públicos e cidadãos (TEIXEIRA; GOMES, 2019); e c), à luz de Araújo (2002, p. 7), na existência de um panorama favorável de governabilidade, supondo que, "em uma circunstância de caos, crise, ruptura ou reversão institucional, será muito difícil (por melhor preparado no sentido técnico que seja o aparelho do Estado), senão impossível, atingir a governança stricto sensu".

Nardes, Antounian e Vieira (2018) debruçam-se, maiormente, na dimensão administrativa da matéria, salientando que a boa governança pública deve passar por dez componentes e práticas para que a sua qualidade seja aprimorada, a saber: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistema de governança; relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; alinhamento transorganizacional; gestão de riscos e controle interno; autoria interna e *accountability*; e transparência. Todos esses conceitos formam as práticas desejáveis da governança pública.

Percorrendo caminho semelhante, Matias-Pereira (2010) também aponta alguns aspectos inerentes a um bom processo de governança, como: descentralizar o poder do governo central, através de comunicação frequente entre chefes do executivo e gestores das políticas públicas; cultivo ao "desejo de informar", ultrapassando os simples mecanismos de transparência; tratamento equitativo aos *stakeholders*, desenvolvendo o compromisso de cada uma das partes com o interesse público; e estímulo à integridade, que, de acordo com o autor, "tem a ver com honestidade e objetividade, assim como

altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos. [...]" (Matias-Pereira, 2010, p. 123)

Tais instrumentos, mecanismos, componentes e práticas apontadas por diferentes autores, baseados em preconizações internacionais, legislações federais e produções bibliográficas acerca da temática possibilitam o funcionamento e aperfeiçoamento de toda a estrutura de governança, fazendo com que, por um lado, a administração pública usufrua de uma gestão efetiva dos bens públicos e, por outro, a sociedade tenha a oportunidade de fiscalizar e monitorar as atividades daqueles por ela nomeados, ressignificando a relação entre Estado e sociedade, viabilizando, ao menos teoricamente, a superação dos "mecanismos informais e obscuros de acesso aos centros decisórios [...] da cultura política brasileira (Frey, 2007, p. 139; Peters, 2013; Ribeiro Filho; Valadares, 2017). Além disso, tamanhas contribuições possibilitam, ainda, que aferições qualitativas sobre o tema possam ser realizadas, podendo fornecer, quando aliadas a índices e indicadores sociais, diagnósticos completos sobre o patamar de governança no país, estados e municípios.

ASPECTOS PONTUAIS SOBRE A REDE SOCIOASSISTENCIAL E O SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE DE CAXAMBU-MG

A fim de identificar o nível de resolutividade, bem como as fragilidades enfrentadas pela rede socioassistencial do município de Caxambu-MG, Costa e Almeida (2019) lançaram mão de entrevistas semiestruturadas e formulários com atores sociais envolvidos diretamente com as ações empreendidas pelos equipamentos sociais que compõem essa rede, excetuando- se apenas o Asilo Santo Antônio.

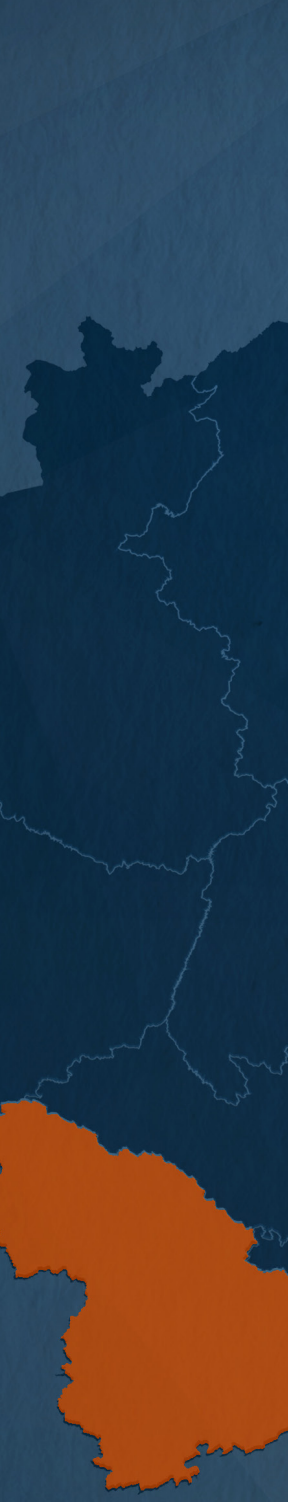
Dentre os principais resultados obtidos, Costa e Almeida (2019) destacam os problemas financeiros e o retrocesso nas políticas públicas sociais a nível federal como elemento obstaculizante

das ações assistenciais que fora unanimemente apontado pelos respondentes que compõem o corpo gestor e técnico das instituições. Do mesmo modo, a modalidade dos cargos técnicos também foi bastante destacada, haja vista a predominância de contratos temporários nas entidades públicas, o que corrobora com a frágil institucionalização da assistência social apontada por Monnerat e Souza (2011, p. 46), salientando que a ausência de um corpo técnico efetivo e estável "dificulta a sedimentação de uma memória técnica setorial".

Especificamente sobre o trabalho em rede, identificou-se severa deficiência na articulação entre as entidades que a compõem. Diferentes profissionais de instituições distintas citaram que a rede não funciona e que, apesar de haver comunicação entre os órgãos, não há respostas ou feedbacks de relatórios ou encaminhamentos – o que impossibilita a referência e contrarreferência dos serviços –, dificultando o atendimento das demandas em sua totalidade. (Costa; Almeida, 2019, p. 25).

De acordo com Couto (2009, p. 209), a consolidação de um trabalho em rede passa pela "oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação", o que vai ao encontro da liderança, estratégia e controle, apontados por Nardes, Antounian e Vieira (2018) como indispensáveis para um bom sistema de governança.

Por sua vez, a rede de equipamentos públicos vinculados à saúde no município de Caxambu- MG é composta por serviços de atenção primária, secundária e terciária, ofertados, respectivamente, por cinco PSFs e uma Unidade Básica de Saúde (UBS); por uma Farmácia Municipal vinculada à Policlínica, que oferece atendimentos de saúde especializados; e pelo Hospital, que atende às demandas que exigem maior nível de atenção e serviços de maior complexidade.



Pereira e Almeida (2018) realizam uma breve análise da equipe multidisciplinar da Policlínica Municipal de Caxambu e identificam certas carências e dificuldades que obstaculizam os serviços de saúde do município. O Tratamento Fora do Domicílio (TFD) é adotado pela Prefeitura Municipal da cidade, por meio de convênios intermunicipais, disponibilizando o transporte à população que necessita de serviços de saúde, como exames, consultas e procedimentos cirúrgicos que a rede intramunicipal não oferta. A escassez de recursos financeiros também é apontada como um dificultador, considerando que, de acordo com os dados obtidos por meio de entrevistas com profissionais técnicos da área de saúde da Policlínica Municipal, a entrada de pessoas de outros municípios, estados e regiões na cidade é grande, e o sistema de saúde acaba sobrecarregado, pois os repasses financeiros são baseados no último Censo, mas o número de pessoas cadastradas no sistema de carteiras de saúde do município é consideravelmente maior.

Além disso, o estudo de Pereira e Almeida (2018) também aponta a inexistência de um trabalho interdisciplinar harmônico na Policlínica da cidade, principal equipamento da atenção secundária municipal. Apesar de não trazer análises das demais instituições de saúde como os ESFs, a UBS e o Hospital do município, o resultado demonstra certo descuido com a abordagem biopsicossocial da saúde na atenção especializada da cidade, o que é amplamente preconizado pelo conjunto de normas e leis que estruturam a política de saúde no Brasil.

O estudo em comento não explicita se, como e quais estratégias estão sendo implementadas pela Prefeitura Municipal para a superação desses e outros gargalos que estão expostos no sistema de saúde de Caxambu-MG. Compilando a estrutura teórica que compõe a presente pesquisa, entende-se que, assim como no caso da rede socioassistencial do município, medidas para o enfrentamento dessas questões passam pelo exercício de práticas afeitas à governança pública, como as já citadas liderança e estratégia

organizacional, mas, também, por práticas de controle e auditorias internas, relacionadas à avaliação e monitoramento dessas políticas públicas (NARDES; ANTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso. Em relação aos procedimentos, caracterizou-se como: a) uma pesquisa documental, composta pelo Plano Municipal de Saúde (PMS), o Plano de Desenvolvimento Econômico Municipal (PDEM), Planos de Governo de 2017-2020 (PG1) e 2021-2024 (PG2) elaborados pela atual administração do município de Caxambu-MG; e b) uma pesquisa empírica de caráter qualitativo, que é aquela em que o "objeto é abordado em seu ambiente próprio", consistindo em um estudo de caso (Severino, 2007, p. 123).

Para a coleta dos dados, foram utilizados três modelos de entrevistas semiestruturadas. Cada roteiro de entrevista, de elaboração própria, foi direcionado a diferentes componentes da estrutura de gestão municipal de Caxambu-MG, tais como prefeito; secretários da política de assistência social e saúde, cargos diretivos da assistência social municipal, coordenadores dos postos de Estratégia Saúde da Família (ESF) e policlínica, além dos demais cargos que conduzem os equipamentos públicos relacionados às políticas públicas municipais de assistência social e saúde.

Além das entrevistas, também foi aplicado um modelo de questionário, de produção própria, a munícipes usuários dessas respectivas políticas públicas, utilizando-se a plataforma *Google Forms* e redes sociais, respectivamente, como instrumentos de aplicação e divulgação da pesquisa, visando assimilar as metas governamentais – obtidas através das entrevistas e pesquisa documental

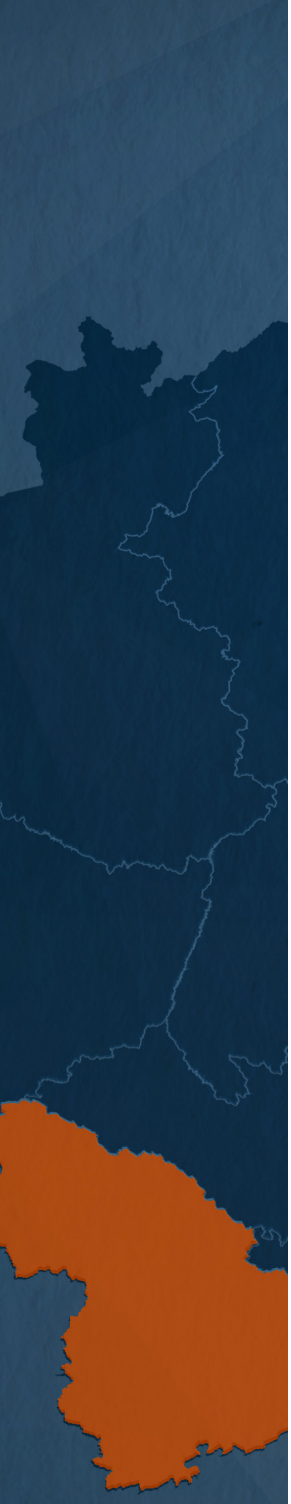
– às demandas e necessidades da população. Os participantes não foram identificados em nenhuma etapa do questionário, ou seja, nomes e contatos não foram solicitados, sendo garantido absoluto anonimato dos respondentes. O modelo de amostragem definido foi não probabilístico por conveniência, que é aquele frequentemente utilizado para o levantamento de ideias, hipóteses e percepções em pesquisas exploratórias (OLIVEIRA, 2001).

As informações obtidas através dos instrumentos de coleta de dados foram analisadas por meio da Análise de Conteúdo categórica semântica (categorias temáticas), baseada nos estudos de Bardin (2010). Para esse capítulo, foram consideradas as categorias de análise dos dados a seguir: a) Mecanismos de avaliação e monitoramento; e b) Contrastes e compatibilidades entre metas governamentais e demandas da população.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE DEMANDAS NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE DE CAXAMBU/MG

Esta seção consiste na compilação dos dados e resultados obtidos através das entrevistas com sete atores institucionais da Secretaria de Saúde e dois vinculados à Secretaria Desenvolvimento Social de Caxambu. Ainda em relação aos entrevistados, importa mencionar que, visando preservar a identidade dos participantes da pesquisa, serão utilizados códigos para identificá-los (exemplo: Entrevistado(a) nº1 - Código: E1)

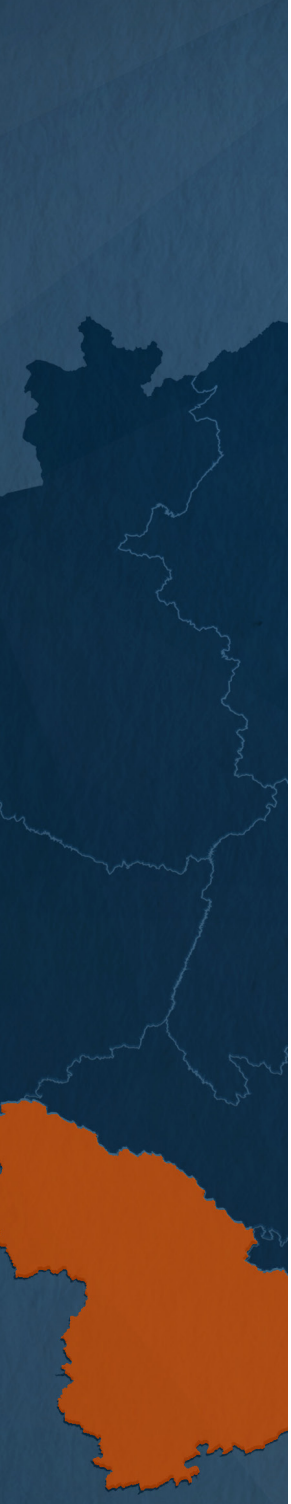


O *corpus* da pesquisa inclui, também, as respostas obtidas através do questionário virtual aplicado a 51 munícipes, bem como a análise documental dos planos de gestão supramencionados.

Voltando as atenções para os planos explorados, é possível perceber que, embora existam diretrizes bem definidas nos planos relacionados à política pública de saúde, os sistemas de controle e monitoramento em si estão maiormente vinculados às diretrizes colocadas pelas instâncias superiores, especialmente o Ministério da Saúde e o Programa Previne Brasil, cujos indicadores são voltados à saúde da mulher, saúde da criança, doenças crônicas e ao pré-natal de gestantes. Esses indicadores, inclusive, embasam as metas municipais, uma vez que estão diretamente relacionados ao recebimento de recursos do governo federal. Com isso, cada unidade de ESF tem sua produção referente aos atendimentos do médico, técnico em enfermagem, ACSs e odontologistas. Todavia, o e-SUS, sistema pelo qual os dados são lançados e enviados ao Ministério da Saúde, frequentemente, apresenta problemas técnicos, consistindo, de acordo com E4, como o maior obstáculo para o trabalho da atenção básica de saúde do município atualmente.

Visando dirimir tais dificuldades, desde 2022, uma plataforma própria da prefeitura municipal passou a ser utilizada para esse fim. Somado a isso, a política de saúde de Caxambu conta com um setor específico de controle de avaliação, que é responsável por monitorar e reportar às coordenadorias dos ESFs e outros setores da saúde as lacunas e as metas que não foram alcançadas, o que, via de regra, tem relação com as falhas do sistema.

Outras fragilidades também foram apontadas de forma unânime pelos entrevistados da área da saúde, como, por exemplo, a necessidade de ampliação do número de funcionários, especialmente de técnicos por ESF, de modo que um profissional ficasse responsável pela parte assistencial e outro pelo trabalho de campo nas unidades, visando dar conta de toda a demanda. Essa lacuna vai ao



encontro de outra carência apontada pelos entrevistados: a quantidade insuficiente de veículos para toda a atenção básica, que dispõe, atualmente, de apenas um veículo para as seis unidades de ESF do município. Nesse cenário, cada unidade tem o carro disponível em dias e períodos específicos da semana, ou seja, em caso de demanda urgente fora do turno predeterminado, há necessidade de contatar a direção de atenção à saúde e solicitar o remanejamento do veículo, causando maior morosidade para o atendimento da demanda. Em outros casos, o técnico precisa se deslocar sem veículo até a residência do usuário, o que exige mais tempo para o atendimento e, consequentemente, provoca acúmulo de demanda na unidade, que permanece durante longos períodos sem profissional especializado para atendimento *in loco*.

No âmbito da assistência social, as metas e diretrizes estabelecidas pela política pública municipal também são guiadas pelas cartilhas do SUAS, além das leis municipais relacionadas à matéria. No cotidiano da política existem instrumentos que facilitam o processo de controle das ações e dos atendimentos realizados, como é o caso do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), que consiste na compilação dos dados de atendimento registrados por todos os profissionais técnicos da unidade (assistentes sociais e psicólogos), passando pelas características de cada caso e pelos serviços e benefícios ofertados para atender cada uma das demandas. A partir desse registro, é possível observar certos padrões nesses atendimentos, como a prevalência de demandas espontâneas, bem como a importância das denúncias para revelar complexidades no município que até então eram desconhecidas. Essas características indicam, por outro lado, o precário trabalho de busca-ativa realizado na política pública municipal de Caxambu, instrumental indispensável para substituir a passividade da política de assistência pela proatividade de buscar a demanda nos territórios com maiores complexidades (Carvalho, 2020), de modo a incorporar, na cultura assistencial, "o objetivo de saber quem e quantos são, onde estão e o que devem

acessar para sair do risco e da vulnerabilidade social" (Martinelli; Silva; Santos, 2015, p. 110).

Nesta senda, de um ponto de vista geral, apesar de existirem determinadas propostas de ações e atividades a serem seguidas nos planos de governo e no PDEM somadas à realização de reuniões periódicas com o secretariado de todo o município para a checagem das atividades desenvolvidas, E2 assevera que:

> Os mecanismos das políticas públicas ainda estão um pouco amadores para conseguimos ter ali a ambição de ser guiado puramente pelo planejamento estratégico. Mas, de qualquer forma, ele é o norteador da tomada de decisão (E2).

O impacto é ainda maior no caso da assistência social, pois, segundo o respondente, não há comprometimento de todos os atores da rede socioassistencial do município para a elaboração de um plano estratégico mais detalhado, e para a oferta de um "produto" – ou seja, de um serviço assistencial – mais consistente.

Desse modo, as parcerias com outras instituições do setor público ou com o setor privado surgem como um complemento importante para a oferta de serviços de ambas as políticas públicas aqui analisadas. As entidades que compõem o "Sistema S" oferecem cursos de capacitação e profissionalização para os usuários dos serviços da assistência social, em conjunto com a Central de Incentivo ao Trabalho, Renda, Cidadania e Relações Comunitárias da Secretaria de Desenvolvimento Social do município. De igual modo, na política de saúde, existem convênios com o setor privado, sobretudo com os laboratórios de análises clínicas do município, uma vez que o laboratório da policlínica municipal não tem capacidade de oferecer exames mais complexos aos pacientes. Além disso, na saúde, ainda existem convênios intermunicipais para a oferta de atendimento de determinadas especialidades com as quais a estrutura da política de saúde municipal não conta.

Embora tais parcerias sejam, de fato, fundamentais para o funcionamento das políticas públicas, 43 (84%) dos 51 respondentes do questionário que utilizaram algum serviço de saúde no município de Caxambu nos últimos 24 meses indicam certas fragilidades a serem corrigidas pela gestão pública municipal. A princípio, importa destacar quais serviços foram utilizados com maior frequência por cada um deles:

Tabela 1 - Serviços utilizados com maior frequência:
Qual serviço você procurou com maior frequência?

Respostas	Frequência
Posto de Saúde (ESF)	23 (53%)
Policlínica	15 (35%)
Farmácia Popular	7 (16%)
Hospital	14 (32)
Exames	6 (13%)
Qtde de respondentes: 43	

Fonte: Autor (2022).

Como apresentado na Tabela 1, os serviços mais utilizados são os equipamentos da atenção básica (ESFs), seguido pela policlínica, que corresponde à atenção secundária de saúde do município. Os planos analisados estabelecem muitas ações e metas para a melhoria de ambos os níveis de atenção à saúde, preconizando a reforma da policlínica e a reestruturação, modernização, expansão e a construção de novas unidades de ESF para aumentar a cobertura e melhorar o atendimento à população do município. Há, inclusive, o objetivo de propor, à empresa responsável, a readequação de rota dos ônibus circulares para facilitar o acesso dos munícipes a determinados ESFs.



A Tabela 1 também mostra em destaque a utilização do hospital, que compreende a atenção terciária do município. Em relação a esse serviço, o PMS propõe a contratação de novas especialidades médicas visando aumentar a cobertura do atendimento hospitalar à população. Ademais, também foram citados pelos respondentes os serviços da farmácia popular e do setor de exames municipal, que funciona anexo ao prédio da policlínica.

Após essa primeira etapa, os participantes foram questionados acerca da falta de atendimento a determinadas demandas particulares ou de familiares, a qual apenas 14 (27%) responderam positivamente. Apesar dos convênios existentes com os laboratórios da cidade e da manutenção dos consórcios e pactuações intermunicipais indicadas no PMS para complementar o serviço de saúde do município, os exames foram apontados como a demanda que mais vezes não foi atendida pelas entidades de saúde pública de Caxambu. Em seguida, são citadas as consultas. Embora não seja possível conhecer as causas de cada caso, o PMS indica a contratação de profissionais de diferentes especialidades médicas e a organização da agenda de consultas nos ESFs em horários predeterminados – atualmente, a organização acontece por ordem de chegada dos pacientes às unidades –, tendendo a ampliar e facilitar o acesso da população às consultas médicas no município pelo SUS.

Além disso, também são citados os medicamentos, problemas com vacinação e tratamento odontológico, respectivamente. O tema de abrangência da cobertura de saúde bucal é mencionado com frequência no PMS e no PG1, indicando a ampliação e implantação de equipes de saúde bucal nos ESFs do município que não contam com essa especialidade, bem como preconizando a modernização dos produtos e equipamentos odontológicos de toda a rede. Para além dessas recomendações, ambos os documentos preveem a criação de um Centro Especializado em Odontologia (CEO) no município, objetivo que ainda não foi concretizado.

Por conta disso, os participantes foram perguntados sobre as fragilidades identificadas na utilização cotidiana da política pública, cujas respostas foram elencadas e quantificadas na Tabela 2.

Tabela 2 - Fragilidades na política pública de saúde apontadas pelos respondentes

O que mais te incomoda no serviço de saúde pública de Caxambu?	
Respostas	**Frequência**
Qualidade do atendimento	22 (51%)
Qualidade dos serviços ofertados (exames,consultas, procedimentos, medicamentos, etc)	15 (35%)
Qualidade dos transportes de saúde para os municípios vizinhos	3 (7%)
Lentidão para responder às demandas	27 (62%)
Quantidade insuficiente de funcionários	9 (21%)
Quantidade insuficiente de postos de saúde (ESFs)	4 (9%)
Quantidade de leitos no Hospital	11 (26%)
Problemas de infraestrutura no Hospital	1 (2%)
UTI	1 (2%)
Ausência de Pronto-Socorro	1 (2%)
Qtde de respondentes: 43	

Fonte: Autor (2022).

Analisando a Tabela 2, é possível observar que se destacam, com maior frequência, a lentidão dos serviços públicos de saúde para responder às demandas, a qualidade do atendimento ofertado nos equipamentos de saúde do município, bem como a qualidade dos serviços disponibilizados nas entidades que formam a rede de saúde pública de Caxambu. Com menor frequência, destacam-se negativamente a quantidade de leitos no Hospital do município, a quantidade insuficiente de funcionários e ESFs, a qualidade dos transportes de

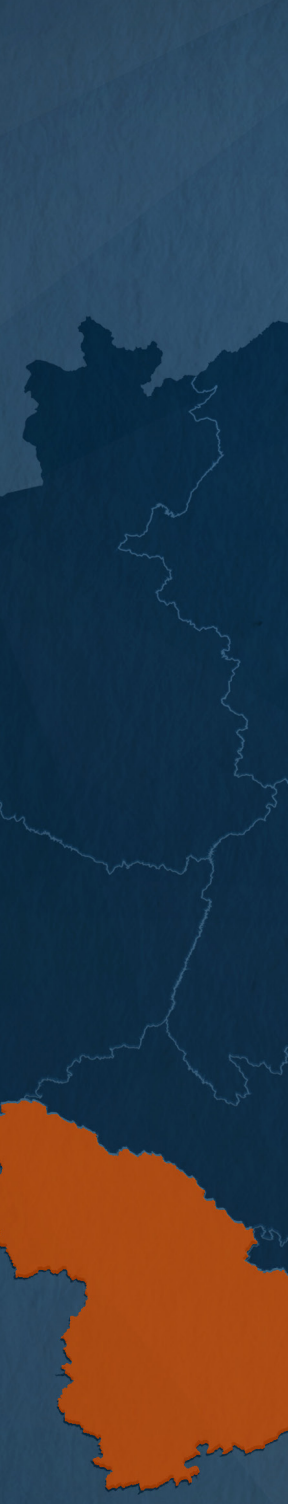


saúde, seguidos por problemas de infraestrutura no Hospital, ausência de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), despreparo dos funcionários da rede e a ausência de um pronto-socorro no município.

Ambos os planos de governo analisados, bem como o PMS e o PDEM estabelecem metas a curto, médio e longo prazo, em sua maioria, consonantes às fragilidades apontadas pelos respondentes da pesquisa. O PG1 indica a capacitação continuada dos servidores para a melhoria do atendimento e da resolutividade na política pública de saúde, todavia, tal medida parece ter sido insuficiente, haja vista que, por se tratar de um plano referente ao primeiro mandato da atual gestão do município, torna-se necessário atacar outras frentes para a qualificação do atendimento ofertado. Nesta senda, o PDEM, documento mais recente, indica, como metas a curto e médio prazo, a promoção do diálogo com os servidores da saúde para ampliar a compreensão da importância das redes prioritárias de atenção à saúde, visando à qualificação do atendimento e dos serviços ofertados na política pública municipal.

Ainda em relação à qualificação do atendimento, o mesmo PDEM preconiza, a curto e médio prazo, o desenvolvimento de programas focalizados para atendimento das necessidades de adolescentes, gestantes e cidadãos da terceira idade, a formação de grupos de tratamento e cuidados com a saúde e a ampliação do programa NASF, composto, atualmente, por obstetra, pediatra, psicólogo e fisioterapeuta. A médio e longo prazo, o PDEM indica o aprimoramento das redes de atenção à saúde do Ministério da Saúde, incluindo Rede Cegonha, Rede de Atenção às Urgências e Emergências, Rede de Atenção Psicossocial e Rede de cuidado à pessoa com Deficiência.

Em relação à lentidão para responder às demandas, o PG1 demonstra preocupação e aponta caminhos para a resolução desse problema, sugerindo a informatização das unidades de saúde nos atendimentos para acelerar os processos internos e a resposta às



demandas do público. Nessa vereda, indicando a persistência do problema, o PG2 recomenda a ampliação dos atendimentos por telemedicina, tendência potencializada durante a pandemia de COVID-19, que visa trazer mais celeridade aos atendimentos da política de saúde. Conforme aponta o PDEM, a informatização e ampliação do uso das novas tecnologias parece ser a rota escolhida pelos gestores para superar a morosidade no atendimento ao público, através do desenvolvimento de *softwares* de integração das unidades de saúde do município, da implantação de uma Central de Regulação de Consultas, Exames e de Internações Hospitalares, além da instalação do prontuário eletrônico para os pacientes e da utilização de novas estratégias, como a marcação online de consultas para otimizar o atendimento.

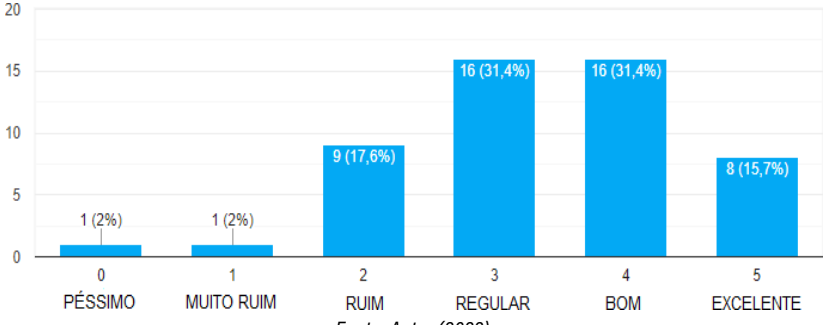
No que diz respeito aos veículos dedicados ao transporte de pacientes da política de saúde, o PMS indica a aquisição de novos veículos com melhor qualidade e mais acessíveis para pacientes oncológicos e de hemodiálise para o TFD e para a atenção básica de saúde. Ademais, para além da contratação de profissionais de diferentes especialidades médicas para o município já citada anteriormente, o PMS também coloca como ações a serem efetivadas: a manutenção das equipes de ESF e a ampliação do número de ACSs em determinadas unidades. Em relação ao Hospital, o PG2 aborda uma reestruturação administrativa, complementada no PMS e no PDEM, respectivamente, com a proposição de aquisição de novos aparelhos e a ampliação de leitos hospitalares para melhor atendimento ao público. Para as demais debilidades do serviço público de saúde apontadas na Tabela 5 – quantidade vde ESFs, ausência de UTI e de pronto-socorro – não são citadas, nos planos de gestão, ações para sua resolução.

Para além dos objetivos já mencionados, os planos de governo, PMS e PDEM citam, ainda, a valorização dos ACSs e ACEs – profissionais com papel fundamental para identificar as demandas locais – e a promoção de atividades e mutirões em conjunto

com outras políticas públicas, como a educação para a realização de atividades educativas e preventivas relacionadas à saúde bucal e à orientação sexual e prevenção da gravidez precoce com adolescentes. Também preconizam o fomento a práticas ao ar livre, como no Parque das Águas do município e nos ginásios e quadras poliesportivas, em conjunto com a Secretaria de Esportes.

Finalmente, os participantes foram provocados a avaliarem e atribuírem uma nota ao serviço público de saúde de Caxambu, em uma escala de 0 a 5, na qual zero corresponde a péssimo e 5 a excelente. O resultado é apresentado no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Avaliação dos respondentes acerca da Política de saúde de Caxambu-MG



Fonte: Autor (2022).

De acordo com os resultados obtidos, a média de avaliação dos respondentes da pesquisa é de 3,33, equivalente a uma posição intermediária entre o que é considerado como "regular" e "bom", conforme o questionário aplicado. Apesar da avaliação positiva, embora seja possível observar que existe certa compatibilidade entre as metas estabelecidas pela gestão municipal nos documentos analisados e as demandas e fragilidades apontadas pelos munícipes, parte dos objetivos não foi alcançada – como a construção do CAPS e CEO para atendimento de determinadas demandas que apenas a rede de atenção básica não consegue suprir – ou foram insuficientes para corrigir as deficiências mencionadas no questionário

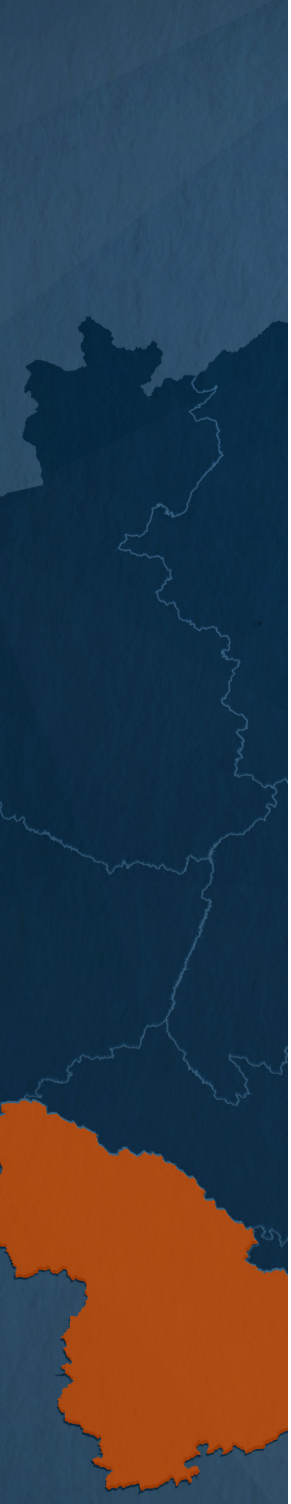
– como no caso da informatização dos processos internos, prontuário eletrônico e fomento à capacitação continuada dos servidores públicos municipais.

Em relação à política de assistência social, o número de respondentes que utilizaram algum serviço do CRAS ou CREAS em Caxambu nos últimos 24 meses é sensivelmente menor se comparado àqueles que utilizaram os serviços de saúde municipal. Apenas nove (17%) dos 51 participantes tiveram alguma demanda social durante esse período. A entidade procurada com mais frequência foi o CRAS (6), seguido pelo CREAS (3) e pelo Conselho Tutelar (1), que compõe a rede socioassistencial do município. No que diz respeito às fragilidades apontadas pelos respondentes, partindo do pressuposto de que é possível avaliar serviços a partir das experiências compartilhadas por amigos e familiares, e devido ao número diminuto de indivíduos que utilizaram a política pública, julgou-se oportuno incluir àqueles participantes que, embora não tenham utilizado o serviço, identificam algumas debilidades nos serviços de assistência social e responderam à questão, conforme apresentado na Tabela 3:

Tabela 3 - Fragilidades na política pública de assistência social apontadas pelos respondentes

O que mais te incomoda no serviço de assistência social de Caxambu?	
Respostas	**Frequência**
Qualidade do atendimento	6 (23%)
Qualidade dos benefícios ofertados (cestas básicas, auxílio natalidade, auxílio funeral, etc.)	7 (26%)
Qualidade dos cursos profissionalizantes ofertados	9 (34%)
Lentidão para responder às demandas	9 (34%)
Quantidade insuficiente de funcionários	7 (26%)
Quantidade insuficiente de Centros de Referência (CRAS e CREAS)	9 (34%)
Trabalho em conjunto com os ESFs	1 (3%)
Qtde de respondentes: 24	

Fonte: Autor (2022).



Lentidão para responder às demandas e quantidade insuficiente de CRAS e CREAS são alguns dos problemas mais vezes mencionados pelos respondentes. As diretrizes estabelecidas pelos planos de governo e PDEM relacionadas à assistência social são bastante tímidas e não indicam objetivos a curto, médio ou longo prazo para conferir maior celeridade aos processos da política pública. No entanto, em outros documentos, grande parte das metas diz respeito à ampliação dos serviços ofertados. No PG1, há a previsão de construção de dois CRAS para melhor atender a outros bairros do município distantes do único Centro em funcionamento, todavia, no primeiro mandato não houve movimentações do poder público nesse sentido. No PG2, a previsão, menos otimista, é de instalação de mais um CRAS para compor a rede socioassistencial municipal. Além disso, no plano 2017-2020 existem metas relacionadas à ampliação de projetos vinculados à terceira idade, visando à construção de um centro de atividades da própria Secretaria de Desenvolvimento Social, bem como a criação de programas voltados a mulheres e adolescentes, à habitação e à segurança alimentar, entretanto nenhum deles foi concretizado até o momento.

Em vigor, existem programas de inclusão ao mercado de trabalho, visando trazer autonomia aos usuários da política pública. Os cursos ofertados são relacionados à corte e costura, marcenaria, panificação e confeitaria, gastronomia, informática, construção civil, entre outros. Apesar de ser o único programa a ser colocado em prática desde o primeiro plano de governo, a qualidade desses cursos é destacada de forma negativa pelos respondentes da pesquisa, embora não seja possível apontar as causas para tal avaliação.

Além disso, também foram citadas a qualidade dos benefícios ofertados, a quantidade insuficiente de funcionários e a qualidade do atendimento. De fato, a Secretaria de Desenvolvimento Social conta com número diminuto de funcionários. Nesse sentido, salienta- se que o município realizou concurso público e as nomeações já foram realizadas, o que pode ampliar o número de funcionários em atuação



e conferir maior estabilidade aos servidores gerando maior vínculo com a comunidade e, por conseguinte, qualificando melhor os atendimentos e serviços oferecidos no CRAS e CREAS do município. Ademais, há o único relato de ausência de trabalho intersetorial da política de assistência social com a política de saúde, no caso específico, com os ESFs do município. Importa mencionar que o trabalho intersetorial, para além dos relatos coletados nas entrevistas realizadas com os atores institucionais de ambas as políticas públicas, é previsto também no PG1, que indica a implantação de um Programa de Planejamento Familiar em conjunto com a Secretaria de Saúde voltado para temas como gravidez precoce, prevenção de doenças, controle financeiro e capacitação profissional.

De modo geral, a política de saúde do município de Caxambu possui um arcabouço de planejamento estratégico mais robusto, haja vista que conta com um plano setorial exclusivamente dedicado aos serviços de saúde municipal, o que, de certo modo, indica que a cultura de avaliação e monitoramento das ações está relativamente incutida na gestão da política pública. Entretanto, um cenário oposto foi observado na política de assistência social, que se encontra em um estágio de maturação incipiente por não possuir um plano estratégico próprio e por ter, nos planos de governo e no PDEM, suas únicas diretrizes e metas a serem atingidas.

Além de alguns dos objetivos serem extremamente genéricos, como "reduzir o número de pessoas em condições de vulnerabilidade social" e "estimular o empreendedorismo social e a criação de negócios sociais", grande parte deles ainda não foi alcançado, não havendo prazos determinados para sua concretização e, tampouco, um roteiro estratégico e convergente a ser seguido pelos cargos diretivos da pasta. De acordo com Lindblom (2000), a opção por esse tipo de meta em planejamentos no setor público faz parte de uma estratégia que visa reduzir os esforços para a criação de consensos sobre os problemas públicos complexos que devem ser priorizados, o que corrobora com os apontamentos de Costa e Palotti (2013) acerca

da dificuldade de gerenciamento da política pública de assistência social, marcada, há décadas, pelo estigma da caridade, pelo amadorismo das ações, pelo financiamento insuficiente e pelo isolamento setorial devido à pouca integração com outras políticas sociais.

Para Bueno e Carloto (2015), o ato de institucionalizar uma política de avaliação e monitoramento na assistência social é parte de um abrangente processo composto pela profissionalização dos agentes públicos e por uma edificação democrática, haja vista que os instrumentos de avaliação e monitoramento "ainda que representem a necessidade de estabelecimento de mecanismos gerenciais, respondem também à pressão da sociedade por transparência e responsabilização da gestão pública" (BUENO; CARLOTO, 2015, p. 14), constituindo-se como elementos que podem conduzir a política pública a novos níveis de qualificação. O caminho para esse objetivo, conforme Martinelli, Silva e Santos (2015), pode ser a institucionalização da Vigilância Socioassistencial, que visa "garantir às proteções social básica e especial a elaboração de planos e diagnósticos, [além de] diferentes propostas que as peculiaridades territoriais apresentarem" com vistas também ao controle social.

Por fim, a análise de alguns processos gerenciais de ambas as políticas públicas confirma e amplia as deficiências apontadas por Pereira e Almeida (2018) e Costa e Almeida (2019), além de indicar que o processo de governança no município de Caxambu não é uniforme, dado que se encontra em diferentes patamares de maturação em diferentes setores, constituindo um universo que dificilmente pode ser quantificado. Apesar disso, de modo geral, é possível perceber certa precariedade nos pilares que sustentam a boa governança de acordo com a literatura (ARAÚJO, 2002; FREY, 2004; PETERS, 2013) no município, ao considerar que o processo estratégico de implementação, controle, avaliação e monitoramento das metas ainda é incipiente, sobretudo na política de assistência social.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise evidenciou que a governança pública em Caxambu-MG apresenta níveis distintos de maturidade entre as políticas de saúde e assistência social. Enquanto a saúde dispõe de instrumentos de planejamento mais consolidados, como o Plano Municipal de Saúde e a presença de um setor de controle e avaliação, a assistência social ainda demonstra fragilidades significativas. A ausência de um plano de gestão setorial, o tratamento superficial dado nos documentos estratégicos e a carência de mecanismos de monitoramento e avaliação revelam uma estrutura gerencial pouco desenvolvida nesse campo. Essa disparidade reforça a compreensão de que a governança municipal não é uniforme e que diferentes setores operam em estágios variados de institucionalização de práticas gerenciais.

No que se refere ao cumprimento das metas estratégicas, identificou-se que muitas propostas relevantes não foram implementadas, como a construção de novos equipamentos públicos e a efetivação de iniciativas voltadas à modernização administrativa. Mesmo metas que foram parcialmente executadas, como a informatização de processos e a capacitação de servidores, mostraram-se insuficientes para enfrentar as fragilidades apontadas pelos participantes da pesquisa, sobretudo em relação à morosidade e à qualidade dos serviços prestados.

Por fim, reconhece-se que, apesar das limitações metodológicas — como o recorte amostral e o número de participantes —, este estudo ofereceu um diagnóstico relevante sobre a governança nas políticas públicas analisadas. Os resultados demonstram a importância de aprofundar a discussão sobre a capacidade institucional dos municípios, especialmente daqueles que, como Caxambu, alcançaram destaque em rankings de governança. O trabalho contribui para o debate acadêmico ao propor uma leitura empírica e

crítica da gestão pública local e aponta caminhos promissores para futuras investigações, como a ampliação da análise para outras áreas de política pública, o envolvimento de novos atores institucionais e a realização de estudos comparativos com municípios de desempenho semelhante.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.

ALMEIDA, H. F. de; TEIXEIRA, M. A. M. Inovação na gestão pública e governança democrática: desafios à luz do federalismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 113-132, jan./fev. 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85907.

ARAÚJO, V C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília, DF: Enap, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BUENO, N. C; CARLOTO, C. M. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n.1, p. 13-21, jan./jun. 2015.

CARVALHO, M. F. **A interface da busca ativa na prática do assistente social**. 2020. 119f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC São Paulo, São Paulo, 2020.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Metodologia**. 2019. Disponível em: http://igm.cfa.org.br/metodologia. Acesso em: 19 set. 2019.



COSTA, B. L. D; PALOTTI, P. L. M. Implantação de um sistema integrado de monitoramento da política de assistência social no Brasil: desafio e perspectivas. **Economia e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2013.

COSTA, J. P. M.; ALMEIDA, C. C. A. **Rede Socioassistencial de Caxambu-MG**: resolutividades, possibilidades e desafios. 2019. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações-MG, 2019.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**, p. 205-217, 2009.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

GRAHAM, J; AMOS, B; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. **Institute on Governance**, n. 15, Ottawa, Canadá, ago. 2003.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LINDBLOM, C. E. La ciencia de "salir del paso". *In:* VILLANUEVA, L. F. A. (org.). **La hechura de las políticas**. Cidade do México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, 2000.

MARTINELLI, T; SILVA, M. B; SANTOS, S. R. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MONNERAT, G. L; SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersetorialidade:reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 41-49, 2011.

NARDES, J. A. R.; ANTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, T. M. V. Amostragem não probabilística: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. **Administração on line**, v. 2, n. 3, p. 01-10, 2001.

PECI, A; OLIVEIRA, L. de. Capacidades estatais e governança: um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 445-468, maio/jun. 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83506.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PEREIRA, R. C.; ALMEIDA, C. C. A. **O trabalho do serviço social na policlínica de Caxambu – MG**: desafios e possibilidades frente reformas regressivas. 2018. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social), Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações-MG, 2018.

PETERS, G. A cybernetic model of governance. *In:* Levi-Faur, D, **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PETERS, G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, A. S. da; ROCHA, F. F. da. Governança pública, accountability e participação social: aproximações conceituais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 657-682, out./dez. 2020. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/756.

7

Maria Luísa Monteiro Martins
Teresa Cristina Monteiro Martins

TEORIA E PRÁTICA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:

ANÁLISE NOS SEIS MAIORES MUNICÍPIOS DO SUL DE MINAS

THEORY AND PRACTICE OF THE ACCESS TO INFORMATION LAW: ANALYSIS IN THE SIX LARGEST MUNICIPALITIES OF SOUTHERN MINAS

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: ANÁLISIS EN LOS SEIS MUNICIPIOS MÁS GRANDES DEL SUR DE MINAS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.7



RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) trouxe contribuições importantes para a transparência pública e o avanço da democracia. Apesar de ter entrado em vigor em 2012, nem todos os municípios têm aplicado a Lei em sua integralidade. Casos de aplicação da LAI podem fomentar estatísticas para avaliação e a efetividade de sua aplicação. Nesta pesquisa foram avaliados os seis maiores municípios, em população, do sul de Minas Gerais quanto aos requisitos básicos da LAI e da Escala Brasil Transparente entre os anos de 2018 e 2025. Os resultados mostram uma evolução das métricas, sobretudo pela maior exigência de transparência ativa e aponta carências e dificuldades dos municípios em relação ao cumprimento de alguns requisitos. Conclui-se que a Escala Brasil Transparente 360º impulsionou melhorias em transparência e que é preciso manter a vigilância para que os ganhos sejam mantidos e aumentados.

Palavras-chave: E-governo. Transparência pública. E-cidadania. Escala Brasil Transparente.



ABSTRACT

The Access to Information Law (LAI) has made significant contributions to public transparency and the advancement of democracy. Although it came into effect in 2012, not all municipalities have fully implemented it. Cases of LAI application can generate statistics for assessing its effectiveness. This research evaluated the six most populous municipalities in southern Minas Gerais regarding the basic requirements of LAI and the Brazil Transparency Scale between 2018 and 2025. The results show an improvement in metrics, mainly due to increased demands for active transparency, while also highlighting shortcomings and challenges municipalities face in meeting certain requirements. It is concluded that the Brazil Transparency Scale 360º has driven improvements in transparency, and continuous monitoring is necessary to sustain and enhance these gains.

Keywords*: E-government. Public transparency. E-citizenship. Brazil Transparency Scale.*



RESUMEN

La Ley de Acceso a la Información (LAI) ha contribuido significativamente a la transparencia pública y al avance de la democracia. Aunque entró en vigor en 2012, no todos los municipios la han aplicado en su totalidad. Los casos de aplicación de la LAI pueden generar estadísticas para evaluar su efectividad. Esta investigación evaluó los seis municipios más poblados del sur de Minas Gerais en relación con los requisitos básicos de la LAI y la Escala Brasil Transparente entre los años 2018 y 2025. Los resultados muestran una evolución en las métricas, principalmente debido a una mayor exigencia de transparencia activa, y también señalan deficiencias y dificultades que enfrentan los municipios para cumplir ciertos requisitos. Se concluye que la Escala Brasil Transparente 360º ha impulsado mejoras en transparencia y que es necesario mantener la vigilancia para preservar y ampliar estos avances.

***Palabras clave**: Gobierno electrónico. Transparencia pública. E-ciudadanía. Escala Brasil Transparente.*



INTRODUÇÃO

O avanço das tecnologias de informação, sobretudo os Portais da Transparência, institucionalizam a interação entre governo e cidadãos, e os empoderam a fiscalizar e a cobrar o setor público (Martins; Bermejo, 2018). No Brasil, a utilização da internet para divulgação de dados públicos começou ocorrer por volta do ano 2000, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101 de 2000 - tornou obrigatória a prestação de contas públicas por meio da internet (Bernardes *et al.*, 2015). A consolidação da transparência dos dados governamentais foi operacionalizada e amplificada pela Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei 12.527/2011 (Bernardes *et al.*, 2015), por meio da qual pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de justificativa, têm o direito de receber informações públicas de órgãos ou entidades governamentais.

Apesar de a LAI ter entrado em vigor no ano de 2012, pesquisas demonstram falhas na sua aplicação pelos municípios brasileiros (Balbino, 2024; Coelho, 2018; De Oliveira, 2018; Bernardes, 2015; Cruz, 2012), além de grandes disparidades entre os municípios (Alves, 2021). Essa não observância aos requisitos da LAI foi retratada em pesquisas que avaliaram outras regiões do estado de Minas Gerais (Oliveira *et al.*, 2018). Visando fomentar estudos que permitam a comparação das regiões mineiras, análises dos pontos mais delicados em sua aplicação e das escalas de medição, esta pesquisa avalia o efetivo cumprimento da LAI nos seis maiores municípios, em população, do sul de Minas Gerais.

Para isso, foram realizadas duas pesquisas, uma em 2018 e outra em 2025, nos sites das prefeituras de Poços de Caldas, Pouso Alegre, Varginha, Passos, Lavras e Itajubá com o intuito de verificar se os requisitos da transparência ativa e passiva eram atendidos, se as informações obrigatórias estavam expostas nos sites de forma clara e se as não disponíveis podem ser requeridas por meio de

solicitação de pedido de informação, de forma física no Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) ou por meio como o sistema e-SIC, fala cidadão e ouvidoria.

Para a pesquisa em 2025 foram usados os dados da Escala Brasil Transparente 360º emitida em 2020 pela Controladoria-Geral da União (CGU). Tendo em vista que, na data da primeira etapa desta pesquisa, a Escala Brasil Transparente (EBT) era voltada somente a estados e governo federal, então foi realizado um teste manual, caso a caso. Assim, esta pesquisa apresenta dados de transparência ativa com base nos requisitos do artigo 8º, da LAI, sintetizados em tabelas de atendimento ou não da determinação legal, gerados através de análise dos sites das prefeituras dos municípios e levantados em 2018 e 2025. Ainda, apresenta uma avaliação da transparência passiva, obtida por meio de pedidos realizados e acompanhados por meio de sítios oficiais disponibilizados pelas prefeituras. Essas análises, mais tarde, passaram a integrar a avaliação ou métrica da EBT 360º (2020), publicada após a realização desse estudo.

Os resultados mostraram que a maioria dos municípios estudados se adequam a todos ou à maioria dos requisitos legais, portanto, pode-se afirmar que a Lei de Acesso à Informação nos seis maiores municípios do sul de Minas Gerais, em população, se aplica com algumas restrições. Além de que há um avanço na fiscalização da transparência principalmente por meio da EBT 360º.

Sobre a organização, no capítulo dois são apresentados os requisitos da Lei de Acesso à Informação e o projeto Brasil Transparente e, na sequência, são apresentadas as etapas metodológicas da pesquisa, os resultados e as conclusões.



ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Um dos preceitos fundamentais estabelecidos na LAI é que toda a informação deve ser concedida por toda Administração Pública, seja ela direta, indireta, ou ainda, por todo aquele que se utiliza de recurso público para desempenhar ação voltada à coletividade (Brasil, 2011). Para garantir o acesso, a lei determina que não deve existir limitação da informação a grupos ou pessoas específicas, o atendimento deve ser prestado a qualquer interessado que demandar do poder público. Ela apenas estabelece, em seu art. 10, que o pedido deve conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Podemos extrair da LAI a determinação de que toda a informação é pública e um dia será publicizada, o que deve ser determinado é o tempo em que essa informação permanecerá em sigilo.

Existem conceitos não tipificados explicitamente na Lei 12.527/2011 e que são de suma importância para que o diploma seja um instrumento efetivo para o cumprimento da norma constitucional, são eles: o controle social, a transparência ativa, a transparência passiva e a linguagem cidadã. O primeiro, é tido como uma peça fundamental para a democracia, por caracterizar-se pela participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. Desta forma, o cidadão sabe como os recursos públicos estão sendo aplicados e então poderá cobrar do poder público determinada postura, contribuindo para o fortalecimento da democracia e para o controle da corrupção. O segundo determina que as informações podem estar à disposição do usuário, basta que ele acesse o site do poder público e lhes serão apresentadas diversas informações. Já o terceiro, a transparência passiva, é a que permite, através de um ambiente específico da rede mundial de computadores, a solicitação de alguma informação que

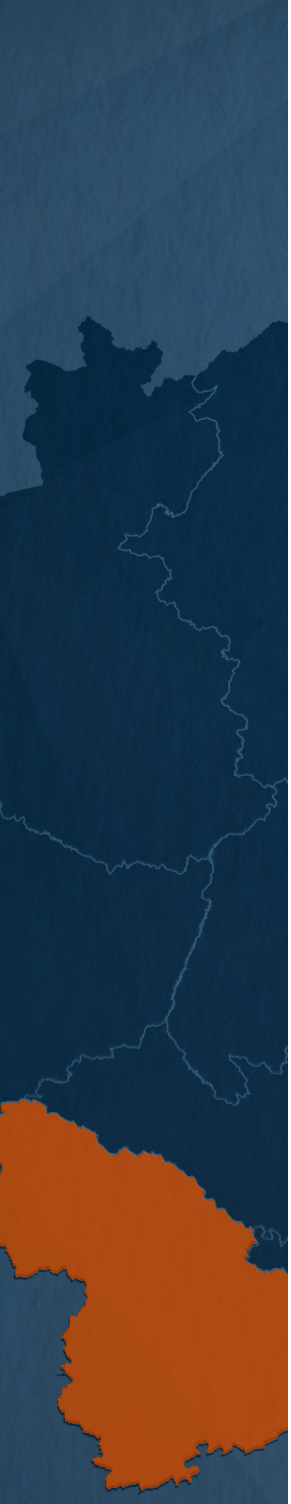


deverá ser disponibilizada no prazo legal. Por fim, a linguagem cidadã implica que a divulgação de informações pelo poder público deverá ser de fácil entendimento, para que qualquer pessoa consiga compreender o que está sendo transmitido ou assegurado (Brasil, 2013).

Para que a administração pública se manifeste e os administrados recebam a informação, tanto de forma ativa como passiva, é necessário que exista um canal de comunicação. O governo então se utiliza das novas tecnologias de informação (TICs), para expor tudo o que, por determinação legal, deve estar às vistas de cada administrado (Brasil, 2011). Importante ressaltar que a lei impõe que a divulgação da informação atenda a uma série de requisitos, a começar pelo chamado rol mínimo, trazido pelo art. 8º da LAI. O dispositivo aponta o dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

No que tange aos aspectos aplicados aos municípios, é importante frisar que o art. 9º da LAI exige a implementação de um SIC físico, um local físico de atendimento que materializa o dever do Estado de criar um ponto que funcione como contato entre sociedade e poder público. Segundo art. 45 da LAI, competem aos Estados e Municípios, respeitadas as normas gerais, em legislação própria, definir regras específicas quanto à criação e funcionamento do SIC, ou seja, possuem a oportunidade de arbitrar a sua implementação com base na racionalização dos recursos humanos, orçamentários e tecnológicos disponíveis, podendo criar uma unidade ou se aproveitar de uma já existente, como a ouvidoria ou protocolo e ainda se será um órgão central ou se cada órgão receberá o SIC.

Vale destacar que essa liberalidade conferida pela lei acontece para regulamentação e organização, não para relativização. Quando a LAI prevê que a regulamentação dos SIC´s estaduais e municipais ficará a cargo de cada um desses entes federados, é certo



que todos eles devem contar com estruturas físicas que permitam o efetivo atendimento presencial ao cidadão. Assim, o que o texto da lei permitiu são aspectos operacionais relativos ao funcionamento do SIC, tais como: locais e horários de atendimento, regras de atendimento, entre outros detalhes não estabelecidos taxativamente na LAI, mas que são necessários ao processo de atendimento prestado ao cidadão. (Brasil, 2013). É importante que exista esse ponto fixo, principalmente em virtude de, em menor escala, ainda existirem pessoas sem acesso à rede mundial de computadores. Conforme já mencionado, a aplicação da lei é exigida em âmbito nacional e para todos os poderes. Inclusive não houve prazos diferenciados para o seu cumprimento, sendo assim, desde 16 de maio de 2012, todos já devem, necessariamente, estar adequados ao cumprimento da LAI. Há apenas uma exceção a essa determinação que é, como mencionado no artigo 8º, §4º, da LAI, que os municípios que possuem até 10.000 habitantes não são obrigados a realizar a divulgação na internet, ressalvada a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira (Brasil, 2011). Assim, é importante destacar que todos os municípios participantes deste estudo possuem população superior ao estipulado na norma de exceção e, por isso, devem disponibilizar informações na rede mundial de computadores.

O governo federal possui um canal de grande abrangência e referência para os demais entes federativos. Um sistema chamado e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, criado pela CGU que busca unificar e desburocratizar o envio de solicitações de acesso à informação, recebimento de respostas, acompanhamento de prazos e apresentação de recursos, tudo disponível na web de forma simples e clara para o cidadão. Os municípios não são obrigados a utilizar esse sistema. O que a LAI pede é que o acesso e o gerenciamento sejam realizados por meio da internet, não que seja necessariamente via e-SIC. A determinação legal será atendida se houver e-mail para contato, formulário eletrônico,



ouvidoria, o fala cidadão, ou ainda o próprio e-SIC, claro, desde que todos estejam postos de maneira bem clara ao cidadão. Caso seja de interesse do município será possível a utilização do sistema eletrônico e-SIC disponível em duas versões, ambas gratuitas: i) o e-SIC Livre, sem requisitos para download e utilização do sistema e; ii) o e-SIC Federal, uma ferramenta vinculada a um código fonte cedido aos órgãos e municípios que aderirem ao Programa Brasil Transparente.

Desenvolvido por meio da Portaria nº 277 de 07/02/2013, esse programa oferece as seguintes ações: realização de seminários, cursos e treinamentos sobre Transparência e Acesso à Informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos; utilização e-SIC; elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a LAI e outros diplomas legais sobre transparência; promoção de campanhas e ações de disseminação da LAI junto à sociedade; orientação sobre os requisitos para o desenvolvimento de Portais de Transparência na rede mundial de computadores outras atividades correlatas (ver se precisa de referência).

A lei prevê, nos artigos 40 e 41, a realização de um monitoramento para verificar o seu efetivo cumprimento. Entretanto, essa é uma prescrição obrigatória que vincula taxativamente apenas o Executivo Federal, fiscalizado pela CGU. As esferas estadual, distrital e municipal não são obrigadas a designarem autoridades de monitoramento em seus órgãos e entidades, ficando a cargo de legisladores locais fazer ou não essa definição. O que a lei, de fato, impõe, em seu artigo 45, é que criem sua própria legislação, devendo ter como base as normas gerais estabelecidas na LAI. Mas, apesar dessa discricionariedade, a CGU orienta que os entes federados criem figuras similares em seus regulamentos locais, pois o monitoramento na esfera federal foi fundamental para assegurar o efetivo cumprimento da LAI (Brasil, 2024).

Dessa forma, a partir de sua regulamentação, a LAI gerou efeitos positivos na transparência dos municípios brasileiros, influenciando



o grau de atendimento das solicitações de registros públicos e afetando o prazo para o cumprimento dos pedidos de informação do governo (de Siqueira; Bermejo; da Silva, 2024).

Nesse contexto, a CGU, de forma colaborativa, criou a Escala Brasil Transparente (EBT), uma metodologia de avaliação destinada a estimular a transparência pública e a acompanhar as ações de acesso à informação implementadas por Estados e Municípios. As primeiras edições ocorreram entre 2015 e 2017, analisando apenas a transparência passiva e não contemplando os municípios aqui estudados[2]. Posteriormente, foi criada a EBT - Avaliação 360º, que foi publicada em dezembro de 2018 e passou a avaliar também a transparência ativa e municípios que possuem mais de 50 mil habitantes. A última avaliação publicada até 2024 é referente ao período de 01/04/2020 a 31/12/2020 - a EBT - Avaliação 360º - 2ª Edição. Nela, foram avaliados todos os Estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes e foram atribuídas notas de 0 a 10, sendo que apenas três estados obtiveram nota 10, Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais (Brasil, 2020).

METODOLOGIA

Este estudo analisou os mecanismos de aplicação da Lei de Acesso à Informação dos seis maiores municípios de Minas Gerais, em população, que são: Poços de Caldas, Pouso Alegre, Passos, Varginha, Lavras e Itajubá. Essa escolha foi baseada no contraste existente na literatura, na qual são encontradas tanto pesquisas que afirmam que características demográficas da população influenciam na capacidade de participação política e social *online*, como

2 Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001 (acesso em 15 ago. 2025).

pesquisas que concluem pela não influência dos dados demográficos (Vicente; Novo, 2014).

Foi realizado um levantamento dos requisitos mais importantes que devem ser cumpridos, segundo a LAI. Nessa etapa, também foram consultados documentos de apoio aos municípios na execução da lei, visando a encontrar métricas que pudessem ser utilizadas para a análise do acesso à informação nos governos subnacionais investigados. A partir disso, entre agosto e dezembro de 2018, foram analisados critérios de transparência ativa, encontrados na lei, e os 12 quesitos da EBT - Transparência Passiva. A análise foi realizada novamente entre janeiro e fevereiro de 2025, considerando os dados coletados pela EBT 360º, em sua última edição, realizada em 2020.

Em ambos os casos, as análises foram realizadas em duas etapas. Na primeira, foi verificada a transparência ativa, o procedimento foi buscar o site de cada cidade e analisar a existência dos requisitos postos pelo art. 8º da LAI, o chamado rol mínimo, que determina o que deve estar à disposição do cidadão sem que seja necessário realizar uma solicitação de informação. Além disso, se o município já realizou a regulamentação local da LAI, o que é obrigatório e deve estar à disposição do cidadão. Na segunda, foram realizadas solicitações de pedidos de informação que tratavam de questões como a verificação da disponibilidade de canais como o e-SIC, fala cidadão, ouvidoria e SIC presencial. Foi analisado se realmente há um SIC presencial para atendimento, pois o site do órgão público deve disponibilizar o endereço, horário de funcionamento e telefone para contato.

A partir desses questionamentos foram elaborados quadros que discriminam quais requisitos os municípios estão atendendo ou não, visando ser instrumento de informação para os cidadãos, de apoio para os órgãos, que poderão verificar sua evolução no cumprimento da LAI e os pontos que ainda devem ser adequados, e de análise para a própria métrica de avaliação utilizada pela CGU.

Os resultados transversais mostram a comparação entre os requisitos de medição de transparência utilizados em 2018 e os dados da EBT 360º (2020) e a evolução em transparência nos seis maiores municípios do Sul de Minas.

RESULTADOS

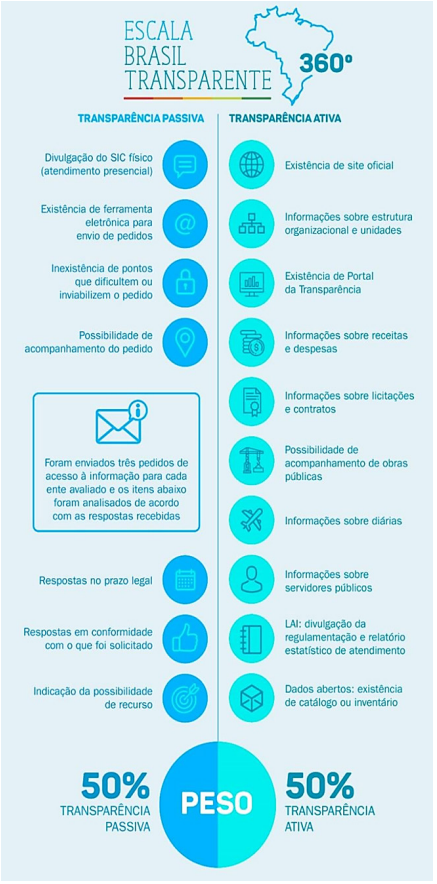
A evolução das métricas de análise da transparência ocorreu ao longo dos últimos 10 anos. A principal métrica utilizada, a Escala Brasil Transparente (EBT) - Transparência Passiva foi atualizada para a Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360° (Figuras 1 e 2). Segundo a CGU, criadora das escalas, a Avaliação 360° é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada.

Figura 1 - Escala Brasil Transparente em 2018



Fonte: Brasil (2013).

Figura 2 - Escala Avaliação 360° em 2020



Fonte: Brasil (2025).

Como principais evoluções em relação à métrica, tem-se que enquanto a EBT foi um marco inicial na promoção da transparência pública no Brasil, a EBT 360º é uma evolução, visto que também avalia a conformidade com a LAI, mas acrescenta quesitos de transparência ativa e inclui em seus resultados os municípios que possuem população superior a 50 mil habitantes.

A primeira análise levou em conta as exigências do chamado rol mínimo elencado no art. 8º da LAI. O dispositivo é direcionado a transparência ativa, também constituindo-se como ferramenta para interpretação de toda a ideia de transparência. Ressalte-se que o rol mínimo implica não exaustividade, ou seja, o órgão público pode julgar que outras informações são relevantes e por isso devem ser disponibilizadas ao público. Os itens que devem ser disponibilizados são: a) endereços e telefones das respectivas unidades; b) os horários de atendimento ao público; c) os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; d) os registros das despesas; e) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; f) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; g) um rol com respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. É o que se vê no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparativo do atendimento dos requisitos obrigatórios do art. 8º da LAI em 2018 e 2020: S (sim) ou N (não)

	A		B		C		D		E		F		G	
1 – 2018 e 2 - 2020	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Poços de Caldas	S	S	S	S	N	S	N	S	S	S	S	S	N	S
Pouso Alegre	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	N
Varginha	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Passos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Lavras	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	N
Itajubá	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	N

Fonte: Da pesquisa (2018) e EBT (Avaliação 360º - 2ª edição).

Após a inclusão da transparência ativa e de municípios com mais de 50 mil habitantes na Escala de Avaliação Brasil Transparente



(Avaliação 360º), passou a ser possível a consulta do atendimento de tais requisitos através dessa base de dados. Os municípios pesquisados apresentaram na avaliação (2ª edição) as seguintes notas gerais - transparência ativa e passiva – Poços de Caldas (6,0), Pouso Alegre (9,03), Varginha (9,64), Passos (9,6), Lavras (9,24) e Itajubá (4,5). Portanto, Poços de Caldas e Itajubá obtiveram nota geral menor do que a média de avaliação dos municípios do Brasil, que é de 6,86 pontos.

O requisito B, que é de considerável importância para a facilitação do acesso do cidadão ao órgão público e não demandaria um esforço substancial, apresentou melhoria em dois municípios, Varginha e Pouso Alegre.

Nota-se que em 2018 somente a prefeitura de Poços de Caldas deixou de disponibilizar os registros de repasses, transferências e registros de despesas (requisitos C e D), comprometendo significativamente a transparência ativa. Na comparação entre 2018 e 2020, o município obteve avanço em transparência agregando os requisitos C, D e E.

Vale, ainda, ressalvar que o município de Poços de Caldas ainda é avaliado abaixo da média nacional de notas gerais de transparência dos municípios. A cidade, diferentemente das demais, traz informações sobre processo licitatório, mas não disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação, trazendo apenas os dados principais, como número e ano do edital, objeto da licitação, dentre outros.

O requisito F (disponibilização de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades), que em 2018 foi atendido pelas seis cidades, foi mais bem detalhado na escala EBT 360º, dessa forma, fica evidenciado a ausência de informações acompanhamento de Obras Públicas em Itajubá. Nesse aspecto, Varginha também tem uma limitação que se trata da não divulgação completa do status das obras públicas, visto que traz informações sobre obras públicas, mas não divulga sua situação atual.

O quesito G foi o que mais sofreu mudanças entre 2018 e 2020, tendo em vista que Poços de Caldas e Pouso Alegre passaram a disponibilizar o recurso. Já Lavras e Itajubá deixaram de disponibilizá-lo. Infere-se que a flutuação da presença desse quesito se dê pelo não reconhecimento de sua importância pelos entes federados. Porém a presença de um rol de perguntas e respostas nos sites dos municípios tem a função de atribuir não só transparência, como também agilidade na prestação de informações, já que evita que o cidadão se utilize de outros canais para fazer solicitações de informações, evitando também demandas de pedidos de informação.

Com relação ao atendimento ou não dos requisitos da Lei de Acesso à Informação, os elementos encontrados estão listados no Quadro 2.

Quadro 2 - Atendimento aos requisitos da EBT transparência passiva verificados em 2018 e 2025: S (sim) ou N (não)

	Poços de Caldas		Pouso Alegre		Varginha		Passos		Lavras		Itajubá	
Regulamentação da LAI 1 – 2018 e 2 – 2025	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Exposição da legislação no site	N	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S
Existência de Regulamentação	S	S	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Regulamentação do SIC	S	S	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Regulamentação de classificação do sigilo	S	S	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Regulamentação da responsabilidade do servidor	N	N	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Regulamentação das instâncias recursais	S	S	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S

	Poços de Caldas		Pouso Alegre		Varginha		Passos		Lavras		Itajubá	
Transparência Passiva 1 - 2018 e 2 - 2020	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Divulgação do SIC físico	S	S	N	S*	S	S	S	S	N	N	S	S
Existência de um e-SIC	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Existência de outros meios de divulgação na internet	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Possibilidade de acompanhamento do pedido	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Inexistência de pontos que dificultem o pedido	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	zN
Respostas aos pedidos no prazo legal	N	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Respostas em conformidade com o solicitado	N	N	S	S	S	S	S	S	N	S	S	N

**Com a limitação de não informar horário de funcionamento.*

Fonte: Da pesquisa (2018) e EBT (Avaliação 360º - 2ª edição).

Verifica-se que para o município de Pouso Alegre, o atendimento dos requisitos mínimos da LAI mantém-se entre 2018 e 2025 nos quesitos: ausência da disponibilização das regulamentações do SIC, classificação do sigilo, responsabilidade do servidor e instâncias recursais. Quanto à exposição clara da legislação pertinente na página da internet da prefeitura, houve um avanço para os municípios de Pouso Alegre e Passos, e a ausência do caminho para a legislação no site da prefeitura de Poços de Caldas.

Em 2018, foi verificado que apenas a cidade de Pouso Alegre não possuía SIC presencial. Não foi encontrada descrição no site e, portanto, foi solicitado pedido de informação via e-Sic para

constatação da informação. Quanto a possibilidade de informação da existência do serviço, com exceção de Lavras, que também necessitou de pedido de informação, todas apresentaram endereço e telefone dentro do portal da transparência, com acesso fácil e rápido.

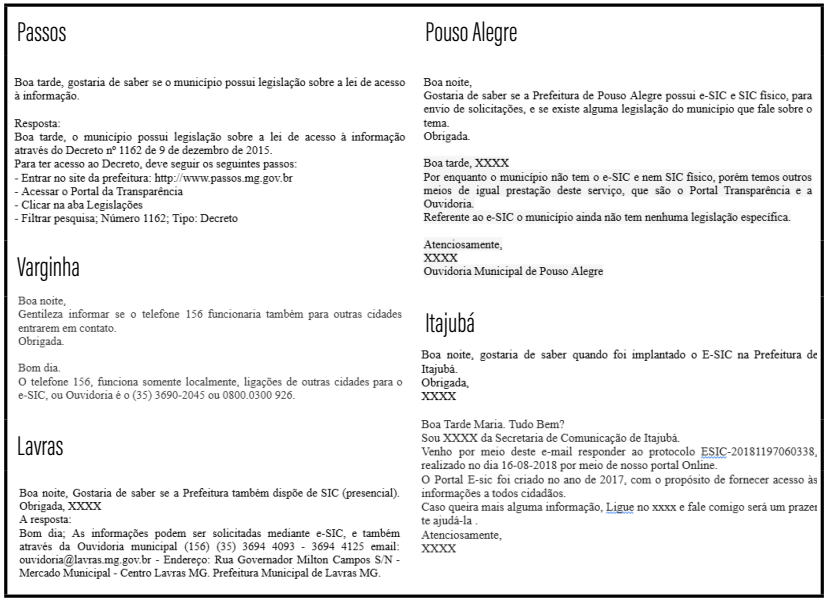
Também cabe ressaltar que quando a informação é solicitada por telefone, ainda existem responsáveis que veem esse tipo de solicitação com estranheza. Isso deve ser corrigido, pois todos os envolvidos devem saber da importância da lei e suas regras de aplicação. Já durante o período entre 01/04/2020 e 31/12/2020 a verificação realizada pela EBT (Avaliação 360º - 2ª edição) levou em consideração a menção do funcionamento do SIC físico no site dos municípios, verificando a disponibilidade de informações como: endereço, telefone e horário de atendimento, deixando de localizar a dependência apenas na cidade de Lavras.

Percebe-se que, dois anos depois, duas cidades, Pouso Alegre e Lavras parecem não ter consolidado o serviço. Lavras não informa que possui esse atendimento. E, Pouso Alegre, embora segundo a EBT, sinalize que possui o local físico, não apresenta no site o horário de atendimento e o local do SIC físico.

Vale destacar o caso de Itajubá, em que os pedidos eletrônicos de informação foram inviabilizados pelo fato do site não estar funcionando, estar fora do ar ou não ter sido localizado. Em 2018, quando foi realizada a primeira etapa desta pesquisa, a EBT ainda possuía o enfoque de 75% na avaliação da transparência passiva e 25% na regulamentação da LAI e não contemplava os municípios aqui pesquisados. Dessa forma, a equipe de pesquisa deste artigo realizou o teste de cada canal de transparência passiva.

Os pedidos de informação realizados para essa pesquisa são apresentados na Figura 3.

Figura 3 - Respostas obtidas por Transparência passiva



Passos

Boa tarde, gostaria de saber se o município possui legislação sobre a lei de acesso à informação.

Resposta:
Boa tarde, o município possui legislação sobre a lei de acesso à informação através do Decreto nº 1162 de 9 de dezembro de 2015.
Para ter acesso ao Decreto, deve seguir os seguintes passos:
- Entrar no site da prefeitura: http://www.passos.mg.gov.br
- Acessar o Portal da Transparência
- Clicar na aba Legislações
- Filtrar pesquisa; Número 1162; Tipo: Decreto

Varginha

Boa noite,
Gentileza informar se o telefone 156 funcionaria também para outras cidades entrarem em contato.
Obrigada.

Bom dia.
O telefone 156, funciona somente localmente, ligações de outras cidades para o e-SIC, ou Ouvidoria é o (35) 3690-2045 ou 0800.0300 926.

Lavras

Boa noite, Gostaria de saber se a Prefeitura também dispõe de SIC (presencial).
Obrigada, XXXX
A resposta:
Bom dia; As informações podem ser solicitadas mediante e-SIC, e também através da Ouvidoria municipal (156) (35) 3694 4093 - 3694 4125 email: ouvidoria@lavras.mg.gov.br - Endereço: Rua Governador Milton Campos S/N - Mercado Municipal - Centro Lavras MG. Prefeitura Municipal de Lavras MG.

Pouso Alegre

Boa noite,
Gostaria de saber se a Prefeitura de Pouso Alegre possui e-SIC e SIC físico, para envio de solicitações, e se existe alguma legislação do município que fale sobre o tema.
Obrigada.

Boa tarde, XXXX
Por enquanto o município não tem o e-SIC e nem SIC físico, porém temos outros meios de igual prestação deste serviço, que são o Portal Transparência e a Ouvidoria.
Referente ao e-SIC o município ainda não tem nenhuma legislação específica.

Atenciosamente,
XXXX
Ouvidoria Municipal de Pouso Alegre

Itajubá

Boa noite, gostaria de saber quando foi implantado o E-SIC na Prefeitura de Itajubá.
Obrigada,
XXXX

Boa Tarde Maria. Tudo Bem?
Sou XXXX da Secretaria de Comunicação de Itajubá.
Venho por meio deste e-mail responder ao protocolo ESIC-20181197060338, realizado no dia 16-08-2018 por meio de nosso portal Online.
O Portal E-sic foi criado no ano de 2017, com o propósito de fornecer acesso às informações a todos cidadãos.
Caso queira mais alguma informação, Ligue no xxxx e fale comigo será um prazer te ajudá-la .
Atenciosamente,
XXXX

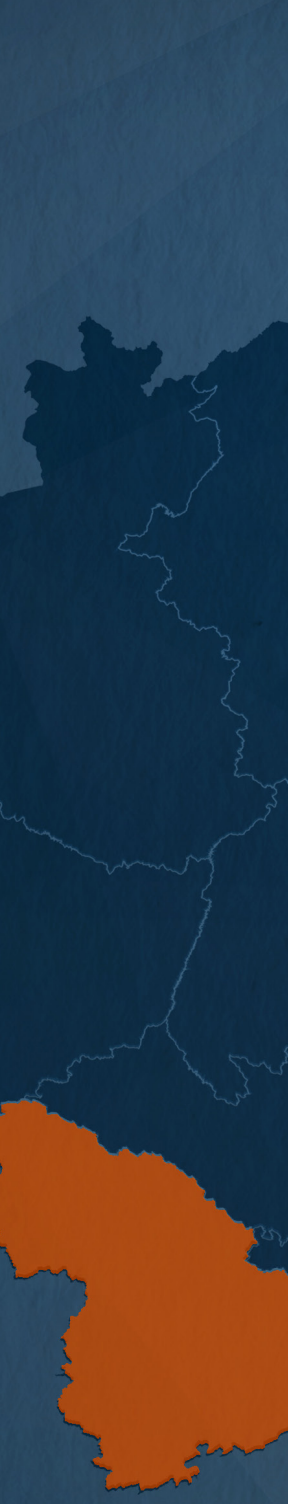
Fonte: Da pesquisa (2018).

Os quesitos passaram por nova análise em 2025, utilizando a EBT 360º de 2020 para mostrar, a seguir, a evolução da experiência de utilização dos canais de acesso dos municípios:

a. Poços de Caldas:

A busca da regulamentação local foi realizada no site e por ferramenta de pesquisa, mas só foi identificada após a solicitação de acesso à informação, a norma municipal é o Decreto municipal 11.239/14, alterado pelo Decreto 12.533/18.

Isso é um empecilho comum a alguns dos órgãos pesquisados, a norma existe, porém, não é de fácil acesso, o que impede a transparência passiva e sobrecarrega os órgãos públicos com uma demanda que seria desnecessária. Esse empecilho se mantém em 2025 (Quadro 2).



Conforme assinalado no Quadro, outra limitação que se mantém é que o decreto municipal não contempla a regulamentação sobre a responsabilidade dos servidores, o que é uma exigência, mas vale destacar que a inexistência dessa previsão não impede que o servidor seja penalizado através da LAI.

Conforme demonstra o Quadro 2, o município possui um e-SIC. Para verificar seu funcionamento foram realizadas duas solicitações de informação no dia 15/11/2018, nenhuma delas foi respondida no prazo legal. A avaliação realizada pela EBT (2020) também enviou três pedidos de informações aos municípios. No caso de Poços de Caldas nenhum deles foi respondido. Esses problemas de transparência passiva impactam a nota geral do município.

b. Pouso Alegre:

Houve uma evolução na transparência ativa no município de Pouso Alegre (Quadro 2). A pesquisa realizada em 2018 no site demonstrou que não havia regulamentação municipal para o acesso à informação. Ao acionar a prefeitura, via telefone, também foi informado que não existia SIC físico para atendimento. Dessa forma, o município não atendia ao requisito que estabelece que todas as prefeituras devem criar o SIC e lei municipal que trate a matéria. Para confirmar as informações, foi aberta uma solicitação de informação via ouvidoria, pelo sistema e-OUV, canal admitido como válido pela lei para registro de solicitações. O acompanhamento dessa solicitação é possível, pois o órgão envia a resposta via e-mail para o solicitante, mas é algo menos efetivo. O pedido ocorre, via e-Ouv, mas não é possível acessá-lo por login e senha, sendo indispensável o número da manifestação e e-mail. A solicitação de informação via e-OUV foi realizada no dia 14/08/2018 e respondida em 23/08/2018, dentro do prazo.

A resposta atende ao que foi questionado e foi respondida no prazo legal. Assim, considerando há canal disponível na internet

para a inclusão de solicitação e acompanhamento de pedidos, a EBT 360º informa em seu relatório que Pouso Alegre atende ao requisito de possuir e-SIC. Já o SIC Físico é representado pela Ouvidoria, o que deve ficar claro ao cidadão. Quanto ao atendimento presencial, ficou constatado que, embora haja a informação da Ouvidoria funcionar como SIC físico, não há no site o seu telefone de contato nem horário de atendimento. Verificou-se também que diferente do que a lei exige não foi criada regulamentação específica por parte do município. Por esses motivos, sugere-se que o município realize a adesão ao Programa Brasil Transparente.

c. Varginha

A lei 5.729/13 é o diploma que regulamenta a matéria em âmbito local. Os ícones do portal da transparência são de fácil entendimento. Mas vale aqui uma sugestão, quando se clica no e-SIC há o direcionamento para outra página, onde houve estranhamento do procedimento a ser seguido. Foi necessário entrar em contato na Ouvidoria, canal válido para atendimento, para solicitar direcionamento. A página poderia demonstrar de forma mais clara onde efetuar login e senha.

O questionamento realizado via e-SIC (Figura 2) foi atendido com menos de 24 horas de forma clara. Deve-se ressaltar que a Prefeitura de Varginha aderiu ao Programa Brasil Transparente e atende a todos os requisitos de transparência passiva do relatório EBT 360º (2020).

d. Passos

A regulamentação municipal existe e atende o requisito, mas é de difícil acesso. Quando se busca a legislação é necessário já conhecer a espécie legislativa e o número do Decreto – que é o 1162/15 –, para aí sim o sistema buscar o diploma. Ocorre que essa informação só foi conseguida devido à solicitação de acesso à informação. Vale destacar que a consulta desse pedido aconteceu

de forma bem visível e fácil, por meio de login e senha. Foi cadastrada em 15/11/18 e respondida em 20/11/18, atendendo ao requisito, conforme Figura 2.

O telefone informado no SIC presencial pertence à prefeitura, porém não é o correto para obtenção de informações sobre o acesso à informação. Pertence à controladoria municipal, que informou que as demandas são tratadas pela procuradoria. Deve-se ressaltar que a Prefeitura de Passos aderiu ao Programa Brasil Transparente e na avaliação realizada pelo EBT 360º (2020) recebeu avaliação positiva em todos os quesitos.

e. Lavras

Verificou-se a exposição da legislação municipal, lei 9.794/2012 e SIC físico, mas não há a divulgação necessária no site. Para verificar sua existência foi preciso o envio de solicitação via e-SIC. Percebe-se, conforme Figura 2, que a resposta não foi clara, já que a pergunta era voltada a saber se há ou não o SIC presencial e não o e-SIC. Porém como há informação de um endereço entende-se que as solicitações podem ser realizadas via Ouvidoria. Para confirmar a informação, o órgão foi contatado por telefone. Foi confirmado que as solicitações presenciais podem ser realizadas na Ouvidoria, além das realizadas eletronicamente via e-SIC e e-mail.

O canal utilizado para o registro eletrônico é acessível para acompanhamento da manifestação, apenas sendo necessário login e senha. A Prefeitura optou pelo sistema e-SIC Livre, o que funciona perfeitamente. Quanto ao prazo de resposta, foi satisfatório, manifestação aberta em 15/08/2018 e resposta em 16/08/2018, porém com resposta insatisfatória.

Na EBT 360º (2020) o município foi avaliado positivamente em todos os quesitos, com exceção da presença do SIC físico (presencial). Acredita-se que a explicação seja a falta de indicação no site de que é quem Ouvidoria faz esse papel.



f. Itajubá

Apresenta de forma evidente a legislação municipal, a lei 3.191/17. O acompanhamento das demandas ocorre no próprio portal da transparência. Como sugestão, seria válida a implantação da busca apenas com login e senha, já que o solicitante pode perder o número do protocolo. Além disso, houve pequena dificuldade para a busca da manifestação, pois o protocolo deve ser usado sem o hífen, mais uma contribuição para modificar a forma de acesso aos pedidos. O empecilho foi solucionado prontamente, pois o telefone cadastrado estava correto, pertence ao fala cidadão e a pessoa que realizou o atendimento era bem preparada, igualmente como quem respondeu a manifestação. A realização do pedido foi em 16/08/18 e atendido em 20/08/18 e resposta foi conforme o questionado.

Embora a resposta pelo portal da transparência tenha sido satisfatória, o relatório EBT 360º (2020) aponta para a inexistência de um e-SIC, o que implica a insatisfação de vários outros quesitos de transparência ativa que derivam da existência do e-SIC. Esse fato implica a nota 4.5 em transparência, a pior nota entre os grandes municípios do sul de MG. Em pesquisa ao site da prefeitura (2025) nota-se que existe o link para o e-SIC porém, não é possível fazer login no sistema, pois ao acionar o botão de login o usuário é redirecionado para a página geral da prefeitura de Itajubá.

Por fim, os resultados desta pesquisa, unidos às conclusões de Oliveira (2018), permitem afirmar que nas regiões Sul e Alto Paranaíba de Minas os municípios ainda não se adequaram totalmente à LAI. Essa constatação, aliada a pesquisas mais abrangentes como as de Rosa (2015), que avaliou a região Sul do país, ou Coelho (2018), que faz uma análise mais geral da execução da LAI, suscitam questionamentos a serem respondidos em pesquisas futuras sobre como a LAI tem sido aplicada em outras regiões de Minas Gerais. Ou ainda, no comparativo com os estudos realizados em outras regiões, demonstrar quais as principais dificuldades aparentes das prefeituras para executar a LAI.



CONCLUSÕES

Concluiu-se que os municípios evoluíram na organização de recursos para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos últimos anos e a Escala Brasil Transparente 360º contribui com essa evolução. A EBT 360º permite uma consulta facilitada acerca dos requisitos que necessitam de melhoria e, de certa forma, pressiona as prefeituras ao atribuir uma nota comparativa aos municípios, que precisam se adequar à Lei para melhorar sua escala de transparência. Essa escala também contribui para as pesquisas acadêmicas, pois permite a consulta do alcance ou não dos requisitos por meio de um relatório disponibilizado pela plataforma EBT 360º. Vale destacar que as pesquisas, como esta, mantêm a sua relevância, pois métricas como a EBT 360º são padronizações das regras, portanto, consideram os dados de forma mais cartesiana, sem uma análise e discussão das especificidades de cada município. Este estudo considera a evolução dos municípios de forma sistêmica e leva em conta, por exemplo, o fato de a Lei não exigir a utilização de um e-SIC, mas sim a disponibilidade de qualquer meio ou instrumento que seja legítimo, desde que exista a divulgação de informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), o que permite a utilização de canais como as ouvidorias e o fala cidadão.

Esse tipo de flexibilização não foi considerado pela análise da EBT, como ocorreu para o município de Pouso Alegre, que foi avaliado negativamente pela ausência de um e-SIC. Situação que, de fato, ocorre, mas não há um item que considere a especificidade do município, que oferece a Ouvidoria como um instrumento substitutivo do e-SIC. Assim, nota-se que a pesquisa qualitativa permite adicionar uma lupa à análise, de forma a compreender com maior profundidade a situação de cada município, bem como apontar implicações mais incisivas da análise.



Cabe destacar, ainda, que a Lei está em vigência há mais de dez anos, ou seja, mais de um período de gestão das prefeituras avaliadas e ainda não foram cumpridos todos os requisitos necessários, mesmo tendo o normativo legal exigido que a partir de 16 de maio de 2012, todos já estivessem devidamente adequados. Vale frisar que os requisitos mínimos da LAI foram atendidos por meio de departamentos como o fala cidadão, ouvidoria, procuradoria e controladoria, ou seja, estruturas pré-existentes à Lei. Isso demonstra que os municípios estão atendendo a determinação legal sem mudanças onerosas em suas estruturas, o que colabora para demonstrar o quanto é viável, também economicamente, a aplicação da LAI.

Quanto às implicações, sugere-se maior atenção dos municípios aos direcionamentos do Programa Brasil Transparente, pois ficou constatado que mesmo com uma evolução positiva, é possível agregar maior publicidade das normas internas, melhor disposição e a unificação de páginas nas quais encontram-se os links dos mecanismos de transparência, que são ações simples e não onerosas e que impactam tanto na métrica e na nota de transparência do município, mas principalmente, impactam no empoderamento do cidadão por meio da disponibilização das informações públicas.

Pesquisas futuras podem ampliar a análise para os maiores municípios de Minas Gerais e fazer comparações entre grandes e pequenos municípios, inclusive correlacionando as especificidades dos pequenos municípios e as dificuldades de se implementar a LAI.

REFERÊNCIAS

ALVES, Josias Fernandes *et al*. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, p. 564-581, 2021.

BALBINO, MICHELLE LUCAS CARDOSO; SILVA, FLAVIA OLIVEIRA GUEDES. O TRATAMENTO DE DADOS SENSÍVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: as dificuldades encontradas pelas prefeituras municipais localizadas no Alto Paranaíba em Minas Gerais. **LexLab-Revista Eletrônica de Direito**, v. 1, n. 2, p. 8-19, 2024.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de administração pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Diário Oficial da União Brasília, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. CGU. **Mapa Brasil Transparente**. 31 dez. 2020. Avaliações independentes. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em 20 dez. 2024.

COELHO, Taiane Ritta *et al*. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma "dança dos sete véus" incompleta?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al*. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DE OLIVEIRA, Lorena Alves *et al*. A Lei de Acesso à Informação e sua Aplicação: Análise da Transparência nos Cinco Maiores Municípios do Alto Paranaíba. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia| RBGE| ISSN 2237-1664**, v. 1, n. 18, p. 83-112, 2018.

DE SIQUEIRA, Wender Rodrigues; DE SOUZA BERMEJO, Paulo Henrique; DA SILVA, Luiz Almeida. Transparência pública de governos locais: uma análise baseada na Escala Brasil Transparente. **Revista Ciências Administrativas**, v. 30, p. 1-13, 2024.

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Determinant factors of participation in the co-production of ideas to solve public problems. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 417-434, 2018.

ROSA, Marcelo Medeiros *et al*. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus-revista de gestão e tecnologia**, v. 6, n. 1, p. 72-87, 2015.

VICENTE, María Rosalía; NOVO, Amparo. An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 379-387, 2014.

8

Jovana Alves Moster
Margarete Panerai Araujo
Luiz Antônio Staub

O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL REPRESENTA GARANTIA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA?

DOES INSTITUTIONAL SUPPORT REPRESENT A GUARANTEE OF THE RIGHT TO FAMILY AND COMMUNITY LIFE?

¿REPRESENTA LA ACOGIDA INSTITUCIONAL UNA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y COMUNITARIA?

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.8



RESUMO

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado como Resolução Conjunta entre o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente apresenta condições de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil. Com objetivo de responder e refletir sobre como a gestão governamental e não governamental dos serviços de acolhimento institucional influencia na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, buscou-se metodologicamente uma pesquisa social aplicada e qualitativa, com uma amostra não probabilística denominada de intencional que fez uso de formulário na coleta de dados. Os dados indicam que os serviços permanecem engessados com normas impostas há décadas, refletindo no acolhimento. Diante desse cenário que não é generalizado, é sempre importante analisar as especificidades dessa política.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Convivência Familiar e Comunitária. Crianças e Adolescentes.



ABSTRACT

The National Plan for the Promotion, Protection and Defense of the Right of Children and Adolescents to Family and Community Life (PNCFC), approved as a Joint Resolution between the National Council for Social Assistance and the National Council for the Rights of Children and Adolescents, presents conditions for the reception of children and adolescents in Brazil. In order to respond and reflect on how governmental and non-governmental management of institutional reception services influences the guarantee of the right to family and community life, an applied and qualitative social research was methodologically sought, with a non-probabilistic sample called intentional that used a form for data collection. The data indicate that the services remain rigid with standards imposed for decades, reflecting on the reception. Given this scenario that is not widespread, it is always important to analyze the specificities of this policy.

Keywords*: Public Policies. Family and Community Life. Children and Adolescents.*



RESUMEN

El Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de los Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC), aprobado como Resolución Conjunta entre el Consejo Nacional de Asistencia Social y el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente, presenta condiciones para la acogida de niños y adolescentes en Brasil. Con el objetivo de responder y reflexionar sobre cómo la gestión gubernamental y no gubernamental de los servicios de atención institucional influye en la garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, se buscó metodológicamente una investigación social aplicada y cualitativa, con una muestra no probabilística denominada intencional que utilizó un formulario en la recolección de datos. Los datos indican que los servicios siguen estancados en estándares impuestos hace décadas, lo que refleja la acogida. Ante este escenario, que no está muy extendido, siempre es importante analizar las especificidades de esta política.

***Palabras clave**: Políticas Públicas. Convivencia Familiar y Comunitaria. Niños y Adolescentes.*



INTRODUÇÃO

No Brasil, conforme informações do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), (2022) havia aproximadamente 29.800 crianças e adolescentes em serviços de acolhimento até julho de 2022. Em agosto de 2023, esse número aumentou para cerca de 32.000, nas regiões Sudeste e Sul, concentrando a maioria desses casos. Dentre essas crianças e adolescentes, apenas uma parcela estava apta para adoção. Segundo levantamento efetuado pela Agência Brasil e descrito por Albuquerque (2025) as principais causas que levam ao acolhimento institucional incluem negligência (cerca de 30% dos casos), conflitos familiares (15%) e dependência química de membros da família (8%).

É importante destacar que, embora a pobreza seja um fator subjacente em muitos casos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) estabelece, em seu Artigo 23, "que a falta ou carência de recursos materiais não constitui, por si só, motivo para a aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional." Os Serviços de Acolhimento, são fundamentados nas medidas de proteção previstas no Artigo 101 do ECA (1990). Essas medidas são aplicadas pela autoridade competente, como o Juizado da Infância e Juventude ou o Conselho Tutelar, aquelas crianças e adolescentes que tenham seus "direitos fundamentais violados ou ameaçados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão da conduta da própria criança ou adolescente" (ECA, 1990, art.101).

Considerando o contexto atual, é relevante analisar *como a gestão governamental e não governamental dos serviços de acolhimento institucional influencia na garantia do direito à convivência familiar e comunitária?* Estudos recentes indicam que o ambiente institucional tem impacto em diferentes dimensões do desenvolvimento humano, afetando a rotina e o bem-estar de crianças e



adolescentes acolhidos. Pesquisas também apontam que os serviços de acolhimento ampliaram sua cobertura no Brasil nos últimos anos, mas ainda enfrentam desafios para garantir o direito à convivência familiar e comunitária, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Metodologicamente, este capítulo é baseado numa pesquisa aplicada, qualitativa e descritiva. Diante disso, justifica-se a relevância do tema para a sociedade, pois os serviços de acolhimento, tanto de gestão governamental ou não governamental, devem adotar práticas que promovam o desenvolvimento dos vínculos familiares e comunitários, assegurando o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Assim, o capítulo está dividido nessa introdução seguida pelo referencial teórico, com detalhamento dos procedimentos metodológicos, e análises dos dados. No encerramento, segue as conclusões e referenciais utilizados.

REFERENCIAL TEÓRICO:
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No Brasil, quando uma situação exige o acolhimento de uma criança ou adolescente, eles são encaminhados para serviços como abrigos ou casas-lares, ofertados pela política de Assistência Social e classificados como serviços de proteção social especial de alta complexidade, pela Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009). O acolhimento institucional é uma medida que busca proteger as crianças e adolescentes enquanto é realizado o acompanhamento da sua família para possibilitar o seu retorno ao convívio familiar. Caso isso não seja viável, busca-se uma família substituta. Em algumas situações, nenhuma dessas alternativas se concretiza,



e o acolhimento se estende até que o adolescente atinja a maioridade. O acolhimento institucional, que de certa forma afasta a criança ou adolescente de sua residência familiar, impacta seu direito à convivência familiar e, frequentemente, à convivência comunitária, especialmente quando os serviços de acolhimento não estão localizados em sua comunidade de origem.

Em 2006, foi elaborado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado como Resolução Conjunta entre o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esse plano estabeleceu metas a serem cumpridas entre 2007 e 2015 por todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, divididas em curto (2007-2008), médio (2009-2011) e longo prazo (2012-2015), além de ações permanentes a serem realizadas durante os nove anos de execução do plano. Em 2025 também está passando por mudanças. Antes, porém de uma descrição mais aprofundada, cabe apresentar alguns fatos históricos desta problemática.

O acolhimento no Brasil remonta ao período colonial, quando os jesuítas, visando à catequização dos povos indígenas, separavam as crianças de suas famílias e as abrigavam em instituições conhecidas como "Casa dos Muchachos" de acordo com Bento (2014, p. 25) Esses locais eram ocupados por meninos indígenas e enjeitados vindos de Portugal, inclusive com as crianças indígenas atuando como intérpretes para as portuguesas.

Conforme Venâncio (2010) em seus estudos sobre os séculos XVIII e XX, são descritas várias situações que envolvem a relação do Brasil com Portugal, cujos registros indicados pelos documentos da Igreja Católica, estabelecem as taxas de ilegitimidade e de abandono. Tais registros revelaram comparações internacionais além de processos de investigação sobre a infância e o rompimento de vínculos familiares precoces. Para Venâncio (2010, p. 17):



> [...] o primeiro trabalho apresentado sobre esta realidade se deu na cidade de São Paulo, final do século XVIII e início do XIX. Neste documento sobre a Demografia Histórica do Brasil, cerca de 25% das crianças eram consideradas ilegítimas e 15% foram abandonadas ao nascer, além de 40% de crianças nascidas fora do casamento (uma das razões do enjeitamento).

O tema do abandono infantil em instituições passou a ser amplamente discutido na Europa, no Brasil e em Portugal, especialmente após denúncias sobre a precariedade dos abrigos e a preocupação com as condições em que as crianças eram mantidas. Essas questões impulsionam iniciativas voltadas para a criação de normas que garantem melhores padrões de higiene e cuidados nessas instituições. Com estes movimentos, a "[...] Igreja católica criou, através dos padres jesuítas, importantes obras que descreviam a boa criação dos meninos enjeitados" conforme afirma Venâncio (2010, p. 19).

Como resultado, novas instituições foram criadas com o objetivo de reduzir o abandono infantil, impulsionadas pelo crescimento populacional, pelo empobrecimento de determinados grupos sociais e pelo avanço da urbanização. Nesse contexto, desde a independência do Brasil, já existiam estabelecimentos dedicados a esses cuidados, como seminários e educandários fundados em São Paulo em 1825, além de instituições semelhantes em Salvador e no Rio de Janeiro. Em sua maioria, baseado em Marcílio (1998) estas instituições recebiam crianças a partir de sete anos, com a responsabilidade de ministrar instruções elementares: como ler, escrever e contar, tendo como base a doutrina católica e seu rigor.

Outro aspecto relevante foi a coleção de livros de registros da Roda de Expostos da Santa Casa de Misericórdia, que documentava informações detalhadas sobre a hora, a data e as condições em que a criança foi deixada. Esses dispositivos, presentes nas Santas Casas de Misericórdia, possibilitaram que bebês fossem entregues de forma anônima para adoção.



A primeira Roda dos Expostos no Brasil foi instituída em 1734 na Santa Casa de Misericórdia na Bahia, em Salvador, bem como o "[...] *livro do exposto"*, segundo estudos de Marcílio (2006, p. 135). Esses registros oferecem insights sobre as taxas de ilegitimidade e abandono de bebês desde o século XIX, permitindo análises e comparações internacionais sobre a infância e o rompimento precoce de vínculos familiares. Outra alternativa era a aceitação da criança abandonada para o trabalho, considerando sua importância como força física para as tarefas domésticas das famílias, conforme apontado por Venâncio (2010). Vale destacar que, na ausência da Roda de Expostos das Santas Casas, cabia ao Conselho Municipal a responsabilidade de acolher, encaminhar e garantir a criação dos bebês em seu território. Esses registros eram feitos nos livros de expostos dos conselhos municipais, segundo Marcílio (2006).

Com esse entendimento de que o cuidado com os enjeitados seria de responsabilidade dos municípios, em 1827 foi aprovada uma lei carioca, que previa "[...] o repasse de recursos financeiros para a Santa Casa de Misericórdia" (Venâncio, 1999, p. 35). As instituições acolhiam crianças e as encaminhavam para famílias que recebiam auxílio financeiro para cuidar delas. Os fatos históricos, conforme Souza (2009) também indicam que nem todas as famílias que acolhiam os expostos tinham a intenção de explorá-los como mão de obra escravizada. Em muitos casos, essas crianças eram integradas ao núcleo familiar, mesmo que não houvesse um registro formal da Santa Casa confirmando sua adoção. Venâncio (1999) nos leva a refletir sobre as dificuldades enfrentadas por essas famílias para oficializar a adoção, devido a rígidas normas herdadas do direito romano, que impunham restrições aos adotantes, tais como:

> [...] os que tivessem mais de 50 anos e, a diferença de idade de 14 anos do adotante para o adotado, os que tivessem descendentes legítimos e ilegítimos, ainda que por nascer, o marido sem consentimento da mulher; os tutores, enquanto não dessem conta da tutela de seus pupilos e duas pessoas conjuntamente, que não marido e mulher, o que também gerava um grau de dificuldade para as famílias com desejo de adotar (Venâncio, 1999, p. 168).



Com base nesse legado, Palatto (2012) destacou que ainda no período do Brasil Império, as medidas adotadas para lidar com a situação das crianças pobres tinham como principal objetivo retirá-las das ruas, minimizando o desconforto causado à população. Para isso, o governo criou os primeiros asilos, que tinham a função de oferecer ensino elementar e formação profissional. Um exemplo foi a fundação, em 1875, do Asilo de Meninos Desvalidos, destinado a crianças de 6 a 12 anos, onde recebiam instrução primária e aprendizado em ofícios mecânicos.

No início do século XX, a preocupação com a infância em situação de vulnerabilidade começou a ganhar mais visibilidade. Em 1922, foi realizado o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, evento que consolidou os asilos como espaços destinados ao atendimento de crianças abandonadas. Com o tempo, essas instituições passaram a se assemelhar a estabelecimentos militares, caracterizados por muros altos, disciplina rígida, isolamento e uso de uniformes – o que reforçou seu caráter correcional (Palatto, 2012). Além dessas instituições públicas, cresceu significativamente o número de entidades privadas, muitas delas ligadas à Igreja Católica, dedicadas ao atendimento de órfãos. Em 1923, foi criado o primeiro Juizado de Menores do Brasil, seguido, em 1924, pela regulamentação do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, consolidado em 1927 por meio do Decreto nº 17.943-A que consolidou as leis de assistência e proteção a menores, as quais ficam constituindo de Código de Menores.

De acordo com Baptista (2006, p. 29), esse "[...] código estabelecia que os abrigos infantis deveriam ser subordinados ao juiz de menores, e seus regimentos internos precisavam ser aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores." Além disso, a legislação permitia que associações civis assumissem a administração dessas instituições, desde que supervisionadas pelo Estado. Segundo Bento (2014, p. 33), essas "instituições eram estruturadas para manter os



acolhidos em um regime de total reclusão, distantes de qualquer vínculo familiar ou social".

Esse primeiro Código de Menores, foi seguido por uma segunda versão em 1979. Ambos os códigos eram baseados na Doutrina da Situação Irregular, que considerava crianças e adolescentes em situação de abandono ou delinquência como casos de polícia, enfatizando a institucionalização como principal medida de proteção.

A partir da década de 1980, o modelo de institucionalização de crianças e adolescentes começou a ser amplamente questionado. Rebeliões dentro das instituições, denúncias veiculadas pela imprensa e a conjuntura política da época contribuíram para que a sociedade brasileira manifestasse uma forte rejeição ao autoritarismo vigente, engajando-se na luta pela democratização do país. Nesse contexto, emergiram diversos movimentos críticos ao processo de institucionalização, apoiados por estudos que evidenciam os impactos negativos desse modelo no desenvolvimento infantil e juvenil (Elage, 2011, p. 20). Essa evolução reflete "mudanças na concepção dos direitos da infância e no papel do Estado e da sociedade na proteção e no desenvolvimento" (Palatto, 2012, p. 73).

Como resultado dessa mobilização, em 1986 foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Após intensos debates e articulações, essa comissão obteve uma importante conquista: a inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988. Esses dispositivos consagraram o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, atribuindo à família, ao Estado e à sociedade a responsabilidade de assegurar seus direitos. Além disso, reforçaram a convivência familiar e comunitária como um direito essencial.

Com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, a abordagem sobre o acolhimento infantil no Brasil passou por uma transformação significativa. O ECA adotou a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo crianças



e adolescentes como sujeitos de direitos e priorizando ações que garantam sua permanência no ambiente familiar e comunitário. Desde então, as políticas públicas têm sido desenvolvidas para fortalecer os vínculos familiares e reduzir a institucionalização, promovendo alternativas como o acolhimento familiar e programas de apoio sociofamiliar.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a previsão do princípio da proteção integral, o Brasil deu um passo fundamental na reformulação das políticas voltadas à infância e adolescência. O compromisso foi consolidado com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), um marco legal que redefiniu a forma como o país compreende e intervém na vida de crianças e adolescentes, estabelecendo diretrizes para garantir seus direitos. Buscando fortalecer as políticas assistenciais, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, determinou a prioridade de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias em situação de vulnerabilidade. Essa legislação representou um marco na organização das políticas sociais, reconhecendo a importância de intervenções voltadas à proteção e ao desenvolvimento.

Entre 2003 e 2004, um estudo conduzido pela Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em parceria com o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada (SAC), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),) trouxe informações fundamentais para a discussão sobre o acolhimento institucional no Brasil. Baseado em Bernardi (2020) diante dos dados levantados, foi criado, em 2006, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. No ano seguinte, em "[...] 2007, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Comitê dos Direitos da Criança, elaborou o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre o Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos" (Elage, 2011, p. 20). Esse documento definiu

diretrizes metodológicas essenciais para assegurar a proteção daqueles que tiveram seus vínculos familiares rompidos.

Elage (2011) destacou a aprovação das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, documento desenvolvido sob a coordenação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**.** Esse material trouxe diretrizes importantes para aprimorar a qualidade do acolhimento institucional, reforçando o direito à convivência familiar e comunitária. Em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais classificou os serviços de acolhimento como parte do Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade**,** inserindo-os no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e garantindo maior articulação entre as políticas de assistência social, justiça e direitos humanos, baseado nos estudos de Elage (2011).

No ano seguinte, em 2010, foi sancionada a Lei nº 12.010, conhecida como a Nova Lei de Adoção. Embora seu nome remete exclusivamente à adoção, a lei trouxe modificações substanciais no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**,** impactando diretamente as práticas dos serviços de acolhimento. A nova legislação enfatizou a prioridade do acolhimento familiar sobre o institucional**,** "[...] estabelecendo regras mais rígidas para a permanência de crianças e adolescentes em instituições, além de reforçar a necessidade de acompanhamento sistemático para promover sua reintegração familiar ou encaminhamento para adoção" afirma Elage, (2011, p. 22). O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, estabelece diretrizes e metas a serem cumpridas. Este plano foi estruturado em quatro áreas temáticas:

1. Análise da situação e sistemas de informação: Focado na coleta e análise de dados para compreender a realidade das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.



2. Atendimento: Visava aprimorar os serviços destinados a essa população, garantindo um suporte adequado às suas necessidades.

3. Marcos normativos e regulatórios: Buscou revisar e atualizar a legislação pertinente para assegurar direitos e promover a proteção integral.

4. Mobilização, articulação e participação: Enfatizou a importância da sociedade civil e das instituições na implementação e fiscalização das políticas públicas relacionadas (PNCFC, 2006, p. 88).

Reconheceu-se a necessidade de atualizar e aprimorar o plano para enfrentar os desafios persistentes. Em 2025, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC 2024) passou por um processo de atualização, permanecendo aberto para consulta pública. Essa atualização teve como propósito reforçar as políticas públicas voltadas à prevenção de violações de direitos, ao fortalecimento dos laços familiares e à garantia do desenvolvimento pleno. O novo plano, intitulado PNCFC 2024, servirá como referência para melhorias nas políticas públicas e no Sistema de Justiça entre 2025 e 2035, com o objetivo de assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Esse compromisso contínuo demonstra a dedicação das autoridades e da sociedade brasileira em garantir que todos cresçam e se desenvolvam em um ambiente familiar e comunitário seguro e acolhedor.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, este capítulo se situa no campo da pesquisa social aplicada e qualitativa, justificada por Thiollent (1998, p. 14) que destaca que "[...] a pesquisa social com base empírica que é

concebida em estreita associação com uma ação ou com uma resolução de um problema coletivo". As técnicas aplicadas foram: levantamento bibliográfico em livros, artigos e sites, análise documental, além do uso de instrumentos do tipo formulário de modalidade intencional na coleta de dados. Metodologicamente, esta pesquisa aplicada foi desenvolvida com uma amostra não probabilística denominada de intencional, conforme Marconi e Lakatos (1990, p. 47):

> [...] o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção, etc.) de determinados elementos da população, mas não representativos da mesma [...] o pesquisador não se dirige, portanto, a massa [...], mas aqueles que segundo o seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, exercem as funções de líderes.

Num vasto universo de instituições selecionou-se uma amostra que inclui dois tipos de serviços de acolhimento, um de gestão governamental e um de gestão não governamental (ONG), localizados em dois municípios sul mineiros, que terão identidades preservadas. Estes serviços estão localizados no município A, com população aproximada de 160.000 habitantes e que possui 70 vagas para acolhimento de crianças, adolescentes e jovens até 21 anos, sendo todos os serviços de gestão não governamental. E no município B, com população aproximada de 140.000 habitantes, possui 40 vagas para acolhimento de crianças e adolescentes, não tendo serviço para acolhimento de jovens. Há apenas um serviço de acolhimento com 10 vagas, de gestão não governamental. Os demais serviços são geridos diretamente pelo Poder Público Municipal.

Os formulários foram aplicados a um coordenador institucional, a um técnico e a um educador de um serviço de acolhimento de cada município. O formulário teve como base o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, dividido em eixos temáticos, que se concentraram nos seguintes temas selecionados: Eixo 1. Preservação dos vínculos familiares / Preservação dos vínculos comunitários; Eixo 2. Reordenamento dos serviços de acolhimento

institucional; Eixo 3. Adoção como forma de comprovação dos objetivos propostos no presente estudo.

É importante enfatizar que o PNCFC 2024 é um plano intersetorial de longo prazo, de caráter orientador, que deve nortear aprimoramentos no campo das políticas públicas e do Sistema de Justiça. Seu foco é estimular a participação dos usuários nas diversas esferas da vida pública, passando pela família, comunidade, escola, espaços públicos, tendo em mente o desenvolvimento e o protagonismo. A seguir serão expostos os temas que emergiram da análise de dados coletados.

ANÁLISE DE DADOS

Conforme a descrição anterior, as instituições de acolhimento sempre desempenharam um papel fundamental no cuidado de crianças e adolescentes. Inicialmente, esse atendimento possuía um caráter predominantemente religioso e assistencialista. Posteriormente, houve uma ampliação dessa responsabilidade, onde o Estado assumiu um papel subsidiário na oferta desses serviços. Os avanços na política de atendimento a esse público resultaram na responsabilização primária e solidária do Estado, conforme estabelece o artigo 100, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990).

Atualmente, os serviços de acolhimento institucional podem ser geridos diretamente pelo município ou por entidades de assistência social. Essas entidades são regulamentadas pelo artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que as define da seguinte forma "Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei."



Um Levantamento Nacional dos Serviços de Acolhimento (2010), que analisava 2.279 Serviços de Acolhimento Institucional (SAI), identificou naquele momento "[...] que 41,9% dessas unidades eram governamentais, enquanto 58,1% eram geridas por entidades não governamentais" (MDS/FIOCRUZ, 2013, p. 90). O mesmo documento detalhava outras características dos serviços de acolhimento no Brasil, incluindo o número de acolhidos por unidade, o tempo médio de permanência e restrições ao acolhimento, como faixa etária, sexo e a presença de transtornos mentais, entre outros fatores.

Um dos achados mais preocupantes do estudo foi que as entidades com maior tempo de existência eram também as que mais descumpriam as normativas sobre o tema. Entre as infrações recorrentes estavam a manutenção de grupos com mais de 60 acolhidos em uma mesma unidade, a separação de irmãos e, o que se mostrou ainda mais crítico, a permanência prolongada nos serviços (MDS/FIOCRUZ, 2013). Esses dados são relevantes, pois indicam que as entidades que mais infringem as normativas são, predominantemente, as de gestão não governamental — justamente as que possuem maior tempo de existência. Diante desse cenário, e com base nos achados do levantamento nacional, emergiu o questionamento sobre como os diferentes modelos de gestão garantem a convivência familiar e comunitária nos serviços de acolhimento institucional.

O Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), foi publicado em 2010. Este estudo pioneiro mapeou os serviços de acolhimento no Brasil, fornecendo dados essenciais para a formulação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Desde então, não foram identificados novos levantamentos nacionais conduzidos especificamente pelo MDS e pela Fiocruz que atualizem esses dados. No entanto, outras instituições têm realizado estudos complementares. Por exemplo, o NECA (Associação de

Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente) publicou um levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento durante a pandemia de COVID-19, destacando as demandas e ações desses serviços no período.

É importante ressaltar que a ausência de levantamentos nacionais mais recentes conduzidos pelo MDS e pela Fiocruz limita a comparação atualizada da situação dos serviços de acolhimento no país. Portanto, há uma necessidade de novas pesquisas para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes nessa área. Após a aplicação dos formulários, foram apurados os seguintes resultados, aqui divididos pelos eixos temáticos a saber: Eixo 1. Preservação dos vínculos familiares; Preservação dos vínculos comunitários. Eixo 2. Reordenamento dos serviços de acolhimento institucional. Eixo 3. Adoção como forma de comprovação dos objetivos propostos no presente estudo., para facilitar a análise dos dados coletados nos quadros 1, 2 e 3:

Quadro 1 - Preservação dos vínculos familiares e Preservação dos vínculos comunitários

Eixo 1	SAI	SAI NG	Observações
Visitas familiares	Sim	Sim	Gestão governamental, as visitas são semanais, com horário e dia marcado; Na não governamental as visitas são livres, sem definição de dia e horário;
Visitas da criança/adolescente na casa da família	Não	Às Vezes	
Passeios/saídas da criança/adolescente com a família	Às Vezes	Às Vezes	
Acolhimento de grupos de irmãos no mesmo serviço	Não	Sim	Na governamental existe separação por sexo e por faixa etária, separando grupos de irmãos;
Pernoite aos finais de semana com a família	Às Vezes	Às Vezes	Em ambas o pernoite ocorre quando existe inserção na família;

Eixo 1	SAI	SAI NG	Observações
Responsabilidade da família pelo acompanhamento de saúde e educação	Não	Sim	
Responsabilidade da família no fornecimento de roupas, remédios/ produtos de higiene	Não	Sim	Na governamental os acolhidos têm acesso a esses itens, com exceção dos remédios, através de doações;
Existência de programa de apadrinhamento afetivo	Sim	Não	Existência de programa de apadrinhamento afetivo
Existência de programa de família acolhedora	Não	Sim	
Existe atividade já ofertada na comunidade	Sim	Não	O órgão governamental possui enfermeira contratada para atender exclusivamente às crianças e adolescentes acolhidos.
Frequência à escola na comunidade de origem	Não	Não	
Frequência a esporte, cultura e lazer na comunidade de origem	Não	Não	
Saídas/passeios dos adolescentes sem a presença dos educadores	Não	Sim	
Liberdade de escolha e de acesso à religião	Sim	Sim	

Fonte: Dados coletados pelos autores, apenas para fins ilustrativos.

De acordo com o que prevê o PNCFC, foi evidenciado que existem diferenças na forma de prestação dos serviços de acolhimento. A primeira delas está relacionada às visitas. No serviço de gestão governamental, as visitas seguem dias e horários pré-determinados, e a criança ou adolescente acolhidos não pode visitar sua família. Outra diferença importante diz respeito ao acolhimento de grupos de irmãos. No serviço de gestão governamental, há uma separação por faixa etária e sexo, ou seja, crianças de até 12 anos são

acolhidas sem distinção de gênero, enquanto adolescentes de 12 a 18 anos são divididos em serviços específicos para meninas e meninos.

Essa estrutura acaba resultando na separação de irmãos que não se encaixa nesses critérios. Durante o preenchimento dos formulários houve descrição de um distanciamento significativo entre os irmãos, o que pode ser um efeito direto dessa separação. Além disso, a responsabilização da família pelo acompanhamento das crianças e adolescentes também varia entre as gestões.

No serviço não governamental, a família tem maior participação nesses cuidados. Já no serviço governamental, os itens de primeira necessidade são obtidos por meio de doações. Relatos indicaram que esses itens, incluindo roupas pessoais, são compartilhados entre todos. Quando no preenchimento do formulário sobre a falta de doações, afirmaram que, nesses casos, as crianças e adolescentes simplesmente ficam sem esses produtos essenciais.

Em relação à convivência familiar, o serviço de gestão governamental oferece o programa de apadrinhamento afetivo como alternativa para crianças e adolescentes sem perspectiva de retorno à família. Já a entidade não governamental afirmou que esse programa não está disponível no município e que, nesses casos, os acolhidos permanecem no serviço até atingirem a maioridade, sem contato com a família.

Outra distinção entre as gestões está no acolhimento de bebês. A entidade governamental realiza esse acolhimento exclusivamente na modalidade institucional, pois o município não possui um programa de famílias acolhedoras. Por outro lado, a entidade não governamental relatou que o último bebê acolhido foi há mais de um ano, e isso ocorreu porque havia um irmão no serviço. Normalmente, crianças de até três anos são encaminhadas para acolhimento familiar por meio do programa de família acolhedora existente no município.

No que diz respeito à convivência comunitária, ambas as gestões contrariam as diretrizes do PNCFC ao afastar os acolhidos de suas comunidades de origem. Um aspecto notável do serviço governamental é a proibição de que as crianças e adolescentes saiam sozinhos do abrigo, exigindo sempre o acompanhamento de um educador ou cuidador. Por fim, ambas as entidades justificam esse afastamento da comunidade como uma necessidade, devido às dificuldades de transporte e deslocamento, considerando a distância entre os serviços de acolhimento e as comunidades de origem.

Quadro 2 - Reordenamento dos serviços de acolhimento institucional

Eixo 2	SAI	SAI NG	Observações
Existência de, pelo menos, 2 cuidadores/ educadores para cada 10 crianças, por turno	Não	Sim	Na entidade governamental esse número é de 2 cuidadores para até 20 acolhidos;
Acolhimento de até 20 crianças e adolescentes por unidade	Às Vezes	Sim	
Formação continuada para todos os profissionais	Não	Sim	Na entidade não governamental essa formação acontece apenas para a equipe técnica;
Existência de Projeto Político Pedagógico	Sim	Não	
Acolhidos com Plano Individual de Atendimento - PIA	Sim	Sim	Nas duas entidades havia crianças recém acolhidas que ainda não tinham o PIA;
Acolhidos há mais de dois anos	Sim	Não	
Espaço físico adequado	Não	Não	

Fonte: Dados coletados pelos autores, apenas para fins ilustrativos.

No que se refere ao eixo 2, observamos, mais uma vez, o descumprimento de algumas exigências do reordenamento previsto no PNCFC por ambas as gestões. A primeira delas é a não observância do número mínimo de profissionais por turno em relação ao número de acolhidos. No caso da entidade de gestão governamental,

o atendimento corresponde a apenas 50% do exigido. Sobre a quantidade de acolhidos, a gestão governamental afirmou que recebe quantas forem necessários, resultando em um número superior ao previsto nas Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2009).

Outro ponto crítico é a falta de capacitação dos profissionais. No último ano, nenhum educador dos dois serviços passou por formação. Apenas os técnicos da entidade não governamental tiveram acesso a algum tipo de qualificação nesse período. Um aspecto preocupante nesse eixo é a permanência prolongada de crianças e adolescentes no acolhimento. Durante a pesquisa, foi relatado que algumas adolescentes estão acolhidas há mais de cinco anos, o que contraria diretamente o § 2º do Artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabelece um prazo máximo de dois anos para essa medida, salvo exceções justificadas judicialmente.

Por fim, em relação à estrutura física dos serviços, verificou-se que os imóveis não atendem aos critérios de adequação e acessibilidade. Ambas as entidades estão situadas em bairros de alto padrão socioeconômico, mas as instalações não possuem adaptações para pessoas com deficiência, apresentando escadas tanto na área externa quanto interna das casas.

Quadro 3 - Adoção

Eixo 3	SAI	SAI NG	Observações
Crianças e adolescentes sem convivência familiar com indicação de destituição do poder familiar	Sim	Sim	
Crianças/adolescentes (com processo de destituição do poder familiar concluído) incluídos no Cadastro Nacional de Adoção	Sim	Não	Não há crianças aptas para adoção na entidade de gestão não governamental. O foco do trabalho ainda está sendo a família de origem.

Aproximação gradativa dos pretendentes à adoção antes da guarda, tutela ou adoção	Sim	Sim	
Acompanhamento das famílias adotivas após saída da criança/adolescente do serviço	Não	Não	Esse acompanhamento está sob a responsabilidade da equipe técnica da Vara da Infância e Juventude;
Crianças e adolescentes sem convivência familiar com indicação de destituição do poder familiar	Sim	Sim	

Fonte: Dados coletados pelos autores, apenas para fins ilustrativos.

Em relação ao eixo 3, não foram identificadas situações que indiquem divergência em relação às diretrizes estabelecidas pelo PNCFC. As famílias têm a oportunidade de conhecer a criança ou o adolescente antes de assumir a guarda, garantindo um processo mais seguro e acolhedor para ambas as partes. Além disso, os serviços responsáveis enfatizaram, durante as entrevistas, que a adaptação entre a família e a criança ocorre previamente a qualquer decisão judicial de adoção, proporcionando um ambiente de maior estabilidade emocional e favorecendo a construção de vínculos afetivos.

Considerando o levantamento de pesquisa realizado e os resultados apurados, constatamos a singularidade dos serviços de acolhimento analisados, o que impede a generalização dos achados para os demais serviços de acolhimento institucional, lembrando que a amostra não foi representativa. Observamos também que as dinâmicas relacionadas à convivência familiar e comunitária sofrem pouca influência da forma como os serviços são geridos. Na prática, ambos valorizam essa convivência, e as diferenças entre eles, na maioria das vezes, estão relacionadas a aspectos operacionais, conforme foi detalhado por Rizzini (2007).

Um desses aspectos é o tempo de permanência dos profissionais nos serviços de acolhimento. Na entidade de gestão não

governamental, os profissionais contratados pelo regime celetista permanecem, em média, até 1 ano e oito meses. Já na entidade de gestão governamental, os servidores concursados, sob regime estatutário, chegam a atuar por até 10 anos. Se tomarmos como referência o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento (Assis; Farias, 2013), observamos o mesmo cenário: nesta pesquisa, a entidade de gestão governamental era a que possuía maior tempo de existência (10 anos) (CONANDA, CNAS, 2009).

Outro aspecto relevante quanto aos serviços foi a maior estigmatização dos acolhidos pela entidade de gestão governamental. Foram mencionados preconceitos da sociedade em relação aos acolhidos, reforçados por sua aparência frequentemente desarrumada e pelo uso de roupas doadas. Esse fator, por sua vez, desperta sentimentos que contribuem para a manutenção dessas crianças e adolescentes em uma posição de vulnerabilidade, dificultando seu processo de conquista da autonomia, especialmente para os mais velhos.

Além disso, embora a promoção da autonomia não seja o foco desta pesquisa, percebeu-se que, independentemente das diferenças no acesso a bens de primeira necessidade entre os serviços, é um fator que influencia as crianças e adolescentes que raramente participam do processo de compra desses itens. Essa ausência de envolvimento compromete o desenvolvimento de habilidades importantes, como a gestão financeira e a capacidade de tomar decisões sobre seus próprios recursos.

CONCLUSÃO

Tendo presente o questionamento de como a gestão governamental e não governamental dos serviços de acolhimento institucional influencia na garantia do direito à convivência familiar e



comunitária identificamos que a gestão de uma política pública, seja ela governamental ou não governamental, exige constantes revisões, ajustes e adaptações ao longo de sua implementação e continuidade. Com os serviços de acolhimento institucional, essa necessidade não é diferente. No entanto, essa política, historicamente marcada por um viés assistencialista baseado na caridade e na benevolência, ainda enfrenta desafios para sua plena formalização e profissionalização.

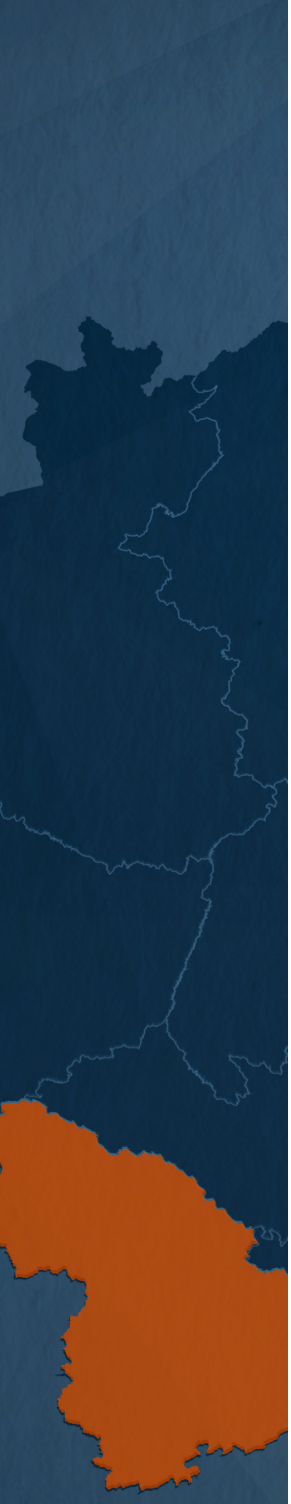
A metodologia empregada nesta pesquisa social aplicada de natureza qualitativa foi eficiente pois, utilizando formulários para captar informações sobre a gestão de instituições sobre os serviços de acolhimento institucional situadas em dois municípios do sul de Minas Gerais, obtemos respostas ao questionamento. A estrutura do formulário foi baseada no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), permitindo a obtenção de dados relevantes para o estudo. Por tratar-se de uma pesquisa amostral e intencional, não se pretendeu a generalização dos resultados, mas sim uma reflexão sobre os serviços analisados. Destaca-se que o PNCFC 2024 é um plano intersetorial de longo prazo, com caráter orientador, voltado para o aprimoramento das políticas públicas e do Sistema de Justiça e ainda com foco de incentivar a participação dos usuários nas diversas esferas da vida pública — família, comunidade, escola e espaços públicos —, promovendo o desenvolvimento e o protagonismo social.

Muitos serviços permanecem engessados, presos a normas impostas há décadas, o que, em alguns casos, sem a devida promoção da convivência familiar. Diante desse cenário, torna-se essencial analisar mais de perto as especificidades dessa política. Como afirma Martha Arretche (2000, p. 30) "ao examinar os fatores que influenciam a descentralização das políticas sociais no Brasil, é fundamental considerar que essas políticas são moldadas por legados históricos de gestões anteriores, que impactam diretamente as reformas subsequentes."



A trajetória dos serviços de acolhimento institucional reflete um processo de mudanças incrementais, sem, no entanto, questionar formas alternativas de garantir a proteção infantil sem privar a criança da convivência familiar e comunitária. Desde sua origem, o acolhimento institucional esteve associado à separação das crianças de suas famílias, o que mudou ao longo do tempo foi a forma como a sociedade utilizou esse serviço. A descentralização da política de assistência social no Brasil, incluindo os serviços de acolhimento institucional, teve início com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que, em seu artigo 23, combinado com o artigo 15, inciso V, estabeleceu a responsabilidade dos municípios na execução de serviços voltados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (Brasil, 2003).

Na prática, isso significa que cabe aos municípios a gestão e fiscalização desses serviços. No entanto, a descentralização administrativa não trouxe mudanças significativas na forma como os abrigos são organizados e geridos. Conforme ressalta Arretche (2000, p.57), em "Estados federativos, a assunção de responsabilidades na gestão de políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais, que consideram, antes de implementar mudanças estruturais, os custos e benefícios envolvidos nesse processo." Para viabilizar as mudanças, existe a necessidade de estratégias de indução por parte do governo federal, ou seja, mecanismos que incentivem os municípios a assumirem de fato a gestão dessas políticas. Isso implica que o nível de governo interessado deve dispor de recursos financeiros e administrativos para implementar as alterações necessárias, tornando essa estratégia um elemento central no processo de reordenamento dos serviços. Nesse sentido, o Governo Federal tem adotado medidas, por meio do Plano de Acolhimento Institucional, que prevê, entre outras ações, o repasse financeiro aos municípios que aderirem ao plano e reestruturarem seus serviços de acolhimento (CapacitaSUAS, 2013, p. 8).



Vale lembrar novamente que os dados desta pesquisa não podem ser generalizados, pois refletem um recorte específico de tempo e espaço, estando condicionados ao contexto em que foram coletados. Com essas iniciativas, espera-se que os municípios reorganizem seus serviços de acolhimento, garantindo que crianças e adolescentes sejam acolhidos apenas quando necessário, de maneira digna e provisória, respeitando o direito à convivência familiar e comunitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, B. **Reportagem 32 mil crianças e adolescentes estão vivendo em abrigos no Brasil.** 02/08/2023 *In:* EBC. Site Agência Brasil. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 03 mar de 2025.

ARRETCHE, M.T. DA S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ASSIS. S. G.; Farias L. O. (Org.) **Levantamento nacional das crianças e adolescentes em serviço de acolhimento.** São Paulo: Hucitec, 2013. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BENTO, R. **Integração Familiar de Crianças e Adolescentes:** possibilidades e desafios. São Paulo: Veras Editora, 2014.

BERNARDI, D. C. F. **Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de covid-19:** [livro eletrônico. 1. ed. – São Paulo: NECA: Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária e Fice Brasil, 2020. Disponível em: https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/03/E-book_1-LevantamentoNacional.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL, **CapacitaSUAS Caderno 3.** Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_3.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.



BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS, 2013. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. CONANDA. CNAS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.** 2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8069, 13 jul. 1990. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993. BRASIL, Lei nº 1074/2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, DF, junho de 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC).** Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Unidades de acolhimento e famílias acolhedoras**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/eixo4-primeira-infancia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

ELAGE, B *et al*. **Perspectiva:** formação de profissionais em serviços de acolhimento. São Paulo: Ed. Instituto Fazendo Minha História, 2011. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/5734bc8537013b24913bbb18/1463073930949/Formac%CC%A7a%CC%83o_web.pdf. Acesso em março de 2025.

IPEA. **Levantamento nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviços de ação continuada (SAC).** Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/16263/1/levantamento_nacional_de_abrigos_para_criancas_e_adolescentes.pdf. Acesso em março, 2025.

MARCÍLIO, M. L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo, Hucitec, 1998.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1990.

PALATTO, L. B. A. A (des)qualificação da infância: a história do Brasil na assistência dos jovens. *In:* ANPED SUL – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012. **Anais [...]**. Caxias do Sul: Editora EDUCS, 2012. Disponível em: https://portalanpedsul.com.br/. Acesso em: 10 mar. 2025.

SOUZA, J. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

THIOLLENT, M. J. M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 2. ed. São Paulo (SP): Cortez, 1998.

VENÂNCIO, R. P. **Famílias abandonadas**: a assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas: Papirus, 1999.

VENÂNCIO, R. P. Resenhas. **Rev. Bras. Hist**. V.19, n° 37, Set 1999. https://www.scielo.br/j/rbh/i/1999.v19n37/. Acesso em março, 2025.

VENÂNCIO, R. P. (Org.). **Uma História Social do Abandono de Crianças**: de Portugal ao Brasil: Séculos XVIII – XX. São Paulo: Alameda Editora, 2010.

9

André Silveira Barbosa
Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha

UMA ANÁLISE SOBRE OS HOMICÍDIOS CONSUMADOS EM TRÊS CORAÇÕES DE 2012 A 2021

AN ANALYSIS OF THE HOMICIDES COMPLETED IN THREE CORAÇÕES FROM 2012 TO 2021

UN ANÁLISIS DE LOS HOMICIDIOS REALIZADOS EN TRES CORAZONES DEL 2012 AL 2021

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.9



RESUMO

O presente trabalho analisa os crimes de homicídio consumado ocorridos na cidade de Três Corações-MG. O objetivo geral propôs uma análise histórica da evolução do crime de 2012 a 2021 no referido município. A justificativa se respaldou pela vida ser o maior bem jurídico tutelado pela lei, aliado ao presente estudo poder subsidiar políticas públicas voltadas à prevenção. A metodologia se baseou em análise descritiva, de conteúdo e de correlação, a partir de dados da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, do Instituto Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro (FJP), dentre outros. A principal conclusão é a de que os indicadores socioeconômicos atinentes ao município de Três Corações, no geral, em comparação com as demais cidades sul mineiras selecionadas, estão em patamares mais reduzidos e com taxas de homicídios mais elevadas, mas abaixo dos parâmetros das Américas, Brasil e Minas Gerais. Verificou-se, ainda, que a maioria das vítimas são homens, com baixa escolaridade na faixa etária entre 15 e 45 anos.

Palavras-chave: Homicídio consumado. Três Corações. Indicadores. Socioeconômicos.



ABSTRACT

This study analyzes the crimes of completed homicide that occurred in the city of Três Corações-MG. The general objective proposed a historical analysis of the evolution of crime from 2012 to 2021 in the aforementioned municipality. The justification was supported by the fact that life is the greatest legal asset protected by law, and the present study can support public policies aimed at prevention. The methodology was based on descriptive, content and correlation analysis, based on data from the State Secretariat of Justice and Public Security - SEJUSP, the Minas Gerais Institute of Social Responsibility (IMRS) of the João Pinheiro Foundation, among others. The main conclusion is that the socioeconomic indicators related to the municipality of Três Corações, in general, compared to the other selected southern Minas Gerais cities, are at lower levels and have higher homicide rates, but below the parameters of the Americas, Brazil and the State of Minas Gerais. It was also found that the majority of victims are men, with low levels of education and aged between 15 and 45 years old.

Keywords*: Consummated homicide. Três Corações. Socioeconomic. Indicators.*



RESUMEN

Este artículo analiza los crímenes de homicidio consumado ocurridos en la ciudad de Três Corações-MG. El objetivo general propuso un análisis histórico de la evolución de la delincuencia del año 2012 al 2021 en el municipio mencionado. La justificación se apoyó en que la vida es el mayor bien jurídico protegido por la ley y este estudio podría apoyar políticas públicas orientadas a la prevención. La metodología se basó en el análisis descriptivo, de contenido y correlacional, utilizando datos de la Secretaría de Estado de Justicia y Seguridad Pública – SEJUSP, del Instituto Minas Gerais de Responsabilidad Social (IMRS) de la Fundación João Pinheiro, entre otros. La principal conclusión es que los indicadores socioeconómicos relativos al municipio de Três Corações, en general, en comparación con las demás ciudades seleccionadas del sur de Minas Gerais, se encuentran en niveles inferiores y presentan tasas de homicidios más elevadas, pero por debajo de los parámetros de las Américas, Brasil y el Estado de Minas Gerais. También se encontró que la mayoría de las víctimas son hombres, con bajos niveles de escolaridad y con edades comprendidas entre 15 y 45 años.

***Palabras clave**: Homicidio consumado. Tres Corazones. Indicadores. Socioeconómico.*



INTRODUÇÃO

A segurança pública tem se apresentado como uma temática em constante discussão no Brasil, o que oportuniza a elaboração de alguns estudos. Nesse sentido, Lima *et al.* (2016) indicam que o descontrole da violência não favoreceu o debate a respeito das reformas institucionais, mas, pelo contrário, valorizou as ações emergenciais, o que forçou, mais adiante, a necessidade de debate público sobre segurança, justiça e polícia.

Zanetic *et al.* (2016) ampliam essa visão ao pontuarem que as políticas públicas de segurança desenvolvidas no Brasil têm por diretiva a adoção de estratégias generalistas, por meio de medidas dissuasórias. Já Souza (2006) visualiza a segurança pública como fenômeno social, que possui vínculo com outras temáticas, como a educação, a saúde e a infraestrutura urbana, aliada à perspectiva de que se caracteriza, essencialmente, por um agressor, uma vítima e um local (Brasil, 2006).

Para a presente análise, torna-se oportuno levar em consideração variáveis como as advindas dos indicadores socioeconômicos de um determinado município (Mello e Silva *et al*., 2009). No caso em tela, se trata da cidade de Três Corações, situada na região sul de Minas Gerais. Dentre os delitos que se encontram elencados na legislação penal pátria, foi escolhido um dos crimes mais preocupantes em toda a sociedade: o homicídio (Brasil, 1940).

Perante o enfoque descrito pela temática de estudo, o problema de pesquisa indaga: em que medida a evolução dos indicadores socioeconômicos do município de Três Corações influenciaram as taxas de homicídios consumados entre os anos de 2012 e 2021? Nesse sentido, o objetivo geral se voltou a fazer uma análise histórica da evolução das taxas de homicídios consumados de 2012 a 2021 em Três Corações.



Já os objetivos específicos são os seguintes: realizar uma análise comparativa entre Três Corações e outras cidades do sul de Minas Gerais em relação a alguns indicadores socioeconômicos (como o Produto Interno Bruto - PIB per capita, o índice de desenvolvimento humano – IDH, o índice de Gini e a escolarização) e suas taxas de crimes violentos/taxas de homicídios consumados; descrever o perfil das vítimas de homicídios consumados ocorridos em Três Corações; e fazer uma análise textual dos registros de homicídios relativos ao município em estudo entre 2012 e 2021.

A justificativa deste estudo é sustentada por referido assunto ter foco nas pessoas, que, pelo texto da Constituição Federal de 1988, assegura a inviolabilidade do direito à vida, considerado o mais importante direito fundamental, maior bem jurídico tutelado e, devido a ser essencial ao ser humano, condiciona os demais direitos (Rodrigues, 2016).

A temática é considerada de interesse da sociedade, pois seus resultados podem balizar a elaboração de políticas públicas e a orientação de ações pelos tomadores de decisão (em tal seara) para a prevenção dos crimes de homicídio. A perspectiva a ser abordada para Três Corações, pela delimitação territorial proposta, permite uma análise mais pontual do fenômeno em estudo, o que, ainda, enseja a contribuição deste trabalho para a mitigação do crime, bem como por sua localização no sul de Minas Gerais e devido à proximidade com a cidade de Varginha.

As seções seguintes apresentarão o referencial teórico, que contempla as fontes da literatura balizadoras do ideário sobre a temática proposta. Na sequência, a metodologia irá apresentar os métodos e procedimentos empregados durante a investigação. A análise e discussão dos resultados vêm adiante, acompanhada das considerações finais e referências.



NOÇÕES INICIAIS SOBRE CRIME E VIOLÊNCIA

Beato Filho (1998) coloca o conceito de violência como derivado da frustração dos indivíduos tolhidos de suas vontades "socialmente" legítimas. A violência também é avaliada como uma espécie de patologia, pois a Organização Mundial de Saúde (OMS) a entende como um dos principais problemas de saúde pública do mundo (Souza, 2006).

Em tal direção, Sousa *et al.* (2018) expõem que a abordagem do tema violência, especialmente o crime de homicídio, e de suas relações com fatores estruturais e sociais, é multifatorial e de causalidade complexa. Já Ervilha e Lima (2019) apresentam uma relação entre racionalidade e relações econômicas como bases irrestritas da atividade criminosa.

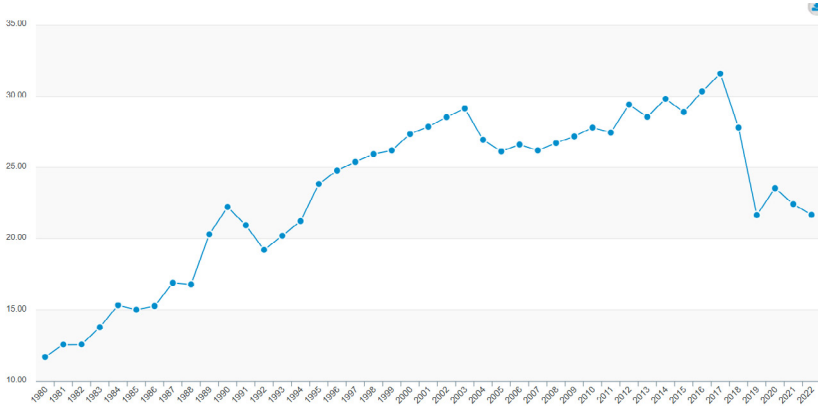
Neste artigo, para o crime de homicídio, embora existam duas previsões legais distintas, consumação e tentativa, incisos I e II do artigo 14 do Código Penal Brasileiro, o objeto da análise são os delitos consumados (Brasil, 1940).

UM PANORAMA TERRITORIAL SOBRE O CRIME DE HOMICÍDIO

De acordo com o estudo global sobre homicídios, feito em 2019 pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC, a taxa mundial de homicídios de 2017 era de 6,2 para cada grupo de 100.000 pessoas, a (mesma) taxa das Américas era de 17,2 e a da África de 13,0, relativamente distantes de Ásia, Europa e Oceania, com 2,3; 3,0; e 2,8, respectivamente (UNODC, 2019).

No Brasil, a evolução histórica aponta um aumento praticamente exponencial na taxa de homicídios, entre 1989 e 2017, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 - Evolução histórica da taxa de homicídios - Brasil - 1980 a 2023

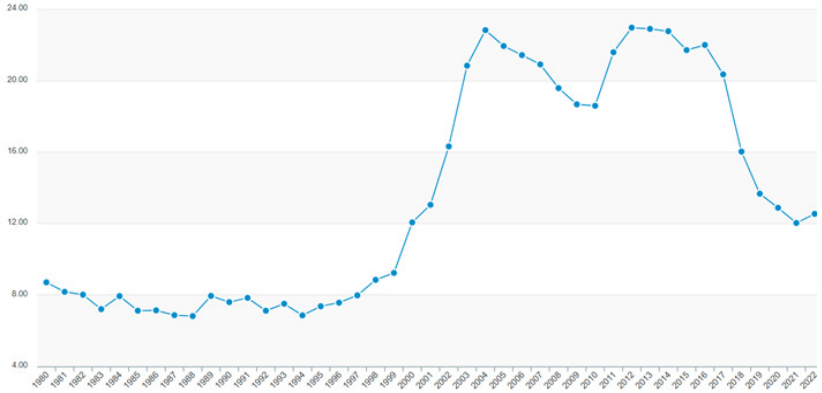


Fonte: Ipea (2025).

Pode-se observar que em 1980 o país registrava 11,69 homicídios por 100 mil habitantes, tendo referido quantitativo passado para mais de 30 (pelo mesmo parâmetro) em 2017. A partir de 2018, pode-se perceber uma redução, se referendados os anos subsequentes (Ipea, 2025).

Ao ser delimitado o território atinente ao presente estudo, inicialmente, em relação ao Estado de Minas Gerais, o Gráfico 2 traz um panorama cuja escalada a partir de 1989 (até 2005) foi ainda mais íngreme.

Gráfico 2 - Evolução histórica da taxa de homicídios - Minas Gerais - 1980 a 2022



Fonte: Ipea (2025).

Waiselfisz (2011; 2016) pontua que entre 1980 e 1994 houve uma queda de 8,7 para 6,7 homicídios para cada 100 mil habitantes. Entre 1994 e 2004, os números estadual e nacional reduziram a distância, 22,6 e 27 homicídios respectivamente. Mais adiante, de 2004 a 2010, em Minas Gerais, as taxas decresceram de 22,84 para 18,60 (por 100 mil habitantes). Pouco depois, entre 2010 e 2012, as taxas estaduais apresentaram aumento e, a partir de 2012 até 2021, uma tendência de redução, com ligeiro aumento em 2022 (Ipea, 2025).

Weisburd e Eck (2004) trazem uma crítica às ações de nível macro, destinadas para reduzirem as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, para o aumento do aparato de repressão criminal, que apresentam eficácia limitada no tempo e espaço, devido à dificultosa medição de suas relações causais.

Já Sapori (2019) pontuou que a repressão ao crime é eficaz no controle da criminalidade, seja pela severidade da lei ou por sua capacidade de tirar de circulação criminosos contumazes, os incapacitando, o que gera um efeito dissuasório, muito embora a literatura sobre o assunto não considere (a prisão) como elemento decisivo em sua contenção. Nenhum município está imune aos efeitos do

crime, inclusive Três Corações. Nesse sentido, Beato Filho (1998) propõe que a diversidade regional de Minas Gerais aparenta gerar um gradiente de desenvolvimento a partir dos estados próximos da federação, vindo o Sul de Minas a sofrer influência de São Paulo. Ao ser avaliada a evolução de alguns dados da cidade sul mineira de Três Corações, verifica-se (Tabela 1):

Tabela 1 - Taxa anual de homicídios, Três Corações, 2012 a 2021

Ano	Número de vítimas	População	Taxa
2012	06	73894	8,12
2013	02	76734	2,61
2014	06	77340	7,76
2015	08	77921	10,27
2016	16	78474	20,39
2017	11	78999	13,92
2018	03	78913	3,80
2019	06	79482	7,55
2020	11	80032	13,74
2021	05	80561	6,21

Fonte: Sejusp (2022).

Consideradas as informações da Tabela 1 e sua correlação com as informações delineadas por UNODC (2019), Três Corações apresenta números de registros de homicídios consumados, predominantemente, abaixo da média das Américas e aquém da média nacional (Fbsp, 2022). Após essa exposição, podem-se sugerir possíveis relações entre indicadores de desenvolvimento social e registros de crimes.

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS, CRIMINALIDADE E HOMICÍDIOS

Alguns indicadores socioeconômicos são adotados como parâmetros para estudos em sentido amplo, em diferentes áreas do conhecimento, como a educação, a saúde (...), a segurança (...) (Brasil, 2015).

Sass *et al*. (2016) e Olini *et al*. (2018) pontuam que, apesar da melhora de indicadores sociais em regiões do Brasil, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Gini, as taxas de crimes, principalmente as taxas de homicídios, continuam a crescer.

Saraiva *et al*. (2017) sugerem que homens jovens são mais propensos a se envolverem no crime. Já Ervilha e Lima (2019) entendem a criminalidade como fenômeno complexo e multifacetado. O Quadro 1, a seguir, sintetiza:

Quadro 1 - Relações entre indicadores socioeconômicos e criminalidade

Autor e ano	Objetivo	Método empregado	Principais achados
Sass *et al.* (2016)	Identificar os fatores que influenciam as taxas de homicídios dos municípios do Estado do Paraná	A técnica empregada é a Análise Explora- tória de dados espaciais (AEDE)	Autocorrelação espacial positiva nas taxas de homicídios dos municípios do Paraná
Saraiva *et al.* (2017)	Investigar os determinantes da criminalidade no Rio Grande do Sul a partir de uma abordagem econométrica espacial	Modelo de Becker (1968) e de Análise Espacial da criminalidade do Rio Grande do Sul (RS)	A criminalidade em cidades gaúchas se explica pela dinâmica socioeconômica local e por crimes em cidades vizinhas

Autor e ano	Objetivo	Método empregado	Principais achados
Olini *et al.* (2018)	Analisar a taxa de homicídio dos municípios matogrossenses, verificando se a desigualdade de renda é uma variável importante para o aumento dos homicídios no Mato Grosso	Modelo econométrico espacial	Relação positiva entre desigualdade de renda e homicídio
Ervilha e Lima (2019)	Analisar se as heterogeneidades municipais em MG exercem influências em diferentes indicadores criminais	Metodologia de dados em painel	Políticas de com bate à criminalidade devem ser conjugadas com políticas de educação, assistência social, etc.

Fonte: Adaptado pelo autor (2022).

O assunto à baila pode orientar a proposição de políticas públicas para a redução de homicídios, com envolvimento de atores com poder decisório e capacidade para possibilitar a transformação de realidades locais ou regionais.

METODOLOGIA

A natureza do presente trabalho foi predominantemente quantitativa, que, segundo Goldenberg (2002), retrata que tais métodos tornam simples a vida social limitando-a aos fenômenos a serem enunciados. As taxas de homicídios consumados das cidades consultadas foram obtidas após um levantamento em bases de domínio público, como o Instituto Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da Fundação João Pinheiro (FJP) e a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP).



Os indicadores socioeconômicos foram catalogados com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Saúde (DATASUS) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sendo os seguintes: o Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita), que mede o quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais (IBGE, 2022); o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que diz respeito a medidas ligadas à longevidade, educação e renda (UFSC, 2022); o Índice de Gini, que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos (Ipea, 2004); e a escolarização, que se relaciona com os conteúdos, as disciplinas e o ensino oferecido na escola, o conhecimento necessário de acordo com a idade do indivíduo (Da Silva, 2019).

Uma análise mais detalhada foi realizada, com base nas ocorrências elaboradas no ambiente de registros de eventos de defesa social - REDS, para ilustrar algumas informações sobre as vítimas dos homicídios consumados em Três Corações. Após autorização pelos canais institucionais competentes, os dados foram catalogados e organizados no corpo deste trabalho.

Uma análise de possíveis correlações entre os números pesquisados foi desenvolvida com o fito de estabelecer indicativos positivos ou negativos entre os parâmetros avaliados, sendo, para tanto, consultados 77 (setenta e sete) eventos, que integraram o corpus textual para posterior análise pelo *Iramuteq*. Os gráficos gerados ficaram aptos para a análise de conteúdo, que é um "conjunto de técnicas das comunicações, visando obter por procedimentos (...) de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (...) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de recepção/produção (...)" (Bardin, 2011, p. 48).

A partir dos citados registros foi obtido um arquivo de texto (.doc), num total de 29.199 (vinte nove mil e cento e noventa e nove) palavras, selecionando-se, pelo *Iramuteq*, as seguintes classes: verbo,

advérbio, substantivo e adjetivo. O arquivo foi convertido para o formato .txt, para descrever o conteúdo, como por escala logarítmica, nos termos de Lebart e Salem (1988). Para atender aos objetivos específicos propostos, assim foi proposto (ver Quadro 2).

Quadro 2 - Metodologias empregadas na análise/discussão de resultados

Objetivo específico	Principais autores	Método empregado	Fonte de dados
Realizar uma análise comparativa entre Três Corações e outras cidades do sul de Minas	Sass, Porsse e Silva (2016); Olini (2018); Ervilha e Lima (2019)	Análise descritiva e comparativa de dados disponíveis em páginas da *Internet*	IBGE, DATASUS, SEJUSP e IMRS
Descrever o perfil das vítimas de homicídios ocorridos em Três Corações	FBSP (2021); FBSP (2022); Saraiva, Conceição e França (2017)	Análise descritiva de dados de vítimas de homicídios consumados em Três Corações	Registros de Eventos de Defesa Social (REDS
Fazer uma análise textual dos registros de homicídios relativos ao município em estudo entre 2012 e 2021	Camargo e Justo (2013); Reinert (2009)	Análise de conteúdo dos históricos (textos) dos REDS por meio do programa Iramuteq	Registros de Eventos de Defesa Social (REDS)

Fonte: Adaptado pelo autor (2022).

A priorização de uma análise predominantemente quantitativa e a indisponibilidade de dados mais atuais referentes a indicadores como o Índice de Gini e o IDHM são algumas das limitações relacionadas ao presente estudo.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao se ampliar a análise para a criminalidade violenta no âmbito do Estado de Minas Gerais, segundo Sejusp (2022), a infração penal com maior percentual de ocorrência se trata do roubo consumado,

com um total de 76%. Quanto ao delito em estudo, o homicídio consumado representa 5% do universo pesquisado (Sejusp, 2022).

O município de Três Corações também apresenta o roubo consumado como o crime de maior incidência (46%), trazendo o homicídio consumado com um percentual um pouco abaixo do estadual (4%), o que denota certa identidade, quando feito um comparativo entre os dois entes federados (Sejusp, 2022).

Faz-se oportuno contextualizar o território pesquisado em comparação com diferentes municípios. Nesse sentido, algumas cidades polo foram selecionadas, para fins de parametrização da realidade ora em estudo. A Tabela 2 referenda alguns municípios sul mineiros, trazendo referenciais populacionais e de alguns indicadores:

Tabela 2 - Dados em municípios selecionados do Sul de Minas Gerais

Município	População estimada (2021)	IDHM (2010)	Índice de GIni (2010)	PIB Per Capita (2019)	Escolarização (6 a 14 anos - 2010)	TCV (2021)	THD (2021)
Alfenas	80973	0,761	0,5143	32281,39	97,8%	132,14	6,17
Extrema	37649	0,732	0,4015	279824,02	97,5%	127,49	10,62
Itajubá	97782	0,787	0,5571	32734,18	98,1%	76,70	4,09
Lavras	105756	0,782	0,5103	26615,93	98,6%	92,67	1,89
Passos	115970	0,756	0,4978	23407,30	96,8%	216,44	1,72
P. Caldas	169838	0,779	0,5056	45798,92	97,7%	98,92	1,18
P. Alegre	154293	0,774	0,4917	58312,84	98,2%	134,81	3,89
S. Lourenço	46539	0,759	0,5170	24402,52	98,3%	53,72	6,45
S. S. Paraíso	71915	0,722	0,4736	27604,51	97,8%	102,90	4,17
T. Corações	80561	0,744	0,5655	30888,91	97,7%	147,71	6,21
Varginha	137608	0,778	0,5186	46457,40	97,9%	103,92	2,18

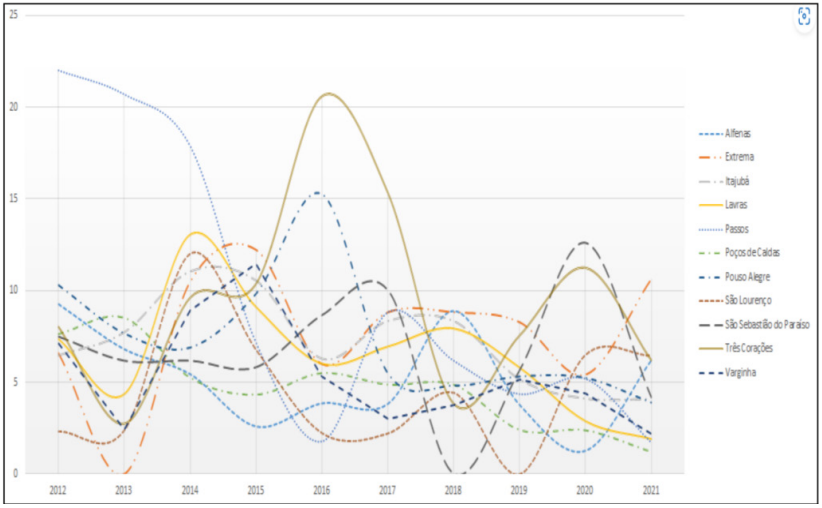
Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE (2022); DATASUS/Min. da Saúde; IMRS.

Nota: TCV - Taxa de Crimes Violentos; THD - Taxa de Homicídios Dolosos.

Em que pese os índices/indicadores escolhidos neste estudo apresentarem anos de referência diversos, e até mesmo anteriores ao período de 2012 a 2021, haja vista a (in)disponibilidade das informações nas fontes consultadas, percebe-se que Três Corações apresenta o antepenúltimo registro (mais baixo) no IDH e na Escolarização, o quarto PIB per capita (mais baixo), além de estar em primeiro dentre os registros do Índice de Gini – apontando para um maior grau de desigualdade de renda. Pelo comparativo, tais informações revelam, inicialmente, números mais baixos de desenvolvimento (e escolarização fundamental) e certo nível de desigualdade de renda (pelo comparativo feito).

Noutro giro, os municípios parametrizados foram confrontados em relação à evolução histórica afeta ao crime, ora em investigação, para buscar possíveis indicativos ou correlações quanto às informações descritas pela Tabela 2. Nessa direção, o Gráfico 3 descreve as taxas de homicídios consumados no período entre os anos de 2012 e 2021:

Gráfico 3 - Taxa de homicídios consumados em cidades sul mineiras selecionadas, 2012 a 2021



Fonte: Fundação João Pinheiro (IMRS).



Ao serem visualizadas as informações referentes às taxas em comento, pode-se, de forma introdutória, inferir que a realidade da cidade de Três Corações está inserida numa faixa (em patamar relativamente superior) em que estão contempladas boa parte dos municípios escolhidos, entre os anos de 2012 e 2015. Como já apontado anteriormente, nos anos de 2016 (em especial) e 2017, é possível identificar picos na incidência de tal tipo de delito, colocando Três Corações como o segundo município, no período, com maior incidência na taxa de homicídios.

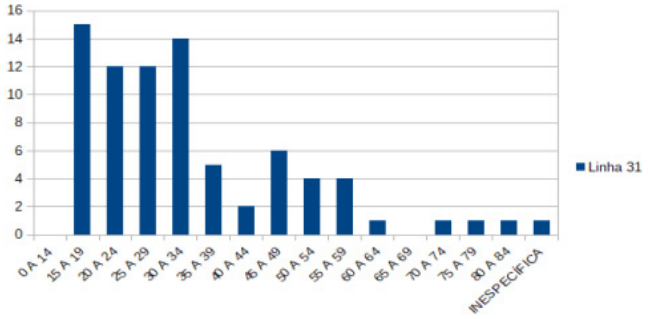
Em retorno ao foco deste estudo, pelos parâmetros da Tabela 2 e pelas informações trazidas pelo Gráfico 3, pode-se inferir que as perspectivas propostas por Sass *et al*. (2016) e Olini *et al*. (2018), bem como por Ervilha e Lima (2019) foram de certa forma contempladas. Percebe-se que os indicadores socioeconômicos (tanto anteriores ao período em estudo, quanto aos situados dentro do lapso em questão) alusivos a Três Corações, em termos gerais, se apresenta em menores patamares (perante os municípios comparados); nota-se que a cidade pesquisada, ao mesmo tempo, apresenta taxas de homicídios mais elevadas que a maioria dos municípios estudados do Sul de Minas.

Numa outra abordagem, como a proposta por Becker e Kassouf (2017), há a premissa de que intervenções em educação podem contribuir para a diminuição da atividade criminosa. As autoras consideram que em relação à renda (familiar) per capita "o possível efeito econômico da renda sobre o crime associado ao maior retorno esperado da atividade criminosa supera o efeito associado aos custos de oportunidade" (Becker; Kassouf, 2017, p. 234).

Convém destacar que uma elevação na concentração de renda pode acarretar aumento na taxa de homicídios (Becker; Kassouf, 2017). Referida percepção é reverberada por Ervilha e Lima (2019): "uma política pública que vise a redução da desigualdade de renda contribui para uma redução na taxa de homicídio" (Olini *et al*., 2018, p. 126).

Os dados a serem apresentados tomam por base um acervo de 77 (setenta e sete) registros de eventos entre os anos de 2012 e de 2021. Com relação à faixa etária, o Gráfico 4 indica os seguintes resultados:

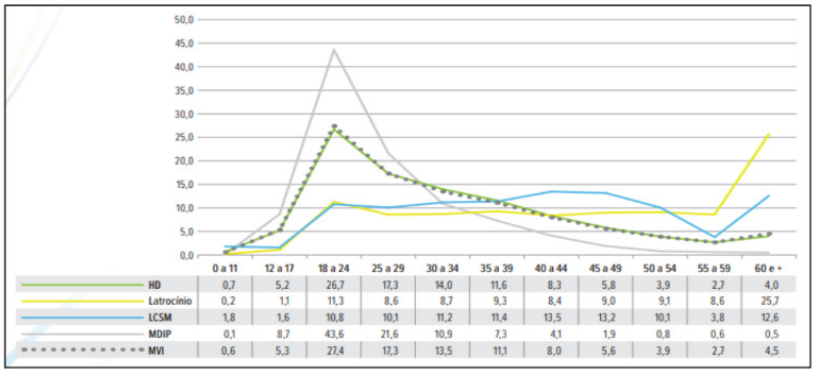
Gráfico 4 - Vítimas de homicídio, faixa etária - Três Corações, 2012 a 2021



Fonte: Resultados da pesquisa (2022).

Os números de Três Corações concentram a maioria dos homicídios consumados numa faixa etária de pessoas mais jovens, de 15 a 49 anos, o que denota semelhança no comparativo nacional de acordo com o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Vítimas de mortes violentas intencionais, tipo de ocorrência/faixa etária, Brasil, 2021



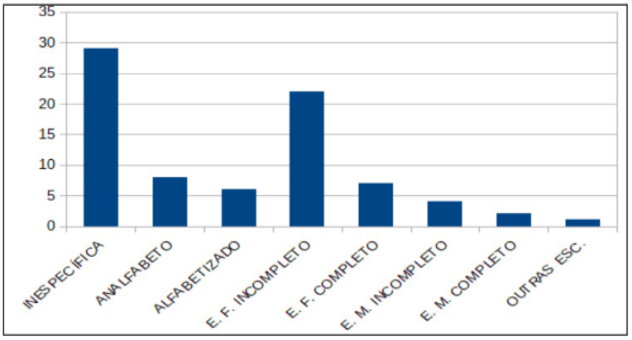
	0 a 11	12 a 17	18 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 a 54	55 a 59	60 e +
HD	0,7	5,2	26,7	17,3	14,0	11,6	8,3	5,8	3,9	2,7	4,0
Latrocínio	0,2	1,1	11,3	8,6	8,7	9,3	8,4	9,0	9,1	8,6	25,7
LCSM	1,8	1,6	10,8	10,1	11,2	11,4	13,5	13,2	10,1	3,8	12,6
MDIP	0,1	8,7	43,6	21,6	10,9	7,3	4,1	1,9	0,8	0,6	0,5
MVI	0,6	5,3	27,4	17,3	13,5	11,1	8,0	5,6	3,9	2,7	4,5

Fonte: Fbsp (2022).

Nota: HD - Homicídio Doloso; LCSM - Lesão Corporal Seguida de Morte; MDIP - Morte Decor. de Interv. Policial; MVI - Morte Violenta Intencional.

Saraiva *et al.* (2017) apontam que há uma tendência de que pessoas mais jovens do sexo masculino estejam mais suscetíveis a se envolverem com a criminalidade e, como uma de suas possíveis correlações, tornarem-se potenciais vítimas. O nível de escolarização é um outro aspecto analisado pelo Gráfico 6.

Gráfico 6 - Nível de escolarização das vítimas de homicídio consumado, Três Corações, 2012/2021



Fonte: Resultados da pesquisa (2022).

No levantamento acima descrito, nota-se um considerável quantitativo, de 29 (vinte e nove) vítimas com inespecificidade de formação, ou seja, em que não foi possível indicar com exatidão o nível de escolaridade das vítimas. Tal questão pode ter ocorrido em razão da dificuldade de se levantar informações mais detalhadas a respeito no momento em que cada fato foi registrado.

Já com relação às demais vítimas, percebe-se o seguinte: 06 (seis) alfabetizadas, 22 (vinte e duas) ensino fundamental incompleto e 08 (oito) analfabetas; essa verificação demonstra um baixo nível de escolarização das vítimas de homicídio consumado. Complementam tais números aproximadamente 07 (sete) vítimas com ensino fundamental completo; 04 (quatro) com ensino médio incompleto, e 02 (duas) com ensino médio completo, além de 01 (uma) indicando com outros (tipos de escolaridade).

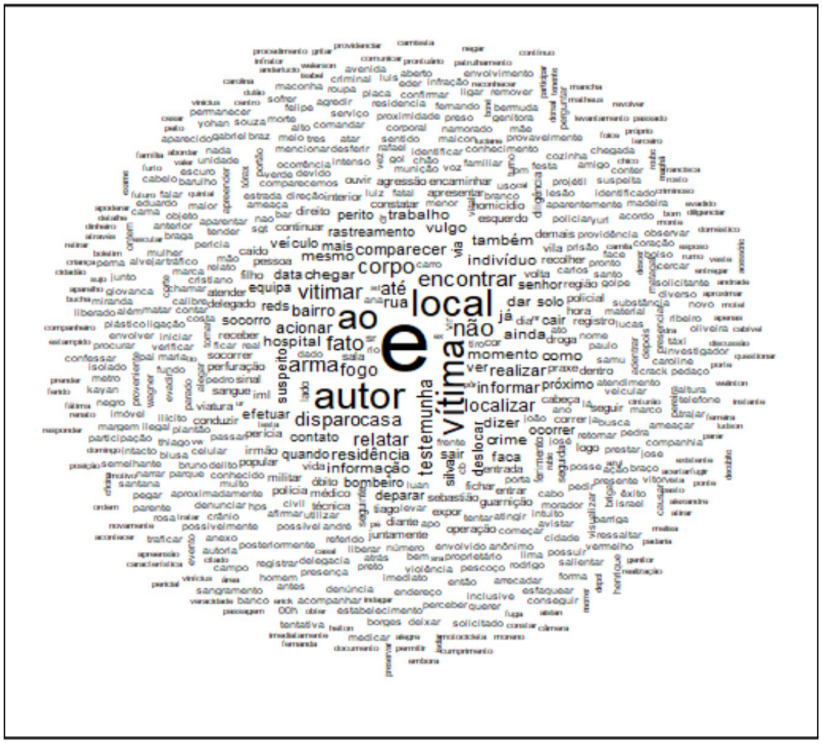
As informações acima delineadas são harmônicas com o trazido por Ipea (2020, p. 69), que indica "que as vítimas de homicídio são possuidoras de baixa escolaridade". No mesmo diapasão, Soares Filho (2011, p. 752) traz que "o risco de morte por homicídio foi maior entre os que tinham menor escolaridade".

Com base no analisado, pode-se constatar uma tendência de baixo nível de escolarização das vítimas de homicídio consumado, no período estudado, em Três Corações, bem como de uma sujeição maior de vitimização por homicídio por quem se enquadra em tal perfil, o que, em certa medida, guarda relação com o sugerido por Souza (2006); tal remissão é lembrada por Ervilha e Lima (2019), na medida em que a educação gera efeitos positivos para a diminuição da prática delituosa.

O sistema de Registros de Eventos de Defesa Social (REDS) foi utilizado como base para a análise textual proposta, que foi feita a partir dos históricos dos eventos pesquisados. A fonte consultada relaciona-se aos registros de "homicídios consumados" para a investigação, num total de 77 (setenta e sete) registros entre os anos de 2012 e de 2021, que possuem em comum a comunicação de eventos que se relacionam ao crime de homicídio.

Dentre as alternativas oferecidas pelo *Iramuteq*, foi empregada uma "nuvem de palavras", que, de acordo com Camargo e Justo (2013, p. 516) "[a] grupa as palavras e as organiza graficamente em função da sua frequência" (ver Figura 1).

Figura 1 - Nuvem de palavras obtida pelo *software Iramuteq*

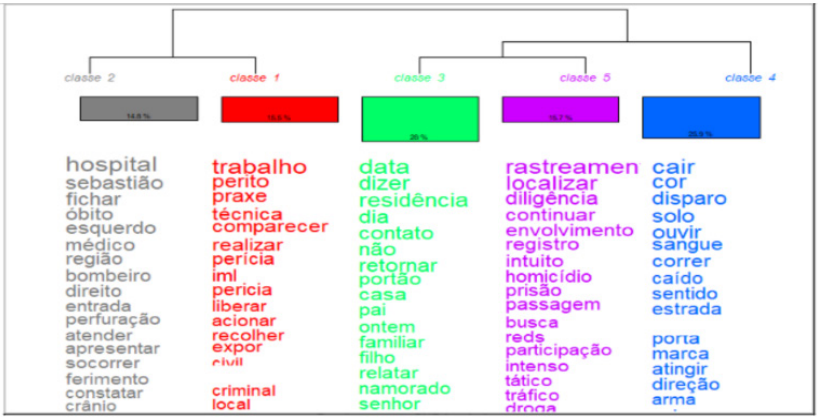


Fonte: Resultados da pesquisa (2022).

Dentre os vocábulos discorridos, alguns dos mais frequentes são: e, vítima, autor, local, testemunha, ao, corpo, fato, arma, fogo, casa, disparo e vitimar**,** o que se correlacionam com a perspectiva trazida por Brasil (2006), representada pela teoria tripartite do crime.

Outra alternativa de análise do *software Iramuteq* é a trazida pelo Método de *Reinert*, o qual, segundo Reinert (2009), traz que a análise lexical é particularmente proveitosa quando utiliza variáveis categóricas de contexto no tratamento dos dados. As formas de mesma cor, integram uma mesma classe, que permite classificações (ver Gráfico 7).

Gráfico 7 - Dendrograma em classes de palavras (*software Iramuteq*)



Fonte: Resultados da pesquisa (2022).

De acordo com o Gráfico 7, no que se refere à formação das classes pelo *software Iramuteq*, podem ser observados, de forma sintética, o seguinte: classe 5 (roxa) - ações de resposta ao crime: vocábulos que denotam mormente ações ligadas à identificação/prisão dos autores dos crimes praticados, como rastreamento, envolvimento e diligência. A ação de resposta voltada à detenção do perpetrador do delito, apesar de apresentar um efeito dissuasório num primeiro momento, não contribui para a contenção do crime, como observa Sapori (2019), o que também se harmoniza com a abordagem feita por Zanetic *et al.* (2016).

Na classe 2 (cinza), nota-se a assistência às vítimas, com estruturas com maior vinculação ao "pós" evento, preponderantemente as de socorro, como médico, socorrer e hospital. A classe 1 (vermelha) apresenta aspectos técnicos/procedimentais, com palavras indicativas de isolamento e preservação de local de crime, como perícia, local e recolher.

A classe 4 (azul) expõe a dinâmica do delito, com formas mais ligadas a informações sobre o desenvolvimento dos delitos, como cor,

sangue e caído. Por fim, a classe 3 (verde) denota questões ambientais, com terminologias mais ligadas ao ambiente de ocorrência dos crimes, como residência, casa e familiar. Tal perspectiva guarda relação com o pontuado por Beato Filho (1998), a partir do momento em que se visualiza que dentre os homicídios pesquisados, pelas palavras listadas, há certa tendência de serem visualizados como primários, os quais sugerem correlação com aspectos socioeconômicos.

Assim, pode-se concluir que as informações trazidas pelo Gráfico 7 exprimem a intertextualidade entre os históricos que integraram o corpus textual processado no *Iramuteq*, de forma a possibilitar a categorização (em classes) de palavras, as quais reúnem uma identidade de terminologias relacionadas aos crimes de homicídio pesquisados, muito embora elaboradas em diferentes redações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem realizada, tendo como referência algumas séries históricas e a análise de um número restrito de eventos atinentes a homicídios consumados na cidade de Três Corações, entre 2012 e 2021, apresentou algumas limitações. Além das já mencionadas neste estudo, uma delas levou em conta uma anamnese preliminar a respeito das vítimas, não tendo sido detalhado a respeito dos locais onde ocorreram os eventos registrados como homicídios consumados, bem como a ausência de um detalhamento mais abrangente a respeito da autoria de cada delito.

Em decorrência da ausência do censo alusivo ao ano de 2020, a descontinuidade entre indicadores importantes como o IDHM e o Coeficiente de Gini, em período posterior ao ano de 2010 para Três Corações, limita uma análise mais abrangente, quando confrontados com as taxas de homicídio da cidade em estudo no

período compreendido entre 2012 e 2021. Para fins de ilustração, fica a seguinte indagação: em que medida contribuíram agressor, vítima e ambiente para a ocorrência de cada evento delituoso?

Também foi notado que as circunstâncias em que se deram os acontecimentos que redundaram posteriormente em homicídios consumados, em Três Corações, de certa forma, apresentaram vítimas, em sua maior parte, do sexo masculino, com faixa etária (em sua maioria) entre 15 e 45 anos e com baixa escolaridade.

Embora tenha sido percebido um aumento da taxa de homicídios consumados em determinados anos (2016 especialmente, e 2017), considerada a série histórica a partir do ano 2012 até 2021, para a cidade em estudo, pode-se concluir que os dados apresentados se encontram numa faixa relativamente aproximada das cidades sul mineiras selecionadas para este estudo.

Além disso, as taxas de homicídios consumados tricordianas, em geral, se encontram abaixo dos parâmetros relacionados às Américas, ao Brasil e ao Estado de Minas Gerais; em nível global, nota-se que em boa parte dos anos pesquisados, as taxas estudadas se aproximam da média mundial, muito embora estejam acima em alguns períodos. Os indicadores socioeconômicos atinentes ao município em estudo, no comparativo com as demais cidades sul mineiras selecionadas, não estão em melhores patamares, sendo possível notar que em alguns anos no período entre 2012 e 2021 apresentam taxas de homicídios mais elevadas do que alguns dos municípios selecionados.

A adoção de políticas públicas locais, direcionadas ao público masculino jovem, por meio da potencialização de intervenções voltadas à educação e à redução da desigualdade, podem contribuir para a redução da vitimização dos homicídios consumados em Três Corações, assim como em outros municípios. Para trabalhos futuros, a sugestão é a de que os dados atualizados de indicadores socioeconômicos sejam pesquisados para análises mais ampliadas.



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

BEATO FILHO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo. v. 13. n. 37, jun. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n37/37Beato.pdf. Acesso em: 29 out. 2022.

BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 1, p. 169-217, 1968.

BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 26, p. 215-242, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19. ed. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2848, de 07 de dezembro de 1940**. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legisla cao_completa/Codigo_Penal.pdf. Acesso em: 29 out.2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. 4. ed. Brasília. 2006.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. (2013). IRAMUTEQ: Um Software Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518.

DA SILVA, R. B. **Educação e Escolarização: uma relação pouco debatida - 13/02/2019**. Disponível em: https://clebertoledo.com.br/politica/educacao-e-escolarizacao-uma-relacao-pouco-debatida/. Acesso em: 22 dez. 2022.

ERVILHA, G. T.; LIMA, J. E. Um método econométrico na identificação dos determinantes da criminalidade municipal: a aplicação em Minas Gerais, Brasil (2000, 2014). **Economia, Sociedade e Território**, v. 18, n. 59, 2019.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME - UNODC. **Estudo global sobre homicídio: homicídio, desenvolvimento e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Viena: UNODC, 2019. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5. Acesso em: 20 nov. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Instituto Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS**. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/. Acesso em: 06 nov. 2022.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto - PIB**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 10 out. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/328. Acesso em: 17 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência (2020)**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5929-atlasviolencia2020relatoriofinalcorrigido.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (01/01/2004). **O que é? - Índice de Gini (2004)**. https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 10 dez. 2022.

LEBART, L.; SALEM, A. (1988). **Analyse statistique des données textuelles**. Paris: Dunod

LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n.1, São Paulo, jan./abr. 2016.

MELLO E SILVA, S. B.; NENTWIG SILVA, B.; PIRAJÁ SILVA, M. Organização social e indicadores socioeconômicos no Brasil: um estudo exploratório. **Caderno CRH**, v. 22, n. 57, Salvador, 2009.

OLINI, R. M.; DANIEL, L. P.; DALFOVO, W. C. T.; ORLANDINI, M; SHIKIDA, P. F. A. Homicídio e desigualdade de renda: uma análise espacial para o Estado de Mato Grosso em 2000 e 2010. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 3, p. 107-130, 2018.

REINERT, M. (2009). Journee d'etude du 21 aout 2009 sur la methodologie. Alceste. Arguments des Interventions. **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, v. 104, n. 1, p. 39-46.

RODRIGUES, E. M. S. **Decisão do STF – Afronta o direito fundamental à vida**. 02 dez. 2016. Disponível em: https://capitalnews.com.br. Acesso em: 04 dez. 2022.

SAPORI, L. F. **Políticas Públicas**. 06 fev. 2019. Notas de Aula. Belo Horizonte: CPP/APM, 2019.

SARAIVA, M. V.; CONCEIÇÃO, O. C.; FRANÇA, M. T. A. **Os determinantes da criminalidade nos municípios gaúchos: evidências de um modelo econométrico espacial**. Ensaios FEE, v. 38, n. 3, p. 521-552, 2017.

SASS, K. S.; PORSSE, A. A.; SILVA, E. R. H. Determinantes das taxas de crimes no Paraná: uma abordagem espacial. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 10, p. 44-63, 2016.

SECRETARIA DO ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – SEJUSP. Dados abertos. Disponível em: http://www.seguranca.mg.gov.br/2018-08-22-13-39- 06/dados-abertos. Acesso em: 30 dez. 2022.

SOARES FILHO, A. M. Vitimização por homicídios segundo características de raça no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 745-755, 2011.

SOUSA, C. A. M.; SILVA, C. M. F. P.; SOUZA, E. R. O efeito do contexto sobre a incidência de homicídios: existem evidências suficientes? **Interface**, Botucatu, jun., 2018.

SOUZA, R. S. R. Políticas públicas e violência. **Democracia Viva,** v. 33, n. 4, p. 38-43, out/dez. 2006. Disponível em: http://www.ibase.br/userimages/dv33_artigo3.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: https://necat.ufsc.br/idhm-pnud/#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento% 20Humano,1%2C%20maior%20o%20desenvolvimento%20humano. Acesso em: 20 dez. 2022.

WAISELFISZ, J. J (2011). **Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. Disponível em: https://goo.gl/0AuJE. Acesso em: 26 de dez. 2022.

WAISELFISZ, J. J (2016). **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. Disponível em: https://goo.gl/xN82hS. Acesso em: 26 dez. 2022.

WEISBURD, D.; ECK, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear?. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science** , v. 593, n.1, p. 42-65.

ZANETIC, A.; MANSO, B. P.; NATAL, A. L.; OLIVEIRA, T. R. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da discussão. **Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, Porto Alegre, out./dez. 2016.

10

Mario Roberto Rodrigues Martins
Carlos Eduardo Galhardi di Tommaso
Adilson da Silva Mello

DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS E SEGURANÇA PÚBLICA:

A MIGRAÇÃO CRIMINOSA NO SUL DE MINAS GERAIS[3]

DEVELOPMENT, TECHNOLOGIES, AND PUBLIC SECURITY: CRIMINAL MIGRATION IN SOUTHERN MINAS GERAIS

DESARROLLO, TECNOLOGÍAS Y SEGURIDAD PÚBLICA: LA MIGRACIÓN CRIMINAL EN EL SUR DE MINAS GERAIS

3 Artigo publicado em International Journal of Scientific Management and Tourism, 11(1), e1253. https://doi.org/10.55905/ijsmtv11n1-003.

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.10



RESUMO

O capítulo aborda a dinâmica da migração da atividade criminosa, com constatação da diminuição de delitos praticados com violência ou grave ameaça e o aumento dos ilícitos cometidos mediante fraude. Analisa dados relativos a crimes de estelionato praticados no Município de Itajubá, sul do Estado de Minas Gerais, Brasil. Pautada na teoria ator-rede, de Bruno Latour, o estudo examina 2.321 ocorrências policiais ocorridas entre 2018 e 2022, observando das atividades da Polícia Civil, de forma a verificar a influência elementos construtivos dos fatos, dentre eles bairro, idade, sexo, uso de smartphone, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook, auxílio emergencial e a combinação de actantes como atrativo desse novo perfil criminoso, sem ignorar as consequências da Covid-19. A pesquisa adota metodologia qualitativa, quantitativa e exploratória, além de observação no ambiente policial, para identificar actantes latourianos (humanos e não humanos) que moldam o fenômeno da migração criminosa. Os resultados geram impacto social, contribuindo com políticas públicas locais e subsidiando futuros projetos. Demonstra-se que artefatos sociotécnicos são empregados por autores de crimes para finalidades inicialmente não esperadas pelos seus desenvolvedores, afastando-se de um determinismo tecnológico. Revela-se que as instituições bancárias disponibilizam meios de movimentação de recursos sem efetivo controle de autenticidade de seus usuários.

Palavras-chave: Teoria ator-rede. Estelionato. Migração criminosa. Segurança pública. Desenvolvimento e tecnologias.



ABSTRACT

The chapter analyzes the dynamics of criminal activity migration, highlighting the decrease in offenses committed through violence or serious threats and the significant increase in crimes carried out through fraud. The research focuses on fraud (estelionato) cases recorded in the municipality of Itajubá, in southern Minas Gerais, Brazil, between 2018 and 2022. Grounded in Bruno Latour's Actor-Network Theory, the study examines 2,321 police reports and investigates the role of the Civil Police in identifying constructive elements of the criminal acts. These elements include neighborhood, age, gender, use of smartphones, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook, emergency aid, and the combination of human and non-human actants that shape this emerging criminal profile—without disregarding the impact of the COVID-19 pandemic. The methodology is qualitative, quantitative, and exploratory, including field observation in police environments to identify Latourian actants influencing criminal migration. The results have social impact, supporting local public policies and future projects. The study shows that sociotechnical artifacts are used by offenders for purposes not originally intended by their developers, moving away from technological determinism. It also reveals that banking institutions offer financial transaction tools without effective verification of user authenticity.

Keywords*: Actor-network theory, Fraud, Criminal migration, Public security, Development, and technologies.*



RESUMEN

El capítulo analiza la dinámica de la migración de la actividad criminal, destacando la disminución de los delitos cometidos con violencia o amenaza grave y el aumento significativo de los ilícitos perpetrados mediante fraude. La investigación se centra en los casos de estafa registrados en el municipio de Itajubá, en el sur del estado de Minas Gerais, Brasil, entre 2018 y 2022. Basado en la Teoría del Actor-Red de Bruno Latour, el estudio examina 2.321 boletines de ocurrencia policial y analiza el papel de la Policía Civil en la identificación de elementos constructivos de los hechos delictivos. Entre estos elementos se encuentran el barrio, la edad, el sexo, el uso de teléfonos inteligentes, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook, el auxilio de emergencia y la combinación de actantes humanos y no humanos que configuran este nuevo perfil criminal, sin ignorar las consecuencias de la pandemia de COVID-19. La metodología es cualitativa, cuantitativa y exploratoria, con observación directa en el entorno policial para identificar los actantes latourianos que influyen en la migración del delito. Los resultados tienen un impacto social relevante, contribuyendo a políticas públicas locales y sirviendo de base para futuros proyectos. Se demuestra que los artefactos sociotécnicos son empleados por los delincuentes con fines distintos a los previstos por sus desarrolladores, alejándose del determinismo tecnológico. Asimismo, se revela que las instituciones bancarias ofrecen medios de transacción sin un control efectivo sobre la autenticidad de los usuarios.

***Palabras clave**: Teoría del actor-red, Estafa, Migración delictiva, Seguridad pública, Desarrollo y tecnologías.*



INTRODUÇÃO

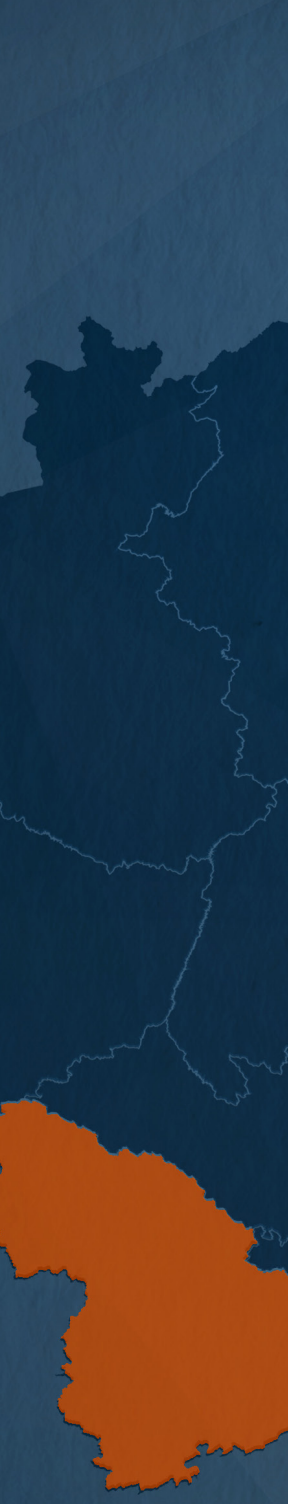
O Brasil enfrenta mudanças significativas na dinâmica da criminalidade, evidenciadas pela redução de crimes violentos e o aumento de estelionatos, especialmente em ambientes virtuais (Almeida; Oliveira, 2022).

Tornaram-se comuns as referências cotidianas a "golpes" perpetrados por indivíduos que se passam por outras pessoas, na maioria das vezes por meio das redes sociais e aplicativos, ludibriando vítimas e subtraindo patrimônios mediante fraude (Pinheiro; Funchal, 2022).

Disseminada no tecido social e ventilada pelo senso comum, o aumento dos crimes virtuais foi exposto ao cenário nacional no 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o qual destacou 1.819.409 crimes de estelionato no Brasil em 2022, representando um aumento de 326,3% de casos a partir de 2018. Ao mesmo tempo, revelou redução dos crimes violentos, a indicar migração da modalidade criminosa.

Em nossa pesquisa, restringimos o campo de pesquisa ao município de Itajubá, situado no sul do Estado de Minas Gerais. Buscamos responder às seguintes perguntas: As novas tecnologias associaram-se para o aumento de crimes de estelionato? A maior utilização das plataformas digitais, catalisado pela Covid-19, contribuiu para o fenômeno?

Como referencial teórico empregamos a Teoria Ator-Rede (TAR), cunhada pelo filósofo e sociólogo Bruno Latour, ao lado dos pesquisadores Michel Callon e John Law. A TAR, em verdadeira 'ontogênese' (Cardoso, 2015), propõe uma nova compreensão do estudo do 'ser.' Segundo Latour (2012), humanos e não-humanos vivem em interação contínua, ininterrupta e dinâmica, inexistindo distinção hierárquica ou valorativa entre uns e outros.



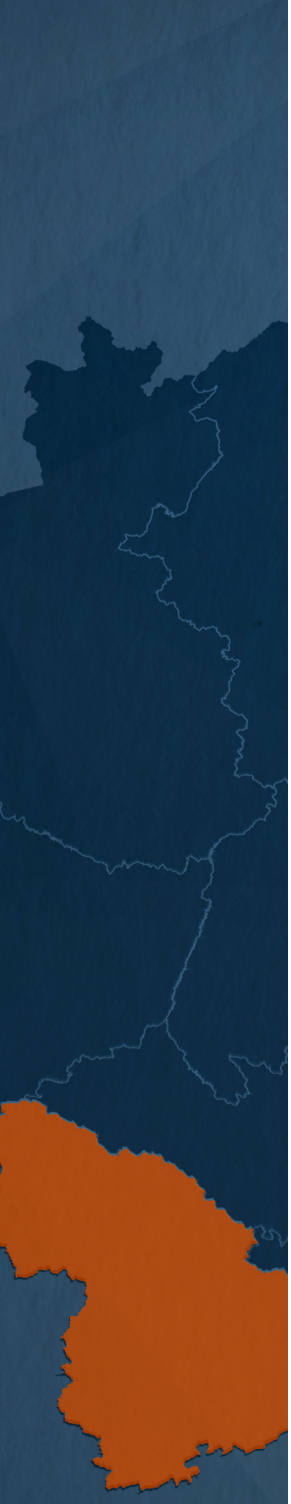
Para desenvolver a pesquisa, foram analisados 2.321 (dois mil trezentos e vinte e um) boletins de ocorrência descritivos de crimes de estelionato praticados entre os anos de 2018 a 2022, no município de Itajubá-MG. Na leitura de cada um dos históricos policiais, prospectamos quais elementos influenciavam a nova cinética criminal, dentre eles: bairro, idade, sexo, smartphone, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook e auxílio emergencial.

Além dessa análise documental, a pesquisa contou com trabalho de campo na delegacia de polícia, por meio de entrevistas com os servidores públicos ali atuantes, os quais descreveram suas dificuldades instrumentais de combate à essa nova tipologia criminal.

Ao fim da pesquisa, constatamos que o exponencial aumento dos crimes virtuais é fruto de múltiplas causas, dentre elas: a velocidade de aumento das tecnologias sem a correspondente regulamentação ou instrumentos técnicos de limitação de usos desviantes; a pouca ambientação dos cidadãos diante do ineditismo dessas tecnologias, tornando-os presas fáceis para os experimentados estelionatários; a ausência de instrumentos eficazes das plataformas digitais, instituições bancárias e agências reguladoras; a complacência da legislação existente, permitindo que organizações criminosas optassem pela prática de crimes menos violentos, para os quais a legislação comina penas mais severas.

DESENVOLVIMENTO, TECNOLOGIAS E SEGURANÇA PÚBLICA

A migração da atividade criminosa dos delitos cruentos para o estelionato tem impacto direto na segurança pública, pois se exigem nova estratégias de enfretamento. Todavia, os órgãos de segurança pública, de forma isolada, não vêm se mostrando capazes de compreender e, assim, resistir a esse novo fenômeno (Diniz; Cardoso; Puglia, 2022).



Diferentemente dos crimes de homicídio, roubo, sequestro etc., erigidos na violência física corporal ou na grave ameaça, os delitos de estelionato seguem lógica diversa. Neles, o infrator, mediante ardil, após levar a vítima a erro, convencem-na a dispor de seu patrimônio (Nucci, 2023).

Embora esse delito esteja previsto nos Códigos Penais Brasileiros deste a época do império, o emprego de novos artefatos tecnológicos pelos estelionatários exige nos Órgãos de Prevenção e das Policiais em geral uma readequação nos meios de repressão e investigação.

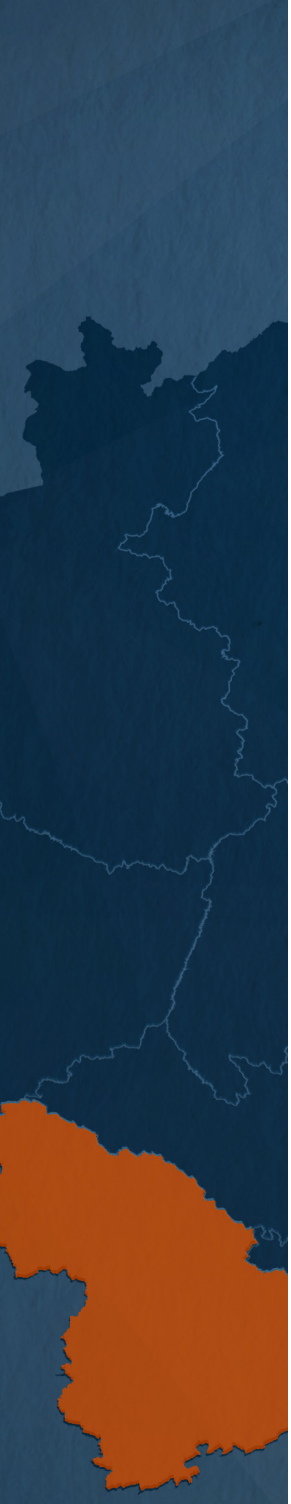
DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA

Embora não seja fácil perceber os modos insidiosos pelos quais as práticas dos poderes dominantes constroem a ilusão de liberdade e igualdade (Souza, 2009), livrar-se da visão econômica-rentista do mundo é o primeiro passo (Cortina, 2023).

Na lógica operada pelo senso comum, o termo "desenvolvimento" alinha-se a conceitos cunhados na economia ortodoxa, vinculado ao pensamento liberal, no qual o enfoque é eminentemente financeiro (Dagnino e Fraga, 2010).

Para os fundamentalistas de mercado, o desenvolvimento é um conceito redundante, provedor de um efeito cascata, no qual a evolução é linear, uma consequência lógica e automática do crescimento *econômico (trickle down effect*[4]).

4 Expressão muito utilizada no Governo Reagan (EUA), 1981-1989, referindo-se à redução de impostos sobre as camadas mais ricas da população, funcionando como um gotejamento nas camadas mais pobres, já que ampliação dos investimentos geraria consumo e, consequentemente, empregos.



Um olhar crítico ao conceito tradicional de desenvolvimento permite compreender que apenas indicadores econômicos, dentre eles o Produto Interno Bruto (PIB), são incapazes de revelar as contradições endógenas de um povo. Para aperfeiçoar o conceito de desenvolvimento é preciso ampliar, substancialmente, a base informacional, expandindo-se e qualificando os índices avaliativos (Sen, 2021).

O abandono do critério monolítico de desenvolvimento, atrelado exclusivamente ao aspecto econômico, revela-se em exemplos trazidos por Amartya Sen (2021). O autor destaca a densidade da palavra 'liberdade', obtida apenas com acesso a amplos e transversais direitos. Para ele, um indivíduo financeiramente abonado pode carecer de liberdade, ao não poder participar de processos políticos democráticos. No exemplo, a privação de direitos civis e políticos traduz subdesenvolvimento, a despeito de satisfatórias condições financeiras.

À luz da lógica acima apresentada, caso não se garanta aos cidadãos um mínimo de segurança, não edificaremos em um país desenvolvido. Consequentemente, compreender uma nova dinâmica criminosa e seus impactos sociais é indicado a todo gestor público.

TECNOLOGIAS E SEGURANÇA PÚBLICA

O conceito de tecnologia não é uníssono e vem sendo ampliado em diversas áreas do conhecimento.

Longo (2000, p. 01) sustenta que a tecnologia seria "[...] o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços." Tal proposta supera o entendimento de que a tecnologia seria a ciência aplicada, vista como um conhecimento prático derivado do conhecimento teórico (ciência) (Bazzo, Linsingen e Pereira, 2003).



Dagnino (2019) propõe a concepção de tecnociência para substituir as segmentadas 'ciência' e 'tecnologia':

> Ela é a decorrência cognitiva da ação de um ator sobre um processo de trabalho que ele controla e que, em função das características do contexto socioeconômico, do acordo social, e do espaço produtivo em que ele atua, permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo o seu interesse. Ou, mais simplesmente, Tecnociência é a decorrência cognitiva da ação de um ator social sobre um processo de trabalho que ele controla que permite uma modificação (qualitativa ou quantitativa) no produto gerado (no sentido genérico de output) passível de ser apropriada segundo o seu interesse. (Dagnino, 2019, pág. 58)

Independente da concepção que se adote acerca da tecnologia, o usufruto pleno da ciência pela sociedade depende de um ambiente seguro, previsível e harmônico (Bresser-Pereira, 2014).

O deslocamento de um indivíduo ao seu local de trabalho, bem como a distribuição e transporte dos bens de consumo produzidos, exige condições mínimas de segurança, sob pena de inviabilizar a atividade comercial. As atividades realizadas no ambiente virtual repousam sob mesma lógica.

Sob o ponto de vista patrimonial, o crime virtual tornou-se tão lesivo quanto o físico, especialmente à luz da velocidade de tráfego das informações e da estocagem monetária em instituições financeiras exclusivamente virtuais. Esse ambiente de interação entre humanos quase sempre mediados por não-humanos - artefatos tecnológicos - dificulta a identificação dos criminosos, seja pelas vítimas seja pelas polícias (Zacarias e Freira, 2023).

No aspecto extrapatrimonial, os danos já eram visíveis em invasões de dispositivos para violações da intimidade, cujo exemplo

notório foi a exposição da atriz Carolina Dieckmann[5], culminando na edição da Lei 12.737/12, a qual criminalizou condutas dessa natureza no Art. 154-A do Código Penal.

Conforme pesquisa realizada pela NortonLifeLock, empresa global especializada em crimes cibernéticos, 58% dos entrevistados no Brasil afirmam terem sido vítimas de crimes cibernéticos em 2021, sendo o estelionato o crime prevalente nesse novo ambiente.

A tecnologia, catalisada pela pandemia de Covid-19, ampliou a utilização de smartphones, aplicativos de compras, redes sociais e serviços bancários on-line. A velocidade da comunicação e circulação de dinheiro ocorreu de forma abrupta, sem maiores planejamentos, permitindo aos criminosos aproveitarem-se desse cenário (Martins; Tommaso; Mello, 2025).

Observando a evolução dessa modalidade criminosa, em 2021 os legisladores redigiram a Lei 14.155, que, dentre outras disposições, passou a punir com maior rigor a prática do estelionato quando praticado por meios virtuais. Essa reação legislativa à realidade factual apresentada não parece ter surtido o efeito esperado, pois o número de estelionatos segue crescendo desde então.

REFERENCIAL TEÓRICO

O filósofo, sociólogo e antropólogo francês Bruno Latour (1947-2022) dedicou-se aos estudos de ciência, tecnologia e sociedade. Ao lado dos pesquisadores Michel Callon e John Law, fê-lo com ineditismo conceitual, abrindo dissidência rigorosa frente à

5 Conforme amplamente noticiado pela imprensa, em maio de 2011 a atriz teve seu computador invadido por um hacker, que subtraiu fotos íntimas de seus arquivos e exigiu a quantia de R$ 10.000,00 para que não fossem publicadas. Diante da recusa da vítima as fotografias foram divulgadas na internet.

concepção tradicional de sociologia. Juntos, desenvolveram a chamada Teoria Ator-Rede (TAR), inaugurando a sociologia da inscrição ou sociologia da tradução.

A TAR afasta a visão cartesiana que separa matéria e espírito. Refuta a construção durkheiminiana que divide o mundo em dois grupos: os seres humanos e os objetos (Braga e Suarez, 2018).

Ao fazê-lo, em verdadeira 'ontogênese' (Cardoso, 2015), propõe uma nova compreensão do estudo do 'ser.' Segundo Latour (2012), humanos e não-humanos vivem em interação contínua, ininterrupta e dinâmica, inexistindo distinção hierárquica ou valorativa entre uns e outros. Por via de consequência, afasta a ideia de 'estrutura social' e investe na rastreabilidade das associações entre elementos heterogêneos.

A teoria distancia-se das proposições feitas por Descartes, Hume e Kant, especialmente no que se refere à existência de dois planos distintos; o racional (*res cogitans)* e o mundo material (*res extensa*). Latour compreende o mundo como um elemento único, uma rede associativa incindível: 'Quando dizemos que não existe um mundo exterior, não negamos sua existência; ao contrário, recusamo-nos a conceder-lhe a existência a-histórica, isolada, inumada, fria e objetiva que lhe é atribuída.' (Latour, 2001, p. 28).

Para ele, a razão dos 'modernos' deve ser substituída pela descrição das redes associativas entre todos os atores, humanos e não-humanos. Nessa perspectiva, o estudo do 'ser' deve dar lugar ao estudo da relação entre os seres (Poincaré, 1995).

Evitando o peso semântico da palavra 'ator', que histórica e instintivamente nos remete à ação humana, Latour busca nos estudos de semiologia de Algirdas Julien Greimas (1989) o termo 'actante', o qual denota a heterogeneidade social. Actante é qualquer agente – humano ou não-humano – capaz de alterar o curso dos acontecimentos, agenciando as ações de outros actantes ligados na rede.

Os actantes são fruto de prévias mediações e futuras associações também agirão como actantes (Callon; Law; Rip, 1986).

Sob o matiz desse referencial teórico, analisamos o conteúdo de 2.321 (dois mil trezentos e vinte e um) boletins de ocorrência registradas no município de Itajubá/MG.

Constatamos a capilarização das atividades realizadas em ambiente virtual após a Covid-19, fruto do isolamento social (Cruz, 2021). A repentina disponibilização de plataformas virtuais por dezenas de Instituições Bancárias (Pinto; Santos; Martens, 2021) potencializou a circulação de dinheiro, trazendo consigo espaço para a prática de crimes. A maioria dos boletins de ocorrência mencionava a importância dos artefatos tecnológicos, os não-humanos, na consumação do delito.

Actantes como smartphone, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook, ou outras redes sociais foram rastreados na busca de padrões reveladores desse novo cenário criminoso.

Os números desnudaram o aumento de casos de estelionato, mediante utilização novos artefatos tecnológicos. A concepção tradicional de sociologia (Lemos, 2013) atribuiria todas as consequências nos eventos existentes aos humanos e suas vontades. Em outras palavras, conceituaria a os objetos, artefatos – os não-humanos – como meros instrumentos.

Contudo, a TAR não se satisfaz com a concepção de humanos influenciam e manejam artefatos sob pleno controle. Diversamente, defende a existência de uma permanente reflexibilidade entre os artefatos e os humanos. Desse hibridismo surgem redes sociotécnicas, mobilizadas em torno de interesses lícitos e ilícitos (Latour, 2012).

À luz da Teoria Ator-Rede, destacamos a migração criminal, dos delitos violentos para os crimes de estelionato.



METODOLOGIA

A pesquisa concentrou-se nos crimes de estelionato no município de Itajubá/MG, localizado no sul de Minais Gerais, Brasil.

O estudo foi realizado na 2ª Delegacia Regional de Polícia Civil de Itajubá (2ª DRPC), Órgão Estatal responsável pelas investigações. No local, foi-nos disponibilizado 2.321 (dois mil trezentos e vinte e um) boletins de ocorrência, dos crimes de estelionato ocorridos entre os anos de 2018 e 2022.

A coleta deu-se por meio de sistema informatizado denominado Pcnet, plataforma digital que reúne os procedimentos da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

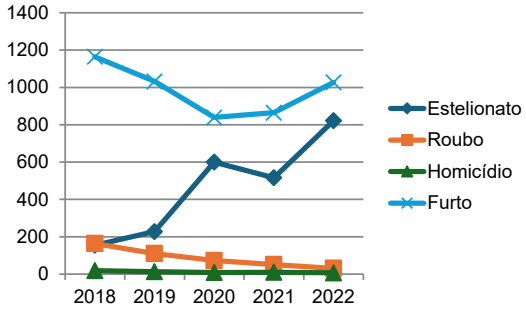
A pesquisa prosseguiu por meio de observação à atuação de policiais civis ali lotados, responsáveis pelas apurações. O acompanhamento a esses profissionais objetivou obter acesso a informações que não estavam nos boletins de ocorrência, mas nas técnicas disseminadas e circulantes no cotidiano policial.

As informações foram armazenadas em planilhas físicas e eletrônicas do Microsoft Excel; fichas; e anotações. O acervo foi categorizado por ano e com análise mensal qualitativa e quantitativa, buscando verificar a influência de bairro, idade, sexo, uso de smartphone, Pix, WhatsApp, Instagram, Facebook, auxílio emergencial ou outras redes sociais ou práticas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa constatou o crescimento da prática de crime de estelionato em Itajubá, segundo dados do sistema PCnet, conforme pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - Evolução anual comparativa entre crimes de estelionato, roubo, furto e homicídios entre 2018 e 2022

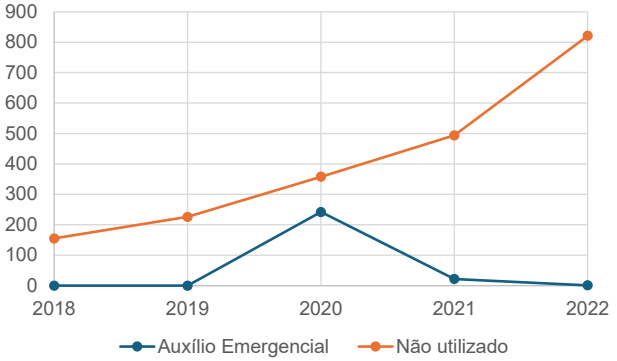


Fonte: Próprio autor com dados do sistema PCnet.

O crescimento dessa nova modalidade criminosa, estelionato praticado em ambiente virtual, principiou no mês de junho de 2020, com 137 casos de estelionato, dos quais 105 deles, portanto 77%, relacionados a desvios do chamado Auxílio Emergencial, benefício social criado para abrandar a constrição econômica fruto da Covid-19.

Malgrado os 242 casos relacionados ao Auxílio Emergencial no ano de 2020, houve redução para 22 casos em 2021 e apenas um em 2022 (Figura 2). Conclui-se que o Auxílio Emergencial, como fruto legislativo topicamente criado para um momento de crise econômica, foi um importante actante, porém não o único.

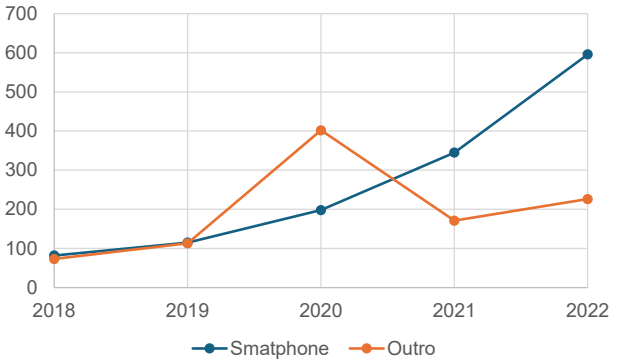
Figura 2 - Auxílio emergencial utilizado em crimes de estelionato entre 2018 e 2022



Fonte: Próprio autor com dados do sistema PCnet.

O constructo tecnológico 'smartphone' foi identificado como um actante nesse novo panorama, com utilização crescente em cada ano pesquisado, chegando a ser relacionado em cerca de 73% (596 casos) dos crimes de estelionato em 2022, conforme Figura 3. .

Figura 3 - Smartphone utilizado em crimes de estelionato entre 2018 e 2022



Fonte: Próprio autor com dados do sistema PCnet.

No ano de 2018, cerca de 17% dos crimes de estelionato (26 ocorrências) contaram com a utilização do software 'WhatsApp', crescendo para 378 casos em 2022, o que revela um aumento de 46%.

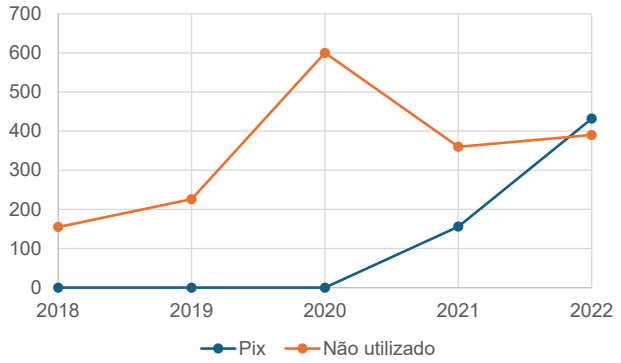
O 'WhatsApp', instalado nos 'smartphones', revelou-se um actante de extrema utilidade contemporânea, tanto como tecnologia convencional quanto social, com possibilidade de comunicação por mensagens de texto, voz e chamadas por voz e vídeo. O uso social disseminou-se virtuosamente, passando a ocupar a vida de quase todos os brasileiros. Contudo, tal instrumento também foi empregado pelos criminosos.

No perfil do aplicativo há possibilidade de identificação do usuário por foto e utilização inicial (primeira utilização) sem maiores verificações de identidade, tornando possível que criminosos se passem por familiares, pessoas próximas e fornecedores de produtos e serviços, maximizando a potencialidade da fraude. É fácil assumir a identidade virtual de terceiros e, nesta condição, manter as vítimas em erro.

As plataformas Facebook e o Instagram trazem funcionalidades semelhantes. Contudo, o primeiro não chegou a atingir 10% de casos pesquisados, ao passe que o representou 10% de utilização em crimes de estelionato.

A pesquisa também constatou que WhatsApp, Instagram e Facebook não eram instrumentos aptos ao recebimento de recursos financeiros. Contudo, os avanços tecnológicos catalisados pela Covid-19 também chegaram ao sistema de pagamentos. A implantação da metodologia transacional 'Pix', criada em 2020. Contudo, no município de Itajubá/MG, referência a esse sistema de pagamento em boletim de ocorrência surgiu em janeiro de 2021, em três casos. Naquele ano, o uso do Pix em crimes de estelionato cresceu substancialmente, como se verifica na Figura 4, atingindo 157 vítimas (aproximadamente 30,42% dos casos). Seguiu progredindo em 2022, com 432 casos (cerca de 53% do total).

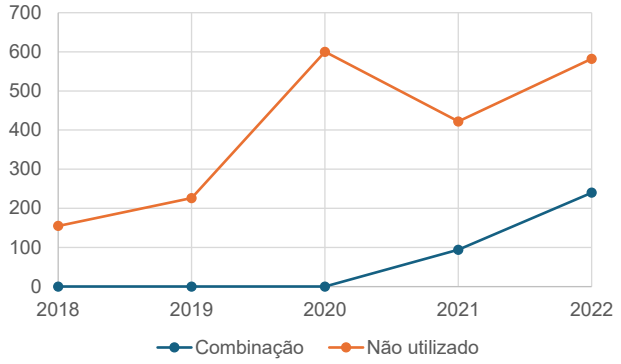
Figura 4 - Pix utilizado em crimes de estelionato entre 2018 e 2022



Fonte: Próprio autor com dados do sistema PCnet.

A observação tornou possível identificar que a combinação do WhatsApp e Pix, suportados pelo smartphone, viabilizou a prática de 240 delitos de estelionato em 2022, correspondendo a 29% dos casos neste ano (Figura 5). Conclui-se que o aumento de crimes de estelionato deu-se com a conjugação de vários artefatos, manejados pelos criminosos para manter as vítimas em erro.

Figura 5 - Combinação smartphone, WhatsApp e Pix entre 20218 e 2022 nos crimes de estelionato

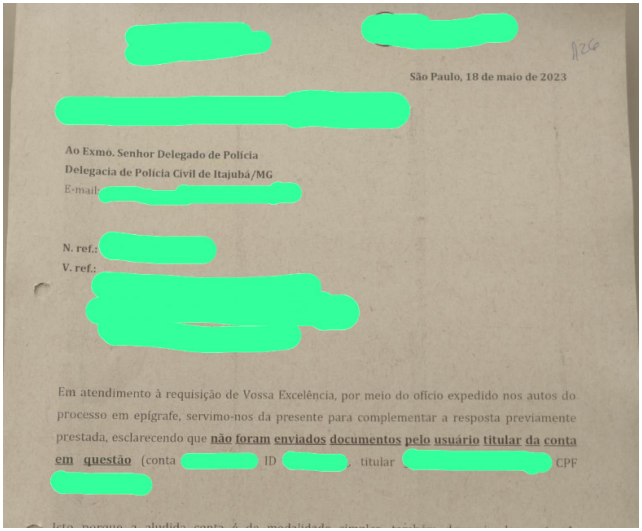


Fonte: Próprio autor com dados do sistema PCnet.

Os números não evidenciaram que essa nova metodologia delitiva se voltou a determinado sexo. Homens e mulheres foram vítimas em números aproximados. Também não houve indício de que crianças, adolescentes ou idosos tenham sido visados por esse novo viés criminoso, visto que a maior incidência criminosa atingiu a pessoas entre 18 e 60 anos. Investigações revelaram que instituições financeiras têm admitido o simples fornecimento de dados para abertura de conta bancária, sem envio de documentos de identificação, nem que seja de forma digitalizada, tampouco 'selfie'. Ou seja, um campo fértil para abertura de contas com dados de terceiros, sem correspondência à realidade.

Em apurações, formalmente, uma Instituição Financeira afirmou de forma clara que não exige documentação de identificação do titular para abertura de conta bancária, quando se trata de conta de depósito com funcionalidades limitadas.

Figura 6 - Resposta de ofício expedido pelo delegado por instituição bancária, extraída de inquérito policial



São Paulo, 18 de maio de 2023

Ao Exmo. Senhor Delegado de Polícia
Delegacia de Polícia Civil de Itajubá/MG
E-mail:

N. ref.:
V. ref.:

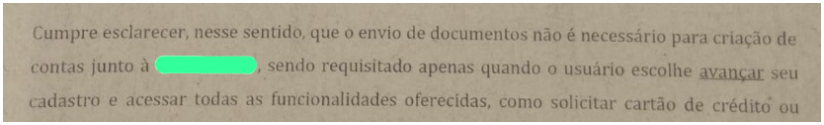
Em atendimento à requisição de Vossa Excelência, por meio do ofício expedido nos autos do processo em epígrafe, servimo-nos da presente para complementar a resposta previamente prestada, esclarecendo que **não foram enviados documentos pelo usuário titular da conta em questão** (conta ID , titular CPF

Fonte: Imagem extraída de inquérito policial que tramita na delegacia regional de Itajubá-MG.

Infere-se que para este tipo de conta o Banco não expõe seu patrimônio, pois trata-se de conta que não oferece nenhum tipo de crédito, servindo tão somente para movimentações financeiras.

Em contas que oferecem cartões de crédito, por exemplo, onde o patrimônio bancário é exposto ao risco, a exigência passa a ser maior:

Figura 7 - Trecho de resposta de um banco em inquérito policial em que foi requisitado documentos de abertura de conta


Cumpre esclarecer, nesse sentido, que o envio de documentos não é necessário para criação de contas junto à [redacted], sendo requisitado apenas quando o usuário escolhe avançar seu cadastro e acessar todas as funcionalidades oferecidas, como solicitar cartão de crédito ou

Fonte: Imagem extraída de inquérito policial que tramita na delegacia regional de Itajubá-MG.

Aparentemente tais medidas se mostraram eficazes na proteção do patrimônio bancário, já que, dentre os 2.321 boletins de ocorrência, nenhum deles foi lavrado por instituição bancária.

Ademais, como não há limite para abertura de contas para cada cidadão, os dados podem ser utilizados diversas vezes, criando várias contas bancárias ilícitas aptas a receber toda lucratividade delituosa.

À época da pesquisa, verificamos que a intensificação da utilização do Pix nos delitos também indica que o proveito do crime encontra abrigo em contas fraudulentas.

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos demonstraram que o crescimento dos crimes de estelionato pode ser atribuído, à luz da Teoria Ator-Rede, à atuação de actantes que anteriormente não existiam.

Infere-se que o coronavírus SARS-CoV-2 figurou como actante não-humano fomentador dessa modalidade criminosa, ao canalizar num brevíssimo espaço temporal o desenvolvimento de novos artefatos tecnológicos, boa parte deles voltados à interação social no ambiente virtual.

O smartphone reuniu ferramentas aptas e amenizar o distanciamento social, arrefecendo as agruras da pandemia. Nele estão contidos inúmeros aplicativos, os quais possuem a mesma raiz: a virtualização das atividades sociais.

Os aplicativos WhatsApp, Instagram e Facebook, facilitaram a migração criminosa. Trouxeram múltiplas possibilidades de comunicação, além de promover maior velocidade e alcance no oferecimento de produtos e serviços. Ou seja, ampliaram as associações e interações entre actantes. A pesquisa demonstrou que o ambiente virtual se tornou um importante substrato para prática de delitos contra o patrimônio.

As alterações legislativas que precederam o período de pesquisa, as quais aumentaram a quantidade de pena aos estelionatários, aparentemente não surtiram o efeito desejado pelo Poder Legislativo. Afinal, os índices seguem em crescimento.

O horizonte que se aproxima é desafiador, principalmente com o avanço da inteligência artificial (IA), que cada vez mais se aproxima da condição humana. Uma das preocupações no ambiente policial é o chamado *deepfake*, em que vídeos são criados por IA simulando uma conduta humana.

Os policiais civis participantes da pesquisa fizeram questionamento: se através de mensagens de texto houve grande aumento nos crimes de estelionato, como será diante de vídeos simulando familiares e fornecedores de produtos e serviços? O potencial da desinformação que se avizinha é motivo de alerta.



Considerando que o estelionato é, por natureza, um crime contra o patrimônio, é preciso que os órgãos de controle, o Banco Central e as próprios instituições financeiras aprimorem os meios de autenticação dos usuários em suas plataformas. É inimaginável que ainda exista a possibilidade de abertura de conta bancária apenas com o cadastro de dados pessoais, sem incorporação de cópia de documento de identificação, selfie ou outro meio de comprovar quem é aquele a manejar o smartphone. Salta aos olhos a inércia de algumas instituições bancárias, as quais atuam em estado de cegueira deliberada.

Aberta a porta de acesso à rede bancária, os valores obtidos com a prática criminosa podem seguir múltiplos destinos, dificultando o rastreio e recuperação. Tais recursos podem ser convertidos em criptomoedas e endereçado a corretoras internacionais, alheias ao controle nacional. Mesmo raciocínio aplica-se ao ainda pouco regulado mercado de apostas.

Não se busca afirmar que há qualquer evidência que denote a finalidade criminosa na criação e desenvolvimento das tecnologias pesquisadas. Ao mesmo tempo, não existe um determinismo tecnológico, a certificar que toda tecnologia será necessariamente empregada para fins virtuosos.

Toda associação entre humanos e não-humanos traz consigo uma flexibilidade interpretativa, segundo a qual a utilização de smartphones, redes sociais, aplicativos, enfim, tecnologias sociais sejam empregadas para o bem e para o mal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Haian de Assis Lopes de; OLIVEIRA, Tamar Ramos de. CRIMES VIRTUAIS: O AVANÇO DOS CRIMES ELETRÔNICOS E A EVOLUÇÃO DAS LEIS ESPECÍFICAS NO BRASIL. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, *[S. l.]*, v. 8, n. 11, p. 277–294, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i11.7554. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/7554. Acesso em: 8 maio. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 1, de 12 de agosto de 2020**. Institui o arranjo de pagamentos Pix e aprova o seu Regulamento. Diário Oficial da União: Brasília, DF, publicado no DOU de 13/8/2020, Seção 1, p. 44/48.

BARBOSA, J. S. et al. **A proteção de dados e segurança da informação na pandemia COVID-19: contexto nacional**. *Research, Society and Development*, 2021, 10.2: e40510212557-e40510212557.

BAZZO, W. A.; LINSINGEN, I. V.; PEREIRA, L. T. V. **Introdução aos estudos CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade**. Mari, Espanha: OEI (Organização dos Estados Ibero-americanos), 2003a. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais9/artigos/workshop/art19.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRAGA, Camila; SUAREZ, Maribel. Teoria Ator-Rede: novas perspectivas e contribuições para os estudos de consumo. ***Cadernos Ebape.Br***, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 218-231, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164275.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 93, p. 33-60, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452014000300003.

CARDOSO, Tarcísio de Sá. ***A Epistemologia da Mediação em Bruno Latour***. Tese (Doutorado em Tecnologias da Inteligência e Design Digital) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

CELLARD, A. **A análise documental, in A. Pires et al. (org.), A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes. 2010.

CORTINA, Adela. **Aporofobia: a aversão ao pobre, um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020. 213 p. (ISBN: 978-65-884700-84). Tradução de: Daniel Fabre.

CRUZ, W. L. M. **Crescimento do e-commerce no Brasil: desenvolvimento, serviços logísticos e o impulso da pandemia de covid-19**. GeoTextos, vol. 17, n. 1, julho 2021. W. Cruz. 67-88.

CUNHA, R. S. **Manual de direito penal - parte geral - volume único**. 13ª edição ver. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

Cyber Safety Insights Report. Global results. Prepared by The Harris Poll. 2022. Disponível em: https://www.nortonlifelock.com/content/dam/nortonlifelock/pdfs/reports/2022_NLCSIR_Global_Report.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

DAGNINO, R. **Tecnociência solidária, um manual estratégico**. Marília/SP, Ed. Lutas Anticapital, 2019.

DAGNINO, Renato, FRAGA Lais . **Os Estudos Sobre Ciência, Tecnologia e Sociedade e a Educação: Mais Além da Participação Pública na Ciência**. *Redes* [en linea]. 2010, 16(31), 123-144[fecha de Consulta 10 de Mayo de 2023]. ISSN: 0328-3186. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90721346006. Acesso em: 29 ago. 2025.

DEMO, P. **Metodologia em ciências sociais**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, F. F.; CARDOSO, J. R.; PUGLIA, E. H. P. **O crime de estelionato e suas implicações na era contemporânea: o constante crescimento dos golpes via internet**. LIBERTAS DIREITO, *[S. l.]*, v. 3, n. 1, 2022. Disponível em: https://www.periodicos.famig.edu.br/index.php/direito/article/view/215. Acesso em: 8 maio. 2025.

ECO, U. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2015.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. RAE – Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 35. n. 3. p. 21. 1995.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

GREIMAS, Algirdas Julien e COURTES, Joseph. **Dicionário de semiótica**. Cultrix, São Paulo, 1989.

LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora: ensaio sobre a realidade dos estudos científicos.** Bauru: Edusc, 2001. (ISBN: 85-7460-062-8).

LATOUR, B. **A fabricação do direito: um estudo de etnologia jurídica** / Bruno Latour; traduzido por Rachel Meneguello. – São Paulo: Editora Unesp, 2019.

LATOUR, B. **Reagregando o Social - uma introdução à teoria Ator-Rede**. Salvador: Edufba, 2012.

LEIS, H. R. **Sobre o conceito de interdisciplinaridade. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. v. 6, n. 73, Florianópolis, 2005. p. 2-23.

LEMOS, A. **A comunicação das coisas: teoria ator-rede e cibercultura**. São Paulo: Annablume, 2013.

LONGO, W. P. **O desenvolvimento científico e tecnológico do brasil e suas perspectivas frente aos desafios do mundo moderno**. Coleção Brasil: 500 anos, Vol II. Belém: Editora da Universidade da Amazônia. 2000. Disponível em: https://sistemas.eel.usp.br/docentes/arquivos/849935/191/Longo-conceitosC&T.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

MARTINS, M. R. R.; TOMMASO, C. E. G. di; Mello, A. da S. (2025). Desenvolvimento, tecnologias e segurança pública: a migração criminosa no Sul de Minas Gerais. **International Journal of Scientific Management and Tourism**, 11(1), e1253. https://doi.org/10.55905/ijsmtv11n1-003.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal - Volume Único**. 19. ed. Barueri: Forense/Gen, 2023. 1237 p

OLIVEIRA, S. **Pandemia e Crime: revisão de literatura sobre os impactos da pandemia do Coronavírus na incidência criminal**. Revista Brasileira de Segurança Pública, 2022, 16.3.

PHILIPPI JR, A.; SILVA, A. J. **Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação**. Barueri: Manole, 2011.

PINHEIRO, Bianca Cristina; FUNCHAL, Hamilton Neto. Estelionato Virtual: uma análise acerca do tema. **Revista Jurídica**: Libertas Faculdades Integradas, São Sebastião do Paraíso, v. 1, n. 10, p. 1-9, 26 dez. 2022. Anual. Disponível em: http://revistajuridica.pesquisaextensaolibertas.com.br/index.php/rjl/article/view/6. Acesso em: 10 nov. 2024.

PINTO, A. R.; SANTOS, T. A.; e MARTENS, C. D. P. (2021). **Impactos da pandemia de COVID-19 sobre o empreendedorismo digital nas instituições bancárias brasileiras: uma análise à luz das forças isomórficas**. Estudios Gerenciales, 37(158), 113-125. Disponível em: https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.158.4446. Acesso em: 19 ago. 2023.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond. 2004.

SCHIAVINATTO, M. **Desenvolvimento Territorial: inovação ou imposição? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina**. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília – UnB / Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Nova Cultural: 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, editora Cia das Letras, 2021.

SOUZA, J. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Colaboradores: André Grillo ... [et. al] Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

ZACARIAS, Fabiana; FREIRE, Lucas Zacharias. Crimes virtuais: análise das dificuldades e limitações ao combate. **Revista Jures**, Online, v. 16, n. 29, p. 26-61, 29 jun. 2023. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/juresvitoria/article/view/1537. Acesso em: 06 jul. 2024.

11

Maria de los Angeles Arias Guevara

EXPERIENCIAS DE NEORRURALES EN EL SUR DE MINAS GERAIS. HABITAR LO RURAL, SENTIDOS Y LENGUAJES DE VALORACIÓN

EXPERIÊNCIAS NEORRURAIS NO SUL DE MINAS GERAIS. HABITAR O RURAL, SIGNIFICADOS E LINGUAGENS DE AVALIAÇÃO

NEORURAL EXPERIENCES IN SOUTHERN MINAS GERAIS. INHABITING THE RURAL, MEANINGS AND LANGUAGES OF ASSESSMENT

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.11



RESUMO

O interesse do texto é o fenômeno neorural como busca por alternativas mais coerentes com os ecossistemas. O objetivo é compreender como as experiências de neorurais agroecológicos no sul de Minas Gerais constroem novos modos de habitar a ruralidade e de ser por ela habitado. Baseia-se em abordagens teóricas que definem tipologias para seu estudo. Do ponto de vista metodológico, segue a tradição qualitativa dos estudos de caso, priorizando entrevistas e observação participante, bem como a leitura e interpretação de textos que permitam a reflexão teórica. Os principais resultados indicam que as experiências estudadas configuram novos cenários no meio rural do sul de Minas Gerais, e se expressam em linguagens que reconstroem noções de espaço e tempo, valorizam outros modos de viver e reproduzir a vida socialmente, de habitar, de se relacionar e de se deixar habitar por meio do afeto e do cuidado, configurando ruralidades ecológicas, cujo conteúdo não está no valor monetário do espaço, mas no que ele lhes traz em termos de qualidade de vida. As experiências estudadas não são fruto de uma política de desenvolvimento rural, mas sim da ação de uma geração que se rebela contra o modelo de desenvolvimento e suas consequências civilizatórias.

Palavras-chave: mulheres neo-rurais; agroecologia; ruralidades ecológicas; experiências neorurais; habitar o rural.



ABSTRACT

The interest of the text is the neorural phenomenon as a search for alternatives that are more coherent with ecosystems. Its objective is to understand how the experiences of agroecological neorurals in southern Minas Gerais build new ways of inhabiting rurality and of being inhabited by it. It is based on theoretical approaches that define typologies for its study. From the methodological point of view, it follows the qualitative tradition of case studies, privileging interviews and participant observation, as well as the reading and interpretation of texts that allow theoretical reflection. The main results indicate that the experiences studied configure new scenarios in the rural environment of southern Minas Gerais, and are expressed in languages that reconstruct notions of space and time, value other ways of living and reproducing life socially, of inhabiting, of relating and of being inhabited from affection and care, configuring ecological ruralities, whose content is not in the monetary value of space but in what it brings to them in terms of quality of life. The experiences studied are not the result of a rural development policy but rather the actions of a generation that is rebelling against the development model and its civilizing consequences.

Keywords*: neo-rural women; agroecology; ecological ruralities; neorural experiences; inhabiting the rural.*



RESUMEN

El interés del texto está el fenómeno neorrural como búsqueda de alternativas más coherentes con los ecosistemas. El objetivo es comprender como las experiencias de neorrurales agroecológicos en el sur de Minas Gerais construyen nuevas maneras de habitar la ruralidad y de ser habitados por ella. Se apoya en enfoques teóricos que definen tipologías para su estudio. Desde el punto de vista metodológico sigue la tradición cualitativa de los estudios de caso, privilegiando la entrevista y observación participante, así como la lectura e interpretación de textos que permiten la reflexión teórica. Los principales resultados apuntan que las experiencias estudiadas configuran nuevos escenarios en el medio rural del sur de Minas Gerais, y se expresan en lenguajes que reconstruyen nociones de espacio y tiempo, valorizan otras maneras de vivir y reproducir socialmente la vida, de habitar, de relacionarse y de dejarse habitar desde los afectos y el cuidado, configurando ruralidades ecológicas, cuyo contenido no está en el valor crematístico del espacio y si en lo que este les aporta en calidad de vida. Las experiencias estudiadas no son el resultado de una política de desarrollo rural y sí el accionar de una generación que se revela contra el modelo de desarrollo y sus consecuencias civilizatorias.

***Palabras clave**: mujeres neorurales; agroecologia; ruralidades ecológicas; experiencias neorrurales; habitar lo rural.*



INTRODUCCIÓN

Por qué volver sobre un tema que acumula una tradición investigativa de más de cincuenta años, que se reactualiza a la luz de la crisis civilizatoria que vivimos. Qué razones hacen que cada vez encontremos un mayor número de actores, (entre ellos los denominados neorrurales) contestando al modo de vida urbano, y también a un rural productivista en la búsqueda de alternativas más coherentes con los ecosistemas.

Como nunca antes asistimos a una crisis que atiende a los límites soportables del planeta. A inicios de los años 60 Rachel Carson en su texto Primavera Silenciosa, realizaba una importante advertencia: "las generaciones futuras no nos perdonarán, con toda probabilidad, nuestra falta de prudencia preocupación y respecto de integridad con el mundo natural que sustenta la vida toda" (Carson, 1969, p. 23). Dos décadas siguientes Ulrich Beck (1988) nos hablaba de la emergencia de la "sociedad del riesgo", refiriendo con ello a una civilización que se pone en peligro a sí misma.

Ambos autores estaban indicando la inminencia de grandes cambios antropogénicos y socio génicos a escala planetaria, que ponen en peligro la vida en el planeta, lo que hoy se traduce en el cuestionamiento de las dinámicas de desarrollo, ligadas a la expansión ilimitada de la frontera de mercantilización de la naturaleza.

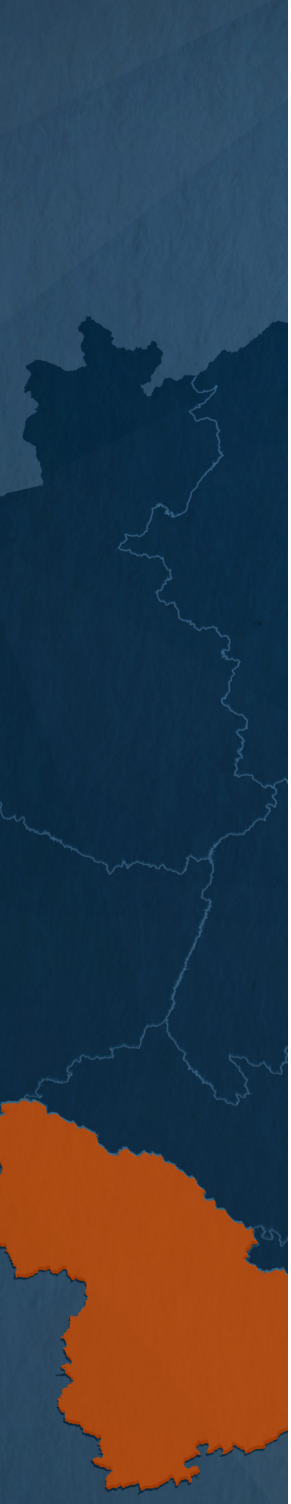
Alertas tales como "Ahora la tierra ha entrado en rojo (...). Un planeta finito no soporta un proyecto infinito" (Boff, 2020, p. 21); la caracterización de la crisis como metabólica (Toledo, 2011), para indicar los límites a través de múltiples variables, así como la crítica que la Economía Ecológica realiza a la reducción de la naturaleza a un valor crematístico por proyectos agro extractivistas (Martínez Alier, 2008) confirman la sospecha de Ivan Ilich (2006, 2012) sobre el camino catastrófico a que nos conduciría el imaginario del

progreso apoyado en las estructuras y valores del modelo de sociedad urbano-industrial.

Este último autor advertía sobre la importancia de no rebasar los umbrales naturales para mantener el equilibrio global del planeta y sin detenerse en la crítica, proponía alternativas basadas en la acción creativa, la autonomía y la convivencialidad favorables a la generación de otro tipo de relaciones sociales entre los modos de producción, el consumo y los órdenes de la naturaleza; ideas que sustentan la tesis sobre la Agroecología como herramienta de trasformación para la convivencia y el acoplamiento ecosistémico (Giraldo, 2015). Sin dejar fuera la importante crítica ecofeminista a los dualismos jerárquicos y a las lógicas de dominación que pretenden justificar tanto la dominación de los humanos por género, raza o etnia o estatus de clase como la dominación de la naturaleza (Warren, 1996).

La búsqueda genealógica de la crisis actual nos puede remitir a la idea del progreso surgida en el siglo XVIII, cuando desde la economía clásica se reconocía que la humanidad avanza del pasado al futuro, de lo tradicional a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial, cuya mira estaba en la revolución industrial con énfasis en los sectores más productivos, es decir los industriales, dejando descansar allí la absorción del empleo, y la transformación estructural.

En la concepción sobre el desarrollo rural prevaleció un enfoque esencialmente productivista, que vinculaba el desarrollo a las potencialidades del sector agrícola, excluyéndolo de su intrínseca relación con las dinámicas territoriales/locales, con los intereses de la población campesina y la protección de entorno natural, donde lo rural dejó de pensarse como espacio de vida y la planificación del desarrollo fue diseñado desde y para las necesidades urbanas. El modelo de producción agrícola era medido por los patrones de la "Revolución Verde" y el costo ambiental de las prácticas que le acompañaron sólo fueron concientizadas a largo plazo.



Sin embargo, transformaciones sufridas en el mundo rural en las últimas décadas obligaron a replantear algunas de las categorías y perspectivas teórico-metodológicas con que tradicionalmente se abordaba su estudio. Los análisis sustentados en conceptualizaciones dicotómicas, con las clásicas oposiciones entre lo urbano y lo rural, lo industrial y lo agrícola, lo moderno y lo tradicional, etc., se mostraron insuficientes para dar cuenta de los cambios vertiginosos de una realidad que evidencia mayores niveles de complejidad. Emergiendo así un debate de carácter cada vez más interdisciplinar que tiene como centro lo que se ha dado en llamar la "nueva ruralidad".

En el marco de este debate, se sitúan los procesos de resignificación de lo rural que abren un nuevo horizonte en el ámbito de las relaciones entre el campo y la ciudad, y exigen de un modelo de desarrollo en donde habitar lo rural adquiere un papel fundamental; así el concepto de "nueva ruralidad" (Moya y Mazariegos, 1991; Sanz Hernández, 2007) fue utilizado para calificar las recomposiciones en territorios rurales donde lo eminentemente agrarios da paso a otras actividades que van modificando esos espacios. En América Latina a partir de la década de los noventa, la noción de "nueva ruralidad" es retomada para dar cuenta de las mutaciones en espacios rurales, pero también para mostrar "el fracaso de la modernidad que se refleja en el crecimiento de la pobreza y la incapacidad de crear una amplia clase media emprendedora en el campo." (Grammont, 2004, p. 294).

Desde esta perspectiva, en la región, aparecieron diversas líneas de análisis, que abarcan lo que hoy conocemos como "estudios rurales". Desde diferentes disciplinas se reexamina lo rural, apuntando sobre las tendencias de las sociedades y poblaciones agrarias, estudios centrados más en el territorio o en aquellas prácticas que resisten, contestan y se dan a contramano del modelo agro extractivista e urbano, buscando alternativas desde diversos actores cuyas prácticas socio productivas están generando un tejido social reivindicativo (Doñate; Márquez; Romero, 2008), cuyos discursos resignifican lo rural desde el potencial que les brinda su capital social, desde

perspectivas agroecológicas, feministas, comunitarias, etc. Dentro de estos actores la atención en este texto es dirigida a experiencias neorrurales en el sur de Minas Gerais. Con ello, el fenómeno neorrural es ubicado en lo que se está entendiendo por nuevas ruralidades.

La motivación por el tema se originó en el marco del proyecto de extensión "Construyendo saberes en la Feria Agroecológica en la UFLA" al descubrir que en la diversidad de los participantes, más del 75% clasificaban en lo que la literatura viene definiendo como neorrurales.

¿Qué ruralidades configuran estos actores sociales clasificados como neorrurales en espacios estudiados en el sur de Minas Gerais? fue nuestra pregunta de partida y el objetivo pretendido: comprender si las experiencias de neorrurales agroecológicos constituyen nuevas maneras de habitar la ruralidad y de ser habitado por ella.

Para ello desde el punto de vista metodológico el enfoque sigue los estudios de caso privilegiando métodos y técnicas cualitativas en el trabajo empírico, así como la lectura e interpretación de textos que permiten la reflexión teórica.

El texto contiene una aproximación teórica al fenómeno abordando sus raíces, describiendo algunas de las tipologías utilizadas para su estudio. Destaca la emergencia en América Latina en un contexto en que también se está definiendo ese nuevo rural, para luego ver las aportaciones que las experiencias de los casos seleccionados incorporan en la configuración de nuevos escenarios en el medio rural del sur de Minas Gerais.



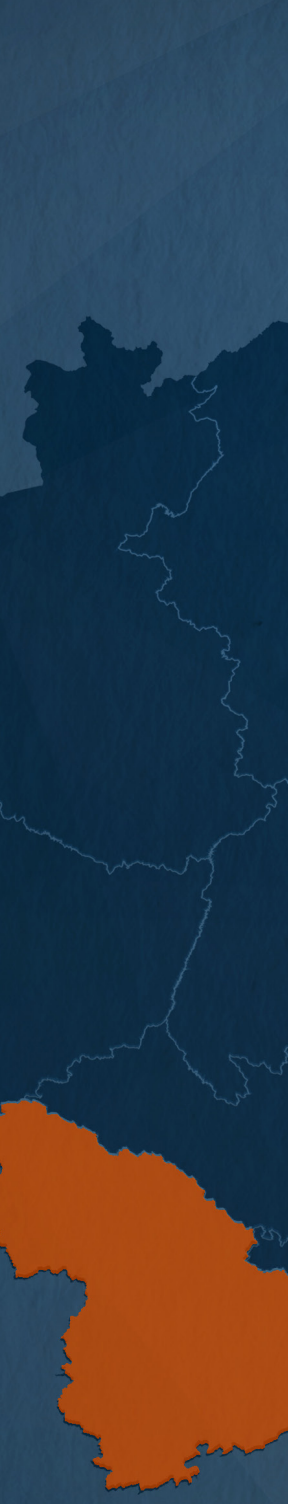
NEORRURALISMO. ASUMIENDO TIPOLOGÍAS PARA EL CONTEXTO DE ESTUDIO

Para los fines de la investigación realizada privilegiamos el concepto de ruralidades como calificadora de lo rural y nociones de lo rural como lo "construido a partir de una referencia espacial e inserido en un campo ampliado de trocas sociales" (Wanderley, 2009. p.249). Entender la ruralidad como categoría de pensamiento, como la representación social que los actores tienen en determinados espacios "el lugar y el significado que ellas llenan en las relaciones sociales en un espacio determinado" (Carneiro, 2012 p. 45). Resulta asimismo de interés las aportaciones de (Branderburg, 2018) sobre la emergencia de ruralidades ecológicas para comprender aquellos espacios en que los modos de producción y estilos de vida discurren atendiendo a premisas de la sustentabilidad en cuyo centro está la Agroecología.

Siendo así, nos confrontamos ante la interrogante: ¿Qué ruralidades configuran actores sociales clasificados como neorrurales en espacios estudiados en el sur de Minas Gerais? No sin antes realizar una breve reflexión teórica y asumir una determinada tipología.

El concepto neorrural es usado para clasificar un fenómeno social que expresa un malestar ante el modelo de desarrollo urbano industrial. Nogué I Font (1988) sitúa sus antecedentes en la emergencia de los movimientos sociales en la década de 1960. Para este autor son neorrurales todas aquellas personas que abandonan la ciudad y se dirigen al campo con un proyecto de vida alternativo.

Desde la irrupción de los estudios sobre el tema se intentó establecer determinadas tipologías para entender con más claridad lo que empíricamente se venía produciendo como hecho social en



las sociedades más industrializadas y posteriormente en las sociedades del sur. Estas tipologías dependen de los criterios asumidos. La más referenciada es realizada por (Nogué I Font, 1988) que utiliza criterios como composición de los grupos, actividades que realizan y motivaciones.

Autores como Rodríguez y Trabada Grende (1991) utilizaron como criterio las motivaciones y el modelo organizativo, ya Rivera (2009) distingue al menos tres tipos de neorrurales: pragmáticos, de refugio y de arraigo. Estudios más recientes como el realizado por Llovera (2014), también en Europa, agrega las diferencias generacionales para tipificar este fenómeno. Si para la primera generación (1970 y 1990) predominaba la organización en comunidad con importante motivación agraria; en la segunda generación (1990 y 2010) lo son las actividades de servicios, menos agrarista y más individualista que la anterior. La tercera generación (a partir de 2010) es definida como "neorrurales agroecológicos" (Llovera, 2014).

En América Latina, autores como Sastoque (2013) y Karpinski (2020) construyen tipologías clasificatorias basadas en motivaciones por otro estilo de vida; por el modelo agroecológico optado; por la atracción económico-productiva cuya intencionalidad es la prestación de servicios. En este último son ubicados aquellos neorrurales que ven en el medio rural un refugio por las condiciones de vulnerabilidad de su existencia en los espacios urbanos.

Las clasificaciones anteriores muestran una diversidad no estática en el tiempo: un amplio caleidoscopio para el abordaje del fenómeno neorrural. En este caso, no emergen de los tipos ideales de Max Weber sino de la realidad empírica en los contextos estudiados.

Una mirada al amplio contexto del sur de Minas Gerais permiten encontrar neorrurales con características típicas del agronegocio, con capital cognitivo y financiero propio de las clases medias altas urbanas de las que proceden. Aquellos "nuevos rurales" que



"la diferencia de los europeos, van al campo reproduciendo un modelo de producción capitalista" (Giuliani, 2005 p. 5). Otro grupo, minoritario, de enfoque comunitario con una visión religiosa-ecologista y un tercer grupo, que tipifican como neorrurales agroecológicos, grupo en franco crecimiento, con calificación profesional y elevado capital social, cuya organización productiva es de base familiar. En este último grupo se coloca el foco de interés.

METODOLOGÍA Y CONTEXTUALIZACIÓN

Como categoría de análisis los neorrurales se pierden en la clasificación de agricultores familiares, no aparecen como categoría independiente en censos agropecuarios y la reflexión teórica emerge de estudios empíricos de carácter cualitativo.

A cuestión, no es cuantos o cuantas son, (aún cuando su elevado número llame la atención) sino cómo habitan y resignifican lo rural, qué tipo de ruralidad construyen, qué relaciones establecen con la naturaleza y con las poblaciones locales, qué sentidos y lenguajes de valoración son construidos. Para comprender la experiencia de neorrurales agroecológicos y sus contribuciones en la configuración de esas nuevas ruralidades es importante presentar algunos elementos del contexto en que se insertan.

El sector agropecuario en la economía del sur de Minas Gerais genera alrededor del 22% de toda la riqueza del estado y la región es gran productora y exportadora de café, con destaque en la pecuaria lechera, los lácteos, que también están integradas a cadenas regionales en el ámbito de lo que se ha denominado como mercados de cadenas cortas (Gazolla; Schneider, 2017).

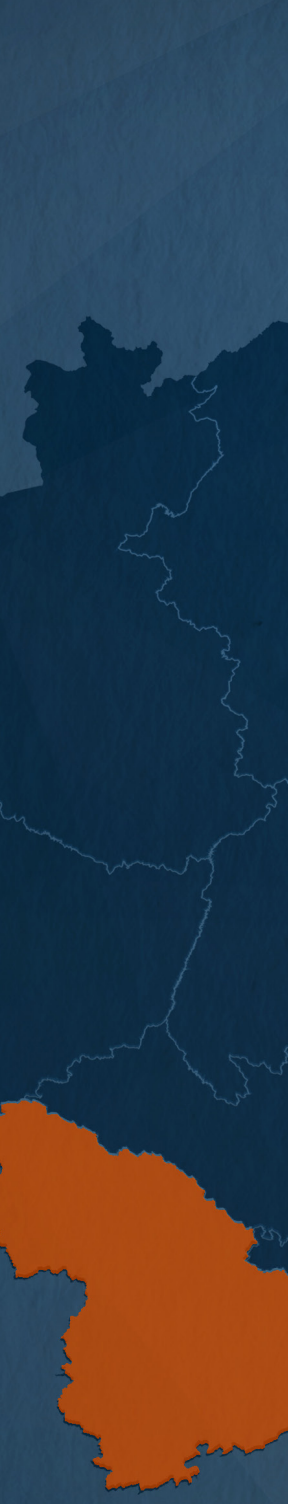
Su topografía, belleza paisajística, el clima, tradiciones en la producción de café, leche, quesos, culinaria, productos tradicionales



de alta demanda, así como el potencial ecoturístico y la calidez de su gente convierten el sur de Minas Gerais en atractivo para personas del mundo urbano en busca de un estilo de vida cercano a la naturaleza. Su población, con un desarrollo humano considerado alto según indicadores evaluados, es caracterizada como urbana en más de un 80%, pero sus patrones culturales denotan fuertes vínculos con el mundo rural.

Teniendo en cuenta las tipologías ya señaladas consideramos factible accionar como modo de acercamiento a la realidad empírica el estudio de caso (Stake,1999), privilegiando a quienes se ajustan a la tipología de neorrurales agroecológicos/as. Robert Yin (1984), define un estudio de caso como una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia y en los cuales múltiples fuentes de evidencia pueden ser usadas. En este sentido utilizar casos similares permite una mejor comprensión sobre como neorrurales agroecológicos/as habitan y resignifican lo rural. El número de casos fue acotado por saturación, teniendo como premisa la riqueza de la información brindada, sin tener precisión del número de ellos al inicio del estudio. (por razones de extensión exigida solo presentamos tres).

El camino metodológico combinó entrevistas semiestructuradas y abiertas, así como la observación en sus espacios concretos de vida. Las entrevistas semiestructuradas permitieron la construcción del perfil socioeconómico y las abiertas comprender experiencias subjetivas y los contextos en que son construidas. La codificación y el posterior análisis de unidades temáticas significativas permitieron la reflexión de los datos empíricos levantados. Fueron seleccionadas: motivaciones, actividades que producen y reproducen la vida, representación social sobre el espacio rural que habitan, significados de la relación con la naturaleza y el paisaje, sentidos y lenguajes de valoración que relacionan la agroecología al pensar lo rural y las ruralidades.



La codificación temática implicó la búsqueda del significado referido al contexto, a las prácticas socio productivas, a las interacciones, a los comportamientos, sentimientos y perspectivas sobre procesos que reafirman su condición y posición como neorrurales agroecológicos.

EL "REDESCUBRIMIENTO" DE LA AGROECOLOGÍA EN NEORRURALES DEL SUR DE MINAS GERAIS

Referimos aquí "redescubrimiento" utilizado por Sevilla Guzman (2009) al reivindicar la Agroecología como heredera de conocimientos de las culturas campesinas e indígenas para alejarnos del saber técnico y situarla en el diálogo de saberes. Una concepción que para los casos estudiados puede estar contenida en lo que se ha dado en denominar Agroecologías emergentes (Giraldo, 2022) entre los cuales ubica aquellos que construyen hábitats eco productivos en un "camino de neorruralización permacultura y agroecológica" (p. 141).

El perfil típico de los casos estudiados es de pequeñas/os productores/as, unidades domésticas compuestas entre 2 y 4 personas que cultivan pequeñas extensiones (salvo excepciones) de tierras desde principios agroecológicos. La principal fuente de ingresos no proviene de la producción agropecuaria y si de sus vínculos productivos anteriores, de bolsas de estudios o alquileres de inmuebles en espacios urbanos. Participan de los circuitos locales de comercialización con pequeñas cantidades de productos, cuyos relaciones no son contractuales y si apoyados en la confianza y en el cara a cara característicos de estos circuitos. Asimismo, participan de asociaciones y de redes a escala territorial.



Su nivel educativo es elevado, universitario, incluyendo la formación académica posgraduada, cursos de especialización, ya sea en áreas de permacultura, economía circular, producción orgánica, o agregación de valor a productos primarios. Le es común su deseo de alejarse del ruido y la contaminación de la ciudad, buscando un apego a la naturaleza. Las jóvenes parejas también buscan escapar de la violencia urbana, ofrecer sus hijos/as otro estilo de vida, una alimentación saludable, y que puedan construir otra noción de espacio, otras relaciones sociales que no sea el bombardeo que ofrecen los medios digitales, y que construyan una visión otra de la naturaleza.

ESTUDIOS DE CASO

Caso 1

Mujer blanca, de 62 años, nació en una familia de clase media alta con vínculos terratenientes en la región sudeste de Brasil. Ella tiene nivel universitario incompleto, graduada de *School of Stage Design NYC*. Vivió por más de 20 años en NY y otras ciudades de Estados Unidos donde se dedicada al mundo artístico al igual que su esposo. Hastiada del sueño americano decidió volver a Brasil. Hoy se autodenomina como agricultora orgánica y para justificarlo muestra certificados de varios cursos, entre ellos *"Agroflorestas y sistemas agroflorestais".*

Al ser interrogada por las motivaciones que la llevaron a la Agroecología responde que fue la búsqueda de un nuevo aprendizaje con la agricultura y un nuevo modo de vivir más equilibrado con la naturaleza.

Vive en una casa centenaria Brasileira (adquirida por compra on-line) pertenecientes a haciendas de café del S. XIX; con huellas infraestructurales de la sociedad esclavista. En 28 hectáreas, tiene



espacios preservados de bosques con vegetación nativa que también son centenarios. Se apoya en sistemas agroforestales de producción en los que se combinan frutales y vegetales y otros espacios con la cría de ganado. Todo ello con sello orgánico mediante sistemas participativos de certificación del movimiento agroecológico del sur de Minas Gerais.

Se considera una persona multiactiva. "Tengo mis actividades de pecuaria y leche, así como producción de verduras, frutas y otros de agroforestería. Además, continuo con mis clientes de ropas por encargo y/o *styling*". El acompañamiento y las observaciones realizadas *in situ* constataron el procesamiento de productos para su comercialización (fabricación de quesos, jaleas y otros), así como una pequeña industria de diseños y manufacturas de accesorios y vestuarios.

Con ingresos promedios entre 4 y cinco salarios mínimos y aun considerando el trabajo por hacer, las incertezas del clima y los problemas financieros que causan estrés, no se arrepiente de su movilidad urbano-rural "no tenemos aquí el tránsito de automóviles, tenemos silencio, mucho silencio, solo en canto de la naturaleza".

Al ser preguntada sobre ¿cómo vive la ruralidad en un contexto urbano-industrial y tecnológico como el que nos envuelve estos días? Ella responde "debido a mi extensa experiencia navegando en grandes centros urbanos internacionales, no perdí el vínculo, las relaciones; más mi experiencia agroecológica es parte fundamental y simbiótica de mi existencia. La Agroecología es conocimiento, es una práctica que se aprende diariamente, más tiene papel fundamental en mi sobrevivencia".

Se autodefine como una Mujer con capacidad de hacer, con habilidades y varios conocimientos. Sin romantizar el mundo rural, considera su relación con lo rural y con la naturaleza como su modo de existencia, parte de un universo tanto científico como estético no



ajenos a conflictos y desconfianza, como la sentida en sus relaciones con la comunidad local de la que dice ser considerada *outsider*, con la misma connotación dada al término por Elias; Scotson (2000).

Caso 2

Mujer de 35 años, con trayectoria de vida urbana formada en Administración de Empresas con el objetivo de asumir la gerencia en una empresa familiar. Luego de diez años en dicha empresa comenzó a apreciar que su vos no era escuchada y estaba tensando su salud, lo que asocia al hecho mismo de su sexo. "No me escuchaban, yo era dueña y no era, todo tenía que pasar por las manos de mis tíos, me fui desanimando hasta que decidí salir. Conocía de personas que trabajaban con hongos en la regióny fue motivada. "resolví vender mi parte en la sociedad y con ese dinero compré un terreno en las afueras de la ciudad. Comencé a realizar pesquisas y a pasar cursos sobre cultivos de Champiñones en Sao Paulo, cursos sobre alimentos en la Universidad, construí una estufa para hacer las pruebas, realicé pesquisa de mercado en ciudades de la región para ver si valía la pena cultivar Champiñones." Fue así como dice haber iniciado.

Su relación con lo rural está conectada a su infancia, cuando pasaba vacaciones con sus abuelos en una zona rural del sudeste de Minas, lo cual es narrado con mucha emoción. Al indagar sobre el espacio que habita dice. "tengo todo lo que necesito, una vista bonita, agua y luz, está cerca de la ciudad. Disfruto del paisaje (...). Adoro la simplicidad de la vida, es diferente, me siento libre".

En ese espacio de 3,500 m² que llamó "Morada del Sol" por sus lindos atardeceres, construyó su casa, es espacio de vida y de producción "Trabajo y vivo. Pasé de vivir en medio urbano a vivir en lo rural, de administrar una empresa a productora rural". Además de producir champiñones que es una producción orgánica de carácter



vertical, el resto del terreno está lleno de árboles frutales, además de contener un pequeño café restaurante para turistas los fines semana.

Dice trabajar diez veces más que cuando trabajaba en la empresa y gana alrededor de diez veces menos, más sus cabellos dejaron de caer; "yo no estoy de prisa, el trabajo que hago me da para tener un mínimo de comodidad, no es para acumular. Ya pasé mucho estrés. Estaba enferma allá en la empresa".

Al interrogarla sobre cómo habita y es habitada por lo rural ella realiza una comparación utilizando las categorías tiempo y espacio, dice haber pasado del reloj de la modernidad al reloj biológico de la naturaleza. "Yo tenía de lunes a viernes una rutina fija, era una rutina de horarios para despertar, trabajar y dormir. Hoy yo hago mi agenda diaria, trabajo más, pero consigo administrar de una forma que no me cansa, acabo teniendo tiempo para cuidarme y para cuidar, caminar en la naturaleza, disfruto de leer un libro debajo de los árboles, tomar un vino, cocinar, pasear con los cachorros, y es eso lo que hago".

Para valorizar lo rural también se vale de comparaciones "Yo estaba cercada de muros y casas por todos lados, una selva de concreto, acá tengo árboles, camino de tierra. Me despierto y duermo al ritmo musical de los pajaritos, no tengo el ruido del tránsito; disfruto del silencio. Vivir aquí es tener un refugio, es tener paz, es un encuentro conmigo misma".

Su interés es vincular la producción de champiñones con el turismo rural, "recibir personas para que hagan picnic debajo de los árboles, desayunos en el campo, paseos a caballo, o cultivar otra cosa aprovechando el espacio, cultivar fresas y tener una pequeña huerta, donde las personas además de escoger sus champiñones escojan fresas y verduras" Considera que el lugar sería una especie de refugio para que las personas salgan de la ciudad y tengan un pasatiempo al ritmo de la naturaleza.



Su visión de la agroecología incluye su modo de vida, el circuito de producción y comercialización y el reaprovechamiento de residuos. Vende directamente sin intermediario, sea supermercados, restaurantes o en ferias agroecológicas. El compuesto orgánico usado en la producción de Champiñones es donado a vecinos que utilizan para abonar hortalizas. "No usamos agrotóxicos, cuidar da tierra es cuidar de otras generaciones".

Se considera a sí misma como productora rural, tiene su inscripción, se siente orgullosa de emitir sus notas fiscales y de tener fuentes de renta diversificada en los que se incluyen alquileres de inmuebles en el espacio urbano para alcanzar alrededor de tres salarios mínimos.

A pesar de tener buenas relaciones con la comunidad, siente que existen tensiones, son tratados como llegados de afuera, con cierta desconfianza. Todos tienen miedo de que la expansión de la mancha urbana les quite la tranquilidad que ahora disfrutan "queremos mantener esto, que la ciudad no llegue, que no perdamos lo rural que es nuestra la diferencia. Hoy las personas buscan cada vez más ir para lo rural, yo pudo definir lo rural donde vivo como un paraíso, creo que allí yo me encuentro".

Caso 3

Joven de 30 años, perteneciente a clase media, graduado en ingeniería forestal y con formación posgraduada en el área. Siempre vivió en un medio urbano, pero procede de familia con fuertes vínculos con el medio rural, lo que es característico de la población urbana que habita en pequeños municipios del sur de Minas Gerais, donde la agricultura sigue siendo uno de los rubros más importantes de su producción mercantil y fuente de empleo de mucha gente que vive en la ciudad.

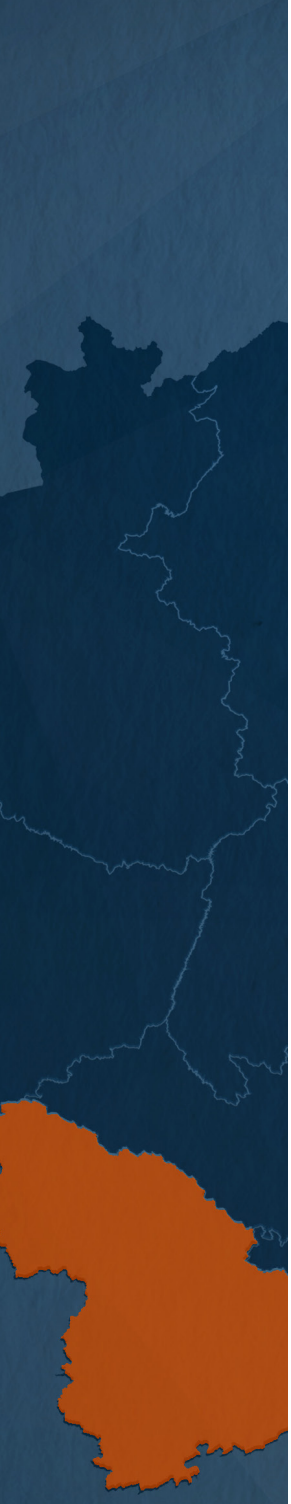
A pesar de su vida urbana mantuvo siempre el contacto con la vida rural. Su padre es propietarios de tierras en Campos Gerais.

La gente va siempre, tenemos parientes y desde la infancia fui acostumbrado a ir para allá. Mi papá siempre me llevó para el campo, mis hermanos no gustaban, más a mi gustaba mucho acompañarlo. La visión que teníamos incluido mi papá era que el campo era una fuente de renta alternativa, más que guste, estaba en segundo plano, para mí también estaba en segundo plano, era una cosa como si fuera lugar de descanso, no era tanto una fuente de renda, no es la visión que tenemos ahora dentro de la familia (Caso 3, 2023).

Durante la vida estudiantil ya participaba de núcleos de Agroecología y se vinculaba al activismo en la lucha por la tierra que le permitió construir una visión crítica sobre la realidad rural. La realización de intercambio académico al final de su carrera universitaria lo llevó a vivir un tiempo en Holanda; los estudios allí realizados, aún en una realidad diferente fortalecieron sus conocimientos sobre producción orgánica, el papel de la pequeña agricultura y la posibilidad del diálogo entre el saber académico y el saber práctico de los pequeños agricultores. "La universidad le abría las puertas y eso fue muy relevante para mí; ahí comencé a dar valor a la tierra y desear volver al campo, cuestión que hasta entonces era una cosa irrelevante para mí".

Al retornar al Brasil, aún sin terminar la universidad pasó un curso de sistemas agroforestales.

Quedé apasionado por ese sistema y cuando mi padre resolvió pasar la tierra para mí, resolví hacer todo en sistema de agrofloresta Esa es la característica de aquel sistema aún es un sistema sin venenos, después paso a paso me articulé a la asociación Sol Minas y en la asociación están juntas personas con características parecidas, con la misma visión sobre el medio rural, ya universitarios, asociados a un lenguaje científico, ya teníamos esa característica, gente que venía de afuera, que trae su experiencia (Caso 3, 2023).



Además del área en Campos Gerais, tiene otra área arrendada, cerca de la universidad donde realiza estudios, procuró vivir en el campo, y usa el terreno para una huerta agroecológica en unos 230 metros, cuyos productos comercializa en ferias agroecológicas y por entrega directa casa a casa según pedidos. Su renta mensual es aproximadamente salario ½ como productor agroecológico, a la que se agrega, bolsa estudios e ingresos por alguna que otra clase de yoga.

Sobre vivir lo rural él afirma "busco calidad de vida, contacto con la tierra, esa posibilidad es un sueño. Tendría mucha diferencia si retornara a la cuidad, tengo el jardín, la yerba, el afuera también es mi casa, tengo una gran terraza, comida fresca". Considera el lugar como estratégico, pues consigue articular formación académica con su vida como productor. "Combino mi interacción en varios espacios. El espacio virtual en el cual articulo actividades de la organización que coordino con el espacio físico de la huerta. Veo que lo rural me habita, habita dentro de mí, no solo por los alimentos, o el paisaje, siento que lo rural me equilibra".

Cuando interrogado sobre el significado de la Agroecología en su vida, rápidamente responde que la Agroecología está en su rutina, que es central en su vida, considera que además de fortalecer la economía local, fortalece el debate sobre la alimentación saludable y el papel de la pequeña producción. A lo que incorpora sus prácticas de extensión, su participación en los procesos de Certificación Participativa como miembro de Red Agroecológica del Sur de Minas Gerais y representante de la Asociación "Sol Minas" que reúne 15 asociados/as, cuya totalidad entran en la tipología de neorrurales.

Sobre las relaciones con la comunidad las define como relaciones de apoyo y cuidado mutuo, préstamo de herramientas, etc., pero es observado como la diferencia, el que llega de afuera, los vecinos sienten curiosidad y los estilos de vida son diferentes, "conozco de conflictos generados por las personas que llegan, introducen otras pautas, lo que genera diversos tipos de conflictos. En el Núcleo de Estudios de Agroecología ya discutíamos mucho sobre eso."



Al finalizar la entrevista reafirma que la Agroecología revaloriza lo rural frente un modelo que estimuló la migración a lo urbano y desvalorizó la pequeña producción campesina.

CONCLUSIONES

El estudio realizado comprende el tema como parte de las nuevas ruralidades, proceso en que se revaloriza lo rural como espacio de vida, donde el paisaje adquiere otros colores y significados, en la misma medida que entran en juego nuevos actores sociales que incorporan conocimientos y experiencias que les son propias y donde las mujeres son sujetas activas en la promoción de la agroecología.

Las observaciones y entrevistas realizadas muestran otros lenguajes que reconstruyen las nociones de espacio y tiempo, que valorizan maneras de vivir y reproducir socialmente la vida, de habitar, de relacionarse e de dejarse habitar desde los afectos y el cuidado, configurando un rural cuyo contenido no está en el valor crematístico del espacio y sí en lo que aporta en calidad de vida.

Las experiencias estudiadas no son el resultado de una política de desarrollo rural y sí el accionar de una generación que se revela contra el modelo de desarrollo y sus consecuencias civilizatorias; no hay apoyo de capital externo y sí la iniciativa personal de quienes hastiados del estilo de vida urbano buscan construir de manera emprendedora otra relación con el ambiente y los ecosistemas. Reconociendo como muestran los casos estudiados que su incorporación a lo rural no puede ser romantizada, pues engendra en sí misma extrañezas y tensiones con las comunidades locales.

El modelo productivo y de relacionamiento con la naturaleza asumido muestra el potencial transformador de la Agroecología, al favorecer otros modos de habitar y de ser habitado pelo espacio



rural, de configurar otras ruralidades de contenido ecológico. La Participación en los circuitos locales de comercialización cuyos vínculos son apoyados en la confianza y en el cara a cara característicos de estos circuitos, dan su contribución a la sustentabilidad socioambiental en el sur de Minas Gerais.

Su participación en el Movimiento Agroecológico del sur de Minas Gerais, de su sistema de certificación participativa, de los festivales de semillas, entre otras, incorporan en gran medida, la dimensión política transformadora que la Agroecología carga consigo.

Por sus impactos positivos los y las neorrurales agroecológicas pueden estimular el diseño de políticas públicas o propuestas de desarrollo territorial para la agricultura de base familiar, centradas en la transición agroecológica, agroflorestal y el ecoturismo de base comunitaria. No obstante, si quieren mostrar su potencial transformador como afirma Azevedo (2021) deben ir más allá de la isla del bienestar familiar para fundirse con las voces que reclaman tierra, justicia social y ambiental y eso requiere construir comunidad, ampliando el círculo hacia los pobladores locales, comunidades tradicionales y campesinas, ello implicaría dejar de ser *outsider,* para ser comunidad.

Si bien, no fue nuestra pretensión hacer generalizaciones que pudieran realizar estudios desde otros enfoques metodológicos, puede abrir ventanas para nuevas investigaciones que al mapear su existencia den cuenta de la expresividad estadística de este fenómeno y sus implicaciones en la configuración de otras ruralidades en el sur de Minas Gerais.



REFERÊNCIAS

ARIAS, E. Reflexión Crítica de La Nueva Ruralidad en América Latina. *In:* **Rev. ALARU** n.3 p.139-168. 2006.

AZEVEDO E. de. Neorrurais: os imigrantes da utopia. *In:* **Le Monde Diplomatique Brasil**. 20 de abril de 2021/ https://encurtador.com.br/CwaXD

BECK, U. **La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.** Paidós, Barcelona.1998

BRANDERBURG, A. (Org). **Mundo rural e ruralidades.** Editora UFPR, Curitiba, 2018.

BOFF, L. **Covid-9: a Mãe Terra contra-ataca a Humanidad: advertencias da pandemia**. Editora Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro. 2020.

CARNEIRO, M. J. (Coord). **Ruralidades contemporâneas: modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2012.

CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

ELIAS N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsider:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Trad., Vera Ribeiro. Trad. posfácio à edição alemã, Pedro Siissekind; apresentação e revisão técnica, Federico Neiburg. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias Curtas e Redes Agroalimentares Alternativas**: negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017.

GILDARDO, O. Agroecologia y complejidad. Acoplamiento de la técnica a la organización ecosistémica. **Polis Revista Latinoamericana** no. 41. P. 1-21, 2015

GILDARDO, O. **Multitudes agroecológicas.** UNAM. Mérida, Yucatan. México, 2022.

GIULIANI, G. M. NEO-RURALISMO: o novo estilo dos velhos modelos. *In:* **RBCS/Anpoc**s, n. 14, ano 5, out. 1990. http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/14/rbcs14_05.pdf Acesso em: 24 de febrero 2022.

GRAMMONT H. C. De. La nueva ruralidad en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología.** año 66, núm. especial. México, D. F., pp. 279-300, 2004.

GUEDES C. **"Ser orgânico**": agricultura ecológica e novas ruralidades. Tese doctoral. Instituto de Filosofía. PPCS. Universidad de Campinas, 2013.

ILICH, I. **La convivencialidad**. Obras reunidas I. Mexico. D. F. Fondo de la Cultura Económica. 2006

ILICH, I. El mapa de las Ideas. Ivan Ilich en conversación con Douglas Lummis. *In:* Esteva, G. (comp). **Repensar el mundo con Ivan Ilich**, Guadalajara, Taller editorial La Casa del Mago, 2012.

KARPINSKI, B. **Neorrurais agroecologistas e o desenvolvimento rural sustentável**: o caso das produtoras e dos produtores agroecológicos da rama. Tese Mestre em Desenvolvimento Rural. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR). UFRGS, 2020.

LLOBERA, F. Agroecología y neorruralidad: Metodologias de acompañamiento y formación. *In:* **Actas del XI Congreso de SEAE:** "Agricultura ecológica familiar". Vitoria-Gasteiz (Álava), 1-4 octubre, 2014.

MARTÍNEZ A. J. **Conflictos ecológicos y justicia ambiental**. *In:* Papeles (No. 103. Especial p. 1-17, 2008.

NOGUÉ I FONT, J. "El Fenómeno Neorrural". **Agricultura y Sociedad**, n. 47:145-175, 1988 www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_ays%2Fa047_06.pdf.

RODRÍGUEZ, E.; ÁNGEL, B.; TRABADA CRENDE, X. E. "De la Ciudad al Campo: el Fenómeno Social Neorruralista en España". **Política y Sociedad,** Nº 9: 73-86, 1991 *In:* https://encurtador.com.br/2n2g3

SASTOQUE, M. Una tipología de los nuevos habitantes del campo: aportes para el estudio del fenómeno neorrural a partir del caso de Manizales, Colombia. **Revista de Economia e Sociologia Rura**l. Piracicaba, v. 51, n. suppl. 1, p. S31-S48, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/resr/v51s1/02.pdf

SEVILLA GUZMÁN, E.; SOLER, M. Del desarrollo rural a la agroecología hacia un cambio de paradigma. *In:* **Documentación social.** numero. P. 22-39, 2009.

STAKE, R. E. **Investigación con estudio de casos**. Ediciones Morata, s. l. Madrid,1999.

TOLEDO, V. La crisis de civilización es una crisis de las relaciones de la sociedad industrial con los procesos naturales. **Papeles** no. 110. p. (171-177) 2011. Entrevista por M. Di Donato: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Entrevistas/entrevista%20a%20Victor%20Toledo_b_M.%20DI%20DONATO.pdf

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida.** Reflexôes sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto alegre: Editora UFRGS, 2009

WAREN, K.J. **Filosofias ecofeministas.** Icaria Editorial. España.1996

Yin, R. **Case Study Research**: Design and Methods. Bervely Hills-California: Sage, 1984.

12

Ana Júlia Diniz Mesquita
Cláudio César de Paiva

TERRITORIALIZANDO OS ODS:

UM ESTUDO PARA O MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO (MG)

TERRITORIALIZING THE SDG:
A STUDY FOR THE MUNICIPALITY OF SÃO LOURENÇO - MG

TERRITORIALIZAR LA ODS:
UN ESTUDIO PARA EL MUNICIPIO DE SÃO LOURENÇO - MG

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.12



RESUMO

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são ferramentas estratégicas utilizadas através da união e interação de agentes, visando um caminho sustentável e resiliente para o desenvolvimento mundial, sendo necessária estratégias e políticas orientadas por missões que respeitam as diferenças e particularidades de cada local. Partindo da necessidade e importância de se territorializar esses objetivos e ações, o presente trabalho visa apresentar um diagnóstico situacional de indicadores para o município de São Lourenço -MG através da metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma ferramenta de avaliação de aceleradores e gargalos dos ODS. Através dessa metodologia foi possível compreender a necessidade do município em formular políticas e estratégias específicas e direcionadas para resolver os diferentes gargalos – saneamento básico, igualdade de gênero, coleta seletiva, oportunidades igualitárias, ações para mulheres e terceira idade, apoio à micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) – que contribuirão para que São Lourenço não só melhore seus resultados no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades mas também direcione a cidade em direção à Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento.

Palavras-chave: ODS. Economia das Missões. Territorialização. São Lourenço.



ABSTRACT

The Sustainable Development Goals are strategic tools used through the union and interaction of agents, aiming for a sustainable and resilient path for global development, requiring mission-oriented strategies and policies that respect the differences and particularities of each location. Based on the need and importance of territorializing these objectives and actions, this paper aims to present a situational diagnosis of indicators for the municipality of São Lourenço -MG using the (United Nations Development Programme (UNDP) methodology, a tool for assessing the accelerators and bottlenecks of the SDGs. Through this methodology it was possible to understand the municipality's need to formulate specific and targeted policies and strategies to resolve the different bottlenecks - basic sanitation, gender equality, selective collection, equal opportunities, actions for women and the elderly, support for micro, small and médium-sized enterprises (MSMEs) - which will contribute to São Lourenço not only improving its results in the Sustainable Development Index for Cities but also steering the city towards the 2030 Agenda and the Development Goals.

***Keywords**: SDGs. Economy of Missions. Territorialization. São Lourenço.*



RESUMEN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son herramientas estratégicas utilizadas a través de la unión e interacción de los agentes, con el objetivo de un camino sostenible y resiliente para el desarrollo global, lo que requiere estrategias y políticas orientadas a la misión que respeten las diferencias y particularidades de cada lugar. Partiendo de la necesidad e importancia de territorializar estos objetivos y acciones, este trabajo pretende presentar un diagnóstico situacional de indicadores para el municipio de São Lourenço -MG utilizando la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), herramienta de evaluación de los aceleradores y cuellos de botella de los ODS. A través de esta metodología, fue posible comprender la necesidad del municipio de formular políticas y estrategias específicas y focalizadas para resolver los diferentes cuellos de botella - saneamiento básico, igualdad de género, recogida selectiva, igualdad de oportunidades, acciones para las mujeres y las personas mayores, apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) - que contribuirán a que São Lourenço no sólo mejore sus resultados en el Índice de Desarrollo Sostenible para las Ciudades, sino que también dirija la ciudad hacia la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo.

***Palabras clave**: ODS. Economía de las Misiones. Territorialización. São Lourenço.*



INTRODUÇÃO

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são ferramentas estratégicas utilizadas através da união e interação de agentes, visando um caminho sustentável e resiliente para o desenvolvimento mundial. Por mais que alcançar esses objetivos seja uma missão dos países, as estratégias utilizadas por cada um precisam respeitar suas diferenças e particularidades. Sendo assim, territorializar os ODS significa implementar ações voltadas às diferentes dimensões do desenvolvimento, respeitando as particularidades e as necessidades nacionais, regionais e municipais.

Um exemplo dessa importância é a taxa nacional de mortalidade infantil. Em âmbito nacional, o Brasil já alcançou a meta estipulada, tendo conseguido reduzir a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos até 25 por 1 mil nascidos vivos até 2030. Porém, tanto no âmbito estadual quanto no municipal, ainda há estados e municípios em que a meta não foi atingida (Guia de Territorialização e Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2021), reforçando a importância de se territorializar os objetivos e assim, alcançar de baixo para cima os ODS.

Outro aspecto importante para alcançar os ODS é compreender os desafios como objetivos específicos, para que as políticas sejam "orientadas por missões". Essa abordagem, formulada por Mazzucato (2018), auxilia na determinação de ações a serem realizadas por diversos agentes e em diversos setores, de forma que os recursos e as políticas sejam eficientes e consigam impactar em diferentes objetivos. Quando o objetivo é estabelecido especificamente, o planejamento e os esforços são orientados para o sucesso.

O presente estudo parte não só da importância de se determinar os objetivos e as missões, como também da compreensão de que os contextos locais são diferentes e por isso é necessário que os planejamentos e ações dos ODS precisam ser adaptados a

essas necessidades para formular seu objetivo de apresentar um diagnóstico situacional de indicadores para o município de São Lourenço – MG. Para tal será utilizado como base a metodologia PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), uma ferramenta de avaliação de aceleradores e gargalos dos ODS.

Para desenvolver essa análise, o capítulo será dividido em quatro seções além desta introdução. A primeira apresenta os ODS, sua definição e seu propósito. A segunda seção aborda a política "orientada por missões" da economista Mazzucato, sua definição e relação com os ODS. Na terceira seção será apresentada a metodologia utilizada no trabalho, um panorama geral do município de São Lourenço – MG e as análises e planejamentos elaborados para que o município se aproxime dos ODS. Por fim, a última seção refere-se as considerações finais desse trabalho.

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2015 as Organizações das Nações Unidas lançaram um conjunto de 17 objetivos e 169 metas denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) buscando alcançar o desenvolvimento sustentável. Eles são complexos, diversos e estão interconectados, de forma que seja demandado soluções econômicas, sociais e ambientais. Puga e Castro (2018, p.09) ressaltam que desenvolvimento se refere "a transformação de uma determinada realidade com crescimento da renda por habitante, redução das desigualdades e elevação dos padrões de vida da população, de forma sustentável". Dessa forma, os ODS constituem ferramentas estratégicas utilizadas através da união de áreas de pesquisa, setores de atividades, poder público, sociedade e o terceiro setor, direcionando o mundo em um caminho sustentável e resiliente.

A Imagem 1 apresenta os 17 objetivos estipulados pela ONU para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente, o clima e garantir prosperidade e paz para todas as pessoas e em todos os lugares.

Imagem 1 - Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU (2025).

Embora apresentem caráter global e universal, as ODS são aplicáveis e capazes de dialogar com políticas e ações no âmbito local e regional, servindo de vetores para formulações de políticas "orientadas por missões", sendo as Agências de Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação responsáveis não só pela implementação das políticas, mas também por auxiliarem na interação de agentes responsáveis pela elaboração e os responsáveis pela execução de atividades (Angelelli *et al*., 2017). A seção a seguir elucida sobre a Teoria das Missões, suas características e como contribui para a territorialização das ODS.



TEORIA DAS MISSÕES NO ÂMBITO DOS ODS

Há a necessidade de responder aos desafios sociais, ambientais e econômicos como as mudanças climáticas, questões demográficas, de saúde, bem-estar e o crescimento sustentável e inclusivo. Para isso, é necessário transformar os desafios em problemas concretos cujos objetivos específicos seriam definidos para que as políticas "orientadas por missões", através da união de diferentes atores – públicos e privados – e diferentes setores, sejam capazes de encontrar soluções. Mazzucato (2018), responsável pela elaboração dessa abordagem, enfatiza a necessidade de unir as políticas de caráter vertical com as políticas horizontais, garantindo que as soluções estejam em diálogo entre si e com outras missões.

De acordo com a autora, missões bem-sucedidas precisam: 1) Definir o problema de forma que tenha apelo social e seja capaz de inspirar e engajar a população; 2) Definir claramente a direção tomada, com objetivos mensuráveis e prazos para entregas; 3) Iniciativas tecnológicas precisam ser ambiciosas, mas viáveis; 4) Inovação precisa ser interdisciplinar, intersetorial e com agentes múltiplos envolvidos; 5) Incentivar experimentações múltiplas com diferentes graus de risco tecnológico.

Partindo assim do entendimento de que as políticas "orientadas por missões" definem direções concretas, escolhidas estrategicamente e com o foco final de transformar a sociedade, tem-se que para cada objetivo pode exigir diferentes e diversas missões, onde diferentes atores e setores irão atuar em conjunto; resultando muitas vezes em soluções propícias para outros objetivos e outras missões. Uma vez que os ODS representam uma agenda com muitos desafios e em diferentes setores, determinar objetivos específicos, tanto para atuações nacionais, regionais, como municipais, contribui para que as políticas em ciência, tecnologia e inovação sejam desenvolvidas mais assertivamente. Para isso, "as agências de inovação podem desempenhar



um papel relevante no desenho de políticas de inovação orientadas a missões em virtude de sua posição enquanto instituições-ponte nos sistemas de inovação" (Santos; Penna; Pereira, 2019, p. 16).

Dessa forma, mobilizar diversos atores na elaboração de políticas para alcançar o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável – também pode contribuir para o ODS 4 – Educação e Qualidade –, seja através de leis que assegurem que toda criança em idade escolar tenha acesso à alimento de qualidade por meio das escolas ou através de políticas que, em parceria com instituições de pesquisa e ensino, consigam promover a agricultura sustentável, sua produtividade e produção, para que as famílias tenham alimento assegurado e as próximas gerações de crianças se dediquem apenas em estudar.

METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho será utilizado a metodologia PNUD, uma ferramenta de avaliação de aceleradores e gargalos dos ODS (Accelerator and Bottleneck Assessment, ABA). Através dela será possível identificar aceleradores que podem gerar efeitos multiplicadores positivos nos objetivos e soluções para problemas que atualmente estão impedindo o desenvolvimento nacional, estadual ou municipal. Através dessa identificação de aceleradores é possível priorizar áreas de atuação, construindo ferramentas e parcerias para que haja progresso na Agenda 2030.

O passo a passo para seguir a metodologia, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017) é:

Passo 1: Identificação dos aceleradores e impulsionadores locais para o progresso dos ODS

Passo 2: Identificação de intervenções para apoiar os impulsionadores

Passo 3: Identificação e priorização de gargalos para acelerar soluções

Passo 4: Busca de soluções para os gargalos

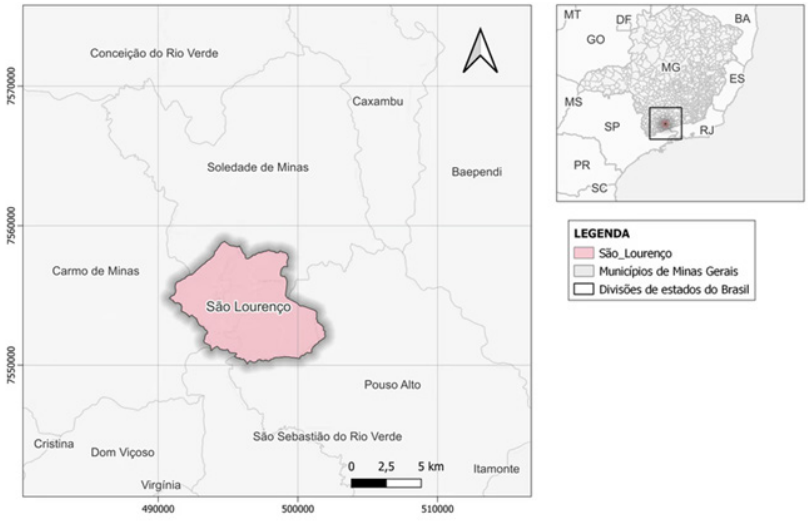
Passo 5: Elaboração de um Pacto de Aceleração dos ODS

A seguir será apresentado um diagnóstico situacional de indicadores para o município de São Lourenço -MG e, posteriormente, uma análise será elaborada seguindo o passo a passo da metodologia PNUD, onde será possível identificar os aceleradores e impulsionadores para o município se aproximar dos objetivos determinados pela Agenda 2030.

MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO - MG

O município de São Lourenço, localizado no sul de Minas Gerais, faz parte do Circuito das Águas na Serra da Mantiqueira; com uma área total de 58,019km² e população total de 44.798 habitantes, computada pelo censo de 2022 (ver Imagem 2).

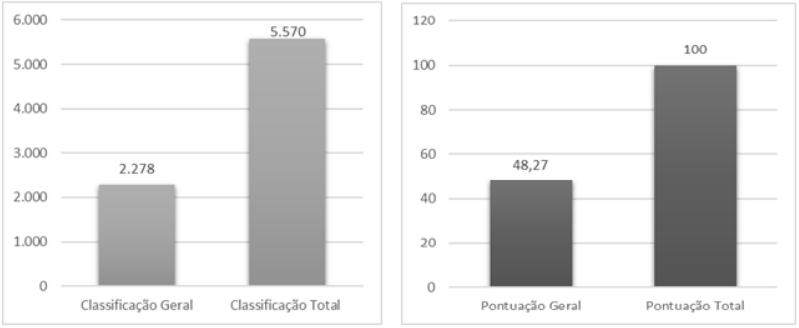
Imagem 2 - Mapa do município de São Lourenço – MG



Fonte: Corrêa (2024).

Como ilustrado no Gráfico 1, o município ocupa a classificação geral de 2.278 de 5.570 municípios no país e apresenta pontuação geral de 48,27 de 100, ou seja, a cidade ainda está abaixo da média do progresso para a realização dos ODS.

Gráfico 1: Informações gerais do município de São Lourenço de acordo com o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (2025)



Fonte: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (2025).

As principais atividades econômicas do município são o turismo e o comércio, tendo a cidade se firmado como uma das mais importantes estâncias hidrominerais do Brasil e estando apta a atender o elevado número de turistas, com o 2º maior parque hoteleiro do estado. Ademais, é conhecida por suas águas minerais, comercializadas em todo o Brasil e exportadas para diversos países.

A Imagem 3 apresenta a avaliação atual do município de acordo com o desenvolvimento dos 17 objetivos. Através dela é possível perceber que o município só está com alto ou muito alto desenvolvimento em cinco objetivos, enquanto que com baixo ou muito baixo desenvolvimento em nove objetivos, além de não apresentar informações quanto o ODS 14, que visa a proteção da vida marinha e que está diretamente ligado ao tratamento de esgoto.

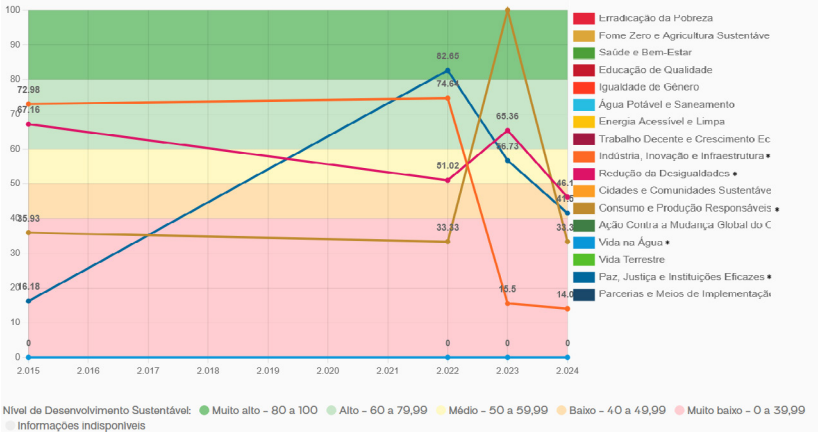
Imagem 3 - Avaliação dos 17 ODS para o município de São Lourenço



Fonte: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (2025).

A Imagem 4 apresenta a evolução do município ao longo do período de 2015 até 2024 em relação ao desenvolvimento dos ODS. Dos 17 objetivos, quatro – indicados com um asterisco – tiveram uma variação expressiva, com períodos de equilíbrio, mas também de quedas bruscas nos últimos anos. O objetivo 12 "Consumo e Produção Responsáveis" saiu de um nível de desenvolvimento de 33,33 pontos em 2022, alcançou 100 pontos em 2023 e voltou a cair em 2024 para o nível baixo de desenvolvimento de 33,33 pontos. Em contrapartida, o objetivo 16 "Paz, Justiça e Instituições Eficazes" cresceu de maneira expressiva em nível de desenvolvimento saindo de 16,18 em 2015 para 82,65 em 2022, porém, desde os últimos anos esse nível vem caindo abruptamente marcando 56,73 pontos em 2023 e 41,53 pontos em 2024, de forma que seja possível inferir uma incapacidade do município em manter suas ações eficazes durante o período.

Imagem 4 - Evolução dos ODS ao longo do tempo (2015 – 2024)



Fonte: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (2025).



ANÁLISES E PLANEJAMENTOS

Partindo dos resultados apresentados sobre o município de São Lourenço, o presente capítulo irá desenvolver nessa seção, tendo como base a metodologia PNUD e o estudo situacional do município, uma análise identificando os aceleradores e impulsionadores para que ele se aproxime dos objetivos determinados pela Agenda 2030.

No Quadro 1 é possível observar os aceleradores e impulsionadores locais para o progresso dos ODS, sendo visível a atuação nos ODS ligados à igualdade de gênero, redução das desigualdades e cuidado com a água e vegetação. Em sequência, é possível observar nas Imagens 5, 6 e 7, onde são apresentados o mapeamento do acelerador (preto), seus impulsionadores (azul) e as intervenções necessárias (cinza), as intervenções que visam promover o progresso dos impulsionadores e consequente progresso do município. Através delas fica evidente a necessidade do município em: i) Apoiar as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e os pequenos comerciantes, responsáveis pelo comércio que atende não só a população como também os turistas; ii) Apoiar a população jovem, incentivando sua manutenção na escola e dando oportunidades para inserirem no mercado de trabalho; iii) Apoiar mulheres e terceira idade, dando oportunidades de emprego, oferecendo lazer e cuidado para que tenham qualidade de vida e iv) Cuidar da água e da terra, através de coleta seletiva, saneamento básico, tratamento de esgoto e fiscalização, que contribuirão não só para atingir os ODS mas também para que o município continue sendo destino de turismo e estância hidromineral reconhecida no país.

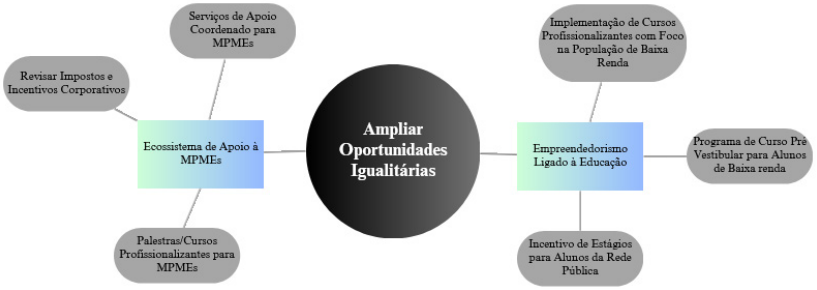


Quadro 1 - Identificação dos aceleradores e impulsionadores locais para o progresso dos ODS (Passo 1)

Acelerador	ODS Priorizado	Impulsionadores	Equilíbrio estre as três dimensões			Geral (equilíbrio entre as três dimensões)
			Econômica	Social	Ambiental	
Ampliar Oportunidades Igualitárias	5 e 10	Ecossistemas de Apoio à MPMEs	✓	✓	x	2
		Empreendedorismo Ligado à Educação				
Gestão Sustentável	14 e 15	Programa de Coleta Seletiva	✓	✓	✓	3
		Tratamento de Esgoto				
		Medida para Reduzir Degradação de Habitat Natural				
Empoderamento Feminino, de Jovens e da Terceira Idade	5 e 10	Ecossistemas de Apoio às mulheres e terceira idade	✓	✓	X	2
		Ecossistemas de Apoio à Jovens				
		Ações Sociais e Públicas Integradas à Educação				

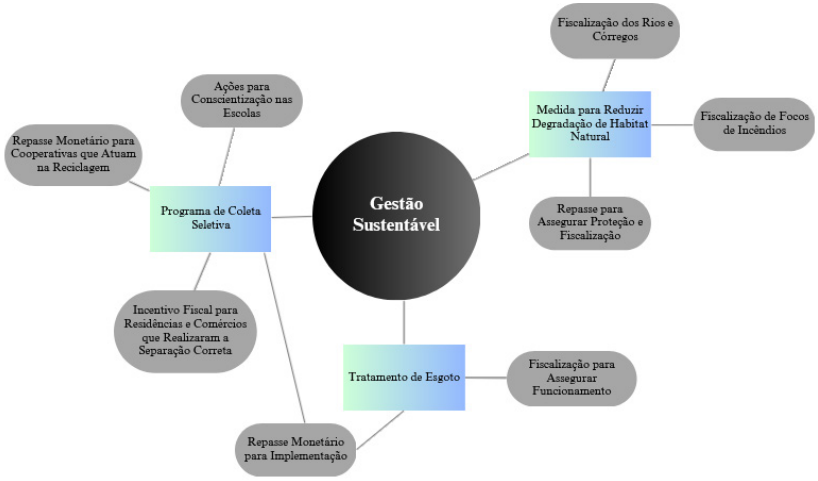
Fonte: Elaboração própria.

Imagem 5 - Identificação de intervenções para apoiar os impulsionadores (Passo 2)



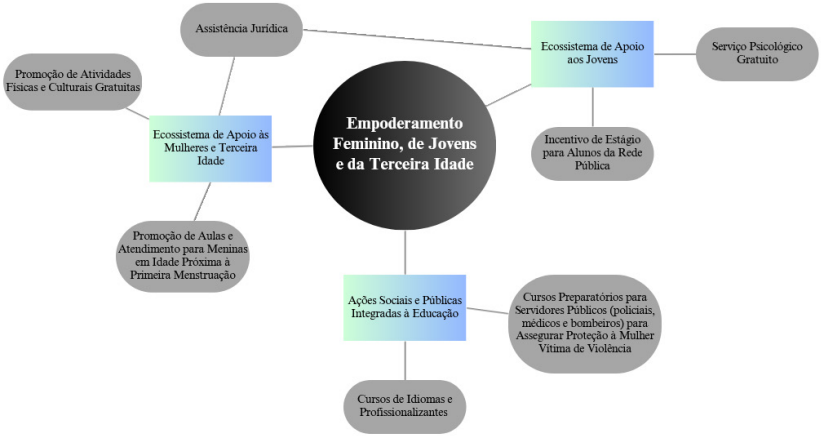
Fonte: Elaboração própria.

Imagem 6 - Identificação de intervenções para apoiar os impulsionadores (Passo 2)



Fonte: Elaboração própria.

Imagem 7 - Identificação de intervenções para apoiar os impulsionadores (Passo 2)



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, no Quadro 2 é possível observar os gargalos a serem enfrentados para que as intervenções sejam realizadas e efetivamente aplicadas. Os gargalos foram separados em cinco categorias - Política e Planejamento, Orçamento e Financiamento, Entregas de serviços (Fornecimento), Utilização de Serviços (Demanda) e Transversal (afetam vários ODS) – pré-definidas pela metodologia PNUD e aplicados em algumas intervenções anteriormente definidas. Através do quadro fica evidente que para cada intervenção há diferentes gargalos que demandam diferentes soluções e ações, dessa forma, o município de São Lourenço – MG precisa determinar direções concretas, ações práticas e assertivas, escolhidas estrategicamente, para que, ao focar em uma intervenção, o município possa encaminhar soluções para outras missões, que resultarão em uma maior eficiência da agenda 2030.



Quadro 2 - Identificação e priorização de gargalos para acelerar soluções (Passo 3)

Intervenções	Categorias de Gargalos				
	Política e Planejamento	Orçamento e Financiamento	Entregas de serviços (Fornecimento)	Utilização de Serviços (Demanda)	Transversal
Serviços de Apoio Coordenado para MPMEs	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Coordenação e Alinhamento
	Legislação e Aplicação		Qualidade e equidade		Responsabilidade e Transparência
Palestras/ Cursos Profissionalizantes para MPMEs	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Acessibilidade	Engajamento e advocacy
	Legislação e Aplicação		Qualidade e equidade		Coordenação e Alinhamento
	Estratégias, políticas e planos	Despesas com Recursos	Equipamento e fornecimento	Capacitação e Aceitabilidade	Responsabilidade e Transparência
	Capacidades Institucionais				Comunicação
Ações para Conscientização nas Escolas	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Coordenação e Alinhamento
	Legislação e Aplicação		Qualidade e equidade	Inclusão	Comunicação
					Responsabilidade e Transparência

Intervenções	Categorias de Gargalos				
	Política e Planejamento	Orçamento e Financiamento	Entregas de serviços (Fornecimento)	Utilização de Serviços (Demanda)	Transversal
Repasse Monetário para Cooperativas que Atuam na Reciclagem	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Responsabilidade e Transparência
	Estratégias, políticas e planos		Qualidade e equidade		Coordenação e alinhamento
	Legislação e Aplicação				
Fiscalização para Assegurar Funcionamento (do tratamento de esgoto)	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Responsabilidade e Transparência
	Estratégias, políticas e planos		Qualidade e equidade	Acessibilidade e preço razoável	Engajamento e advocacy
	Legislação e Aplicação		Equipamento e fornecimento		
Assistência Jurídica	Vontade política e interesses envolvidos	Despesas com Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Coordenação e Alinhamento
	Estratégias, políticas e planos		Qualidade e equidade	Acessibilidade e preço razoável	Comunicação
	Legislação e Aplicação				Responsabilidade e Transparência

Intervenções	Categorias de Gargalos				
	Política e Planejamento	Orçamento e Financiamento	Entregas de serviços (Fornecimento)	Utilização de Serviços (Demanda)	Transversal
Promoção de Atividades Físicas e Culturais Gratuitas	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Geografia e demografia	Capacitação e Aceitabilidade	Coordenação e Alinhamento
	Legislação e Aplicação	Despesas com Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Inclusão	Comunicação
			Qualidade e equidade	Acessibilidade	Responsabilidade e Transparência
Cursos Preparatórios para Servidores Públicos (policiais, médicos e bombeiros) para Assegurar Proteção à Mulher Vítima de Violência	Vontade política e interesses envolvidos	Mobilização/ Alocação de Recursos	Recursos Humanos, habilidades	Capacitação e Aceitabilidade	Coordenação e Alinhamento
	Legislação e Aplicação		Qualidade e equidade	Inclusão	Comunicação

Fonte: Elaboração Própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo apresentou a importância de se compreender as diferenças e particularidades dos países, estados e municípios na determinação de ações e estratégias para se alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e realizar ou se aproximar da agenda 2030. Ou seja, territorializar os ODS significa implementar ações voltadas às diferentes dimensões do desenvolvimento.



Outro aspecto importante discutido no trabalho que contribui para alcançar os ODS é compreender os desafios como objetivos específicos, para que as políticas sejam "orientadas por missões", de forma que as ações a serem realizadas por diversos agentes e em diversos setores sejam determinadas de forma que os recursos e as políticas sejam eficientes e consigam impactar em diferentes objetivos.

Partindo da importância da territorialização e de se estabelecer políticas orientadas por missões, o presente trabalho teve como objetivo apresentar um diagnóstico situacional de indicadores para o município de São Lourenço -MG, utilizando como base a metodologia PNUD, uma ferramenta de avaliação de aceleradores e gargalos dos ODS. Através das discussões teóricas e do diagnóstico situacional apresentado foi possível compreender a necessidade do município em formular políticas e estratégias específicas e direcionadas para resolver os diferentes gargalos – saneamento básico, igualdade de gênero, coleta seletiva, oportunidades igualitárias, ações para mulheres e terceira idade, apoio à MPMEs – que contribuirão para que São Lourenço não só melhore seus resultados no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – se mantendo com elevado nível de desenvolvimento ao decorrer dos anos –, mas também guie a cidade em direção à Agenda 2030 e aos ODS. Ademais, elaborar políticas orientadas para atender os Objetivos refletirá não só na melhora da vida da população local, como influenciará o comércio, turismo e o reconhecimento do município como estância hidromineral.

Para um próximo trabalho, tem-se a necessidade de finalizar o diagnóstico situacional do município de São Lourenço com a elaboração do Passo 4 (busca de soluções para os gargalos) e do Passo 5 (elaboração de um Pacto de Aceleração dos ODS) através de parcerias com a prefeitura e agentes públicos, visando uma melhor determinação das soluções e alcance preciso dos objetivos.

REFERÊNCIAS

ANGELELLI, Pablo *et al*. Agencias latinoamericanas de fomento de la innovación y el emprendimiento: Características y retos futuros. **Banco Interamericano de Desarrollo**, [*S. l.*], p. 1-61, 2017. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/agencias-latinoamericanas-de-fomento-de-la-innovacion-y-el-emprendimiento-caracteristicas-y-retos.

CORRÊA, Gabriel Martins. **Mapa de Localização de São Lourenço (MG)**. Spatialnode: [*s. n.*], 2024. Mapa de localização do município de São Lourenço, localizado no Sul do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.spatialnode.net/projects/mapa-de-localizacao-de-sao-lourenco-mg-cc8051.

GUIA DE TERRITORIALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL/ [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. -- Brasília: **PNUD**, 2021. 64 p. – (Coletânea Territorialização dos ODS: Seu município ajudando a transformar o mundo). Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/d2b759d4cd785cb56fe02b71ef766fb10d0c1bc8fa58fc61444ac68ab6b7db84.pdf

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES – BRASIL. **Perfis das cidades brasileiras**. [S.L], 2025. Disponível em: https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/

MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, [*S.l.*], v. 27, p. 803-815, 12 out. 2018. Disponível em: https://academic.oup.com/icc/article/27/5/803/512769

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasília, 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOVLIMENTO (PNUD), CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros**. Brasília PNUD, 2017. Disponível em: https://www.cnm.org.br/index.php/biblioteca/exibe/2855

PUGA, Fernando Pimentel; CASTRO, Lavínia Barros de (Org.). Visão 2035: **Brasil, país desenvolvido** - agendas setoriais para alcance da meta. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. 437 p. ISBN 9788587545640.

SANTOS, Guilherme de Oliveira; PENNA, Caetano Christophe Rosado; PEREIRA, Maurício de Vasconcellos Guedes. Oportunidades e Desafios para o Desenvolvimento de uma Política de Inovação Orientada a Missões com base nos ODS: A experiência da Diretoria de Tecnologia da FAPERJ. **Debates sobre Innovación**: XVIII Congreso Latino Iberoamericano de Gestión Tecnológica, [*s. l.*], v. 3, ed. 2, p. 1-18, Dezembro 2019. Disponível em: https://repositorio.altecasociacion.org/handle/20.500.13048/1873.

13

Eduardo Filipe Morais de Aquino
Hélio Lemes Costa Júnior

UM ESTUDO SOBRE O PORTO SECO SUL DE MINAS:

SEUS SERVIÇOS E ATRIBUIÇÕES

A STUDY ON THE PORTO SECO SUL DE MINAS: ITS SERVICES AND ATTRIBUTIONS

UN ESTUDIO SOBRE EL PORTO SECO SUL DE MINAS: SUS SERVICIOS Y ATRIBUCIONES

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.13



RESUMO

O objetivo deste artigo é, a partir dos serviços oferecidos, averiguar a importância do Porto Seco Sul De Minas para o município de Varginha e para a região do Sul de Minas Gerais, cidade e região nas quais o empreendimento está localizado. O estudo é de âmbito qualitativo e possui como tipologias de pesquisa os âmbitos descritivo e documental. Pode-se observar que o Porto Seco Sul de Minas oferece a seus clientes diversos serviços, além de possuir vários regimes aduaneiros. Concluiu-se que o Porto Seco Sul de Minas tem um papel importante sobre as mercadorias que são importadas e exportadas do território nacional. Ademais, por meio dos serviços oferecidos no local, este é um ator fundamental à região, especialmente por sua localização, e por estar no interior de uma região produtora de produto exportado, como o café.

Palavras-chave: Porto Seco Sul de Minas; Serviços; Varginha.



ABSTRACT

The objective of this article is, based on the services offered, to determine the importance of Porto Seco Sul De Minas for the municipality of Varginha and for the region of Southern Minas Gerais, the city and region in which the enterprise is located. The study is qualitative in nature and uses descriptive and documentary research as its typologies. It can be seen that Porto Seco Sul de Minas offers its customers a variety of services, in addition to having several customs regimes. It was concluded that Porto Seco Sul de Minas plays an important role in the goods that are imported and exported from the national territory. Furthermore, through the services offered at the location, it is a key player in the region, especially due to its location and because it is in the interior of a region that produces a product, in this case, coffee and its exports.

Keywords*: Porto Seco Sul de Minas; Services; Varginha.*



RESUMEN

El objetivo de este artículo es, con base en los servicios ofrecidos, determinar la importancia de Porto Seco Sul De Minas para el municipio de Varginha y para la región del Sur de Minas Gerais, ciudad y región en la que está ubicada la empresa. El estudio es de alcance cualitativo y tiene tipologías de investigación descriptiva y documental. Se puede observar que Porto Seco Sul de Minas ofrece a sus clientes diversos servicios, además de contar con varios regímenes aduaneros. Se concluyó que Porto Seco Sul de Minas tiene un papel importante en los bienes que se importan y exportan desde el territorio nacional. Además, a través de los servicios que ofrece localmente, este es un actor fundamental en la región, sobre todo por su ubicación, y por estar en el interior de una región productora de un producto, en este caso, café, y para su exportación.

***Palabras clave**: Porto Seco Sul de Minas; Servicios; Varginha.*



INTRODUÇÃO

Os portos secos foram criados em solo brasileiro no começo da década de 1970, e eram nomeados como Centrais Aduaneiras do Interior (CAIs) (França, 2017). Quase 30 anos depois, em 1996, essas instalações passaram a se chamar Estações Aduaneiras do Interior (Eadi), e apenas em 2003, com a "remodelagem" das normas aduaneiras, surgiu a nomenclatura Porto Seco (França, 2017).

Conforme a seção III do Decreto nº 6759, de 5 de fevereiro de 2009, a definição de porto seco é: "recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro (Brasil, 2009, p. 1)." Ainda de acordo com o decreto, esses espaços não poderão estar instalados na zona primária, tanto de aeroportos e portos alfandegados, além de serem autorizados a atuar tanto com carga de importação quanto de exportação ou com ambas, considerando as condições e necessidades locais.

Desta forma, o empreendimento opera como uma Plataforma Logística Multimodal, em outras palavras, concerne a um espaço físico que possui uma grande extensão e infraestrutura, buscando a redistribuição e a concentração de cargas que estão presentes no processo de circulação, operando mediante os modais aéreo, ferroviário e rodoviário (Godinho; Mesquita; Ferreira, 2006).

Assim, o porto seco disponibiliza vários modelos de serviços como, por exemplo: a desova, a pesagem, a limpeza, a administração, a movimentação das mercadorias e dos contêineres, os serviços considerados habituais como a estadia de veículos e unidades de carga, as etiquetagens e as marcações nos produtos presentes, entre outras atribuições (Louzada, 2005).



Sendo assim, o objetivo deste artigo é, a partir dos serviços oferecidos, averiguar a importância do Porto Seco Sul de Minas para o município de Varginha e para a região do Sul de Minas Gerais, cidade e região nas quais o empreendimento está localizado. Os objetivos específicos são a verificação das atribuições e atividades realizadas pelo Porto Seco Sul de Minas, além da verificação de sua história.

No que tange a justificativa para a realização deste estudo, o Porto Seco Sul de Minas é o único localizado na região e é um canal importante tanto para a importação quanto para a exportação de produtos e mercadorias. Sobre a pergunta de pesquisa, é realizado o seguinte questionamento: qual é a importância do Porto Seco Sul de Minas para a cidade e para a região em que está localizado?

Em relação aos procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste artigo, inicialmente, é importante ressaltar que este estudo é de faceta qualitativa. Assim, segundo Godoy (1995), os estudos qualitativos possuem características como o melhor entendimento de um determinado fenômeno em seu contexto e quando este ocorre. Este trabalho se enquadra na tipologia associada ao estudo de caso, o qual, um objeto é estudado profundamente (Godoy 1995; Gil, 2002), sendo, neste artigo, o Porto Seco de Varginha.

O estudo também tem como tipologias de pesquisa os âmbitos descritivo e documental. No primeiro caso, nas pesquisas descritivas são descritas as características de um determinado fenômeno ou população, sendo aqui os elementos que estão relacionados ao Porto Seco, suas atribuições, entre outros; no que se refere à pesquisa bibliográfica, esta se faz presente nos trabalhos que foram coletados para a realização deste artigo - como, por exemplo, os artigos científicos (Gil, 2002).

Além da seção relacionada à introdução, este capítulo contém outras duas seções: Desenvolvimento, dividida em três subseções; e as Considerações Finais.



DESENVOLVIMENTO

Com o objetivo de compreender a função social do Porto Seco Sul de Minas, apresentam-se as características dos portos secos, as características geográficas e demográficas do município de Varginha e do Sul de Minas Gerais. A seguir são trazidas as características específicas do Porto Seco Sul de Minas, e é realizada uma discussão sobre relações da empresa com o desenvolvimento social e econômico local e regional. Para isso, esta seção foi fragmentada em três partes: a primeira, referente a fundamentação teórica sobre o tema e as funções e características de um Porto Seco; a segunda associada ao município de Varginha e o Porto Seco Sul de Minas; e a última, sobre a discussão.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA:
FUNÇÕES E CARACTERÍSTICAS DE UM PORTO SECO

Santos (2019) evidencia que os portos secos são apontados como uma possibilidade de impulsionar a infraestrutura de um país. Para a autora, algumas de suas utilidades podem ser observadas mediante a desconcentração dos trabalhos realizados nos portos marítimos e na associação entre os transportes intermodais, ou seja, a mercadoria, perante o controle aduaneiro, possa ser deslocada do trânsito rodoviário ao ferroviário, lacustre, fluvial e aéreo.

Desta forma, como complemento, há três critérios principais no que tange à definição de um porto seco, são eles: massificação da fluidez das cargas, conteinerização e a utilização de um terminal dedicado ante a aplicação de um corredor de alta capacidade (Santos, 2019).



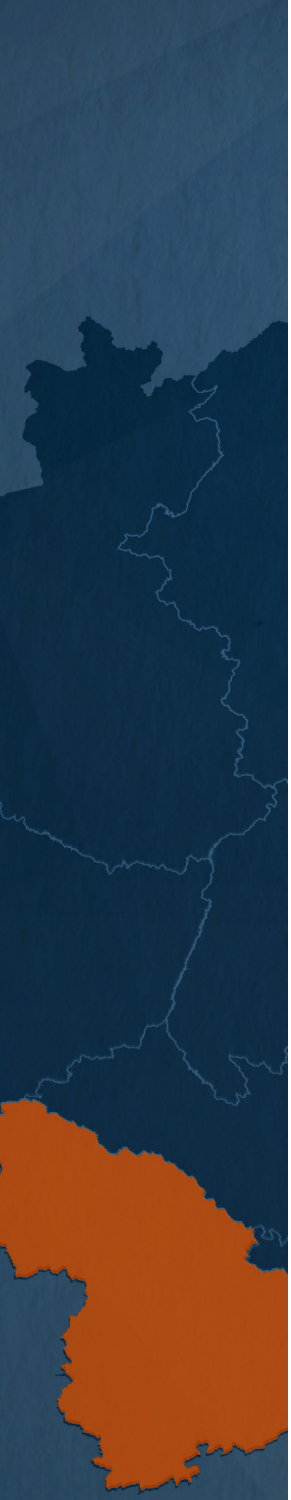
Por conseguinte, Barros (2021) salienta que, no Brasil, os portos secos executam a função de recintos aduaneiros situados em zonas secundárias, que são alternativas para a estocagem, para o tratamento, para o desembaraço e, por último, para o transporte de mercadorias destinadas tanto à importação quanto à exportação.

Tendo em vista, no âmbito internacional, o investimento em relação à estrutura visando o aumento da competitividade e atender a demanda do mercado, os portos secos foram instituídos pelo governo com o objetivo de sanar as dificuldades referentes à logística e à burocracia alfandegária, com o oferecimento de vários serviços presentes em uma mesma localidade, contribuindo para a distribuição de produtos e para o escoamento, resultando, desta forma, em uma logística menos burocrática (Queiroz, 2019).

De acordo com Germano e Freire Júnior (2017), o porto seco surge como um facilitador no que se refere a armazenagem e o desembaraço aduaneiro, proporcionando, assim, a redução no trânsito da carga entre o fornecedor externo/importador e o exportador e seu cliente; deste modo, uma mercadoria que será exportada é despachada do porto seco ao porto marítimo com todos os procedimentos realizados, com destino direto ao embarque, isto é, sem fila de espera.

Barros (2024) enfatiza que o porto seco, por abranger um conjunto de tramas infraestruturais e encruzilhadas escalares, pode condicionar, por exemplo, a localização de um município; portanto, em outras palavras, este empreendimento pode auxiliar a estabelecer a cidade na inserção em distintas redes.

Sendo assim, Alves e Souza (2021), em trabalho que aborda a análise do desempenho logístico com base no Porto Seco de Cuiabá, enfatizam que este empreendimento desponta como uma opção logística para a interiorização dos procedimentos de âmbito aduaneiro e, também, com o objetivo de amenizar o fluxo de mercadorias na zona aduaneira primária.



Há alguns estudos anteriores sobre alguns dos portos secos localizados no Brasil como, por exemplo, como o realizado por França (2016), que disserta sobre os portos secos presentes nas fronteiras, com ênfase ao caso de Foz de Iguaçu, no estado do Paraná, na fronteira com Argentina e Paraguai. O autor ressalta que o Porto Seco de Foz de Iguaçu se assentou como o mais movimentado da América Latina, em consequência do crescimento paraguaio.

Como complemento, em um estudo sobre a análise do desempenho logístico no Porto Seco de Cuiabá, no estado do Mato Grosso, Alves e Souza (2021) destacaram a operacionalização do empreendimento citado no que se refere às atividades relacionadas ao comércio exterior, sendo a maioria direcionada para as importações.

Em artigo que aborda as interações econômicas na fronteira entre Brasil e Argentina, Carneiro Filho e Lang (2016) abordam o Porto Seco de Uruguaiana, no estado do Rio Grande do Sul. Os pesquisadores realçam que este porto seco possui uma grande importância na economia do município, além de estar presente na fronteira entre os países (Brasil, Argentina e Uruguai).

Outro manuscrito que aborda a questão das fronteiras é de Silva (2013), que realça a logística nas cidades de Corumbá, no estado do Mato Grosso do Sul, e de Porto Suárez, na Bolívia. O autor enfatiza que os terminais do Porto Seco de Corumbá e da Aduana Boliviana são elementos importantes para a movimentação de mercadorias por intermédio do limite internacional.

VARGINHA E O PORTO SECO SUL DE MINAS

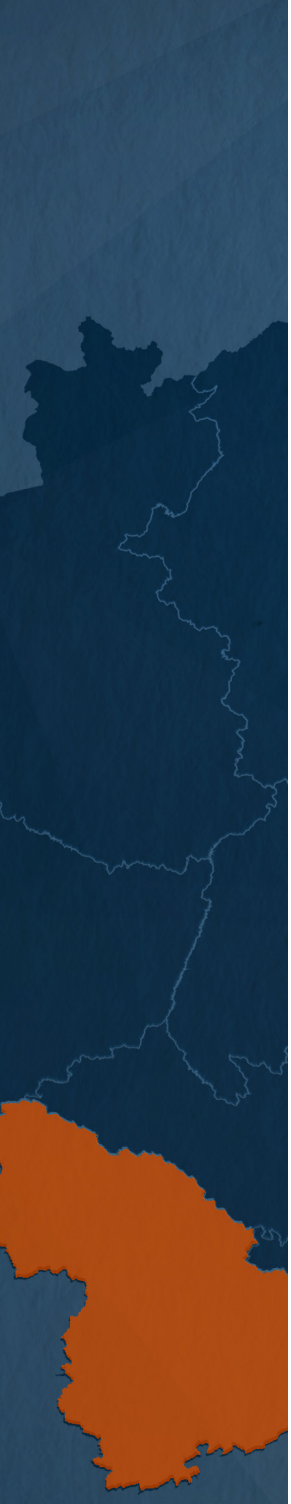
Antes de adentrar ao tema principal deste trabalho, é importante dissertar de maneira breve sobre o município de Varginha, que possui as instalações do Porto Seco Sul de Minas. De acordo com o censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), Varginha possui 136.467 habitantes - sendo a 19° maior cidade do estado de Minas Gerais -, além de uma área territorial de 395.396km².

Em relação à sua localização, Varginha está localizada na mesorregião Sul/Sudoeste de Minas, na microrregião que possui seu nome e, no que concerne à sua hierarquia urbana, é considerada uma capital regional, devido a atração que a cidade exerce às populações de outros centros urbanos (IBGE, 2024). Como municípios limítrofes estão: Carmo da Cachoeira, Elói Mendes, Monsenhor Paulo, Três Corações e Três Pontas, como mostra a Figura 1.

Figura 1 - Localização do município de Varginha (MG)



Fonte: Google Maps (2025).

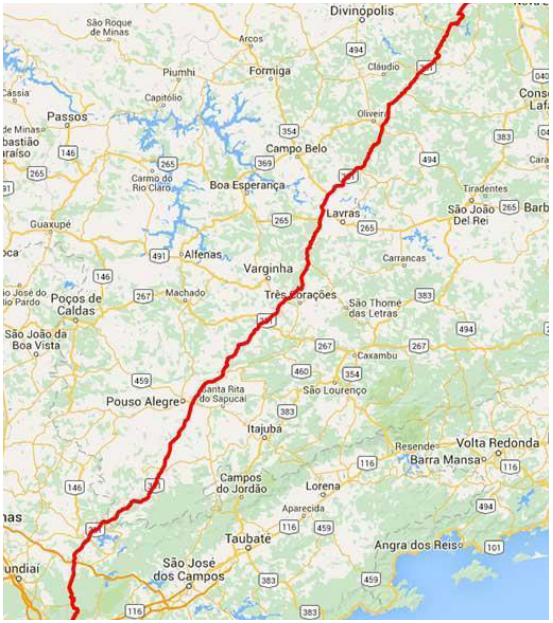


Em relação ao tema principal deste trabalho, o Porto Seco Sul de Minas, de acordo com Cazelato *et al*. (2016), este iniciou suas atividades no ano de 1993, com a motivação sendo a exportação de café, e foi a primeira Estação Aduaneira do Interior a iniciar seu funcionamento no Brasil. Destaca-se, também, que, em 2012, o Porto Seco Sul de Minas foi introduzido ao Condomínio Industrial Tecnológico (CIT) (Silva, 2022). Assim, este empreendimento foi preparado para operar como um hub logístico multimodal, que se encontra localizado a menos de 400 km de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, e dos relevantes aeroportos e portos marítimos do Brasil (Porto Seco Sul de Minas, 2025).

Somada às capitais citadas no parágrafo anterior, é importante abordar que o Porto Seco Sul de Minas também possui uma boa localização em relação a importantes municípios e regiões do interior do Brasil como, por exemplo, Campinas, Ribeirão Preto e o Vale do Paraíba, todos do estado de São Paulo (Brito *et al*. 2018).

Desta forma, a existência de um porto seco no sul de Minas Gerais é um fator importante em relação à logística na região, especialmente de mercadorias, em sua importação e exportação; contudo, é fundamental citar a importância da Rodovia Fernão Dias (Figura 2) para a facilitação da logística nesta localidade (Costa; Albino, 2018).

Figura 2 - Trecho da Rodovia Fernão Dias (São Paulo a Belo Horizonte)



Fonte: Rodovia Fernão Dias (2025).

Atualmente, o Porto Seco Sul de Minas conta com uma área de 44 mil m², além de uma área de pátio para depósito de contêineres e movimentação de cargas de 45.000m²/1.100TEU's, armazéns climatizados para as temperaturas que vão de 0°C a 10°C, 2°C a 8°C e de 15° a 25°C, e armazéns para fármacos e alimentos (Porto Seco Sul de Minas, 2025).

Rodrigues e Faria (2017) realçam que a presença de um porto seco no município de Varginha atraiu diversas empresas, até mesmo de âmbito multinacional a se instalarem na cidade, fato que está somado a facilidade no que tange a acessibilidade e o transporte local, visto que Varginha possui uma localização estratégica e privilegiada.



É de suma importância salientar que o Porto Seco Sul de Minas está localizado na região que mais produz café no estado de Minas Gerais, sendo, também, um produto de boa qualidade (Espírito Santo, 2002). Desta forma, o café produzido no sul de Minas Gerais é um produto de destaque em relação às exportações e o Porto Seco é fundamental para que este procedimento possa ser realizado.

Além disso, fatores como a modernização e expansão do Porto Seco possuem um papel fundamental na transformação da cidade de Varginha em um centro estratégico em relação ao café e ao comércio exterior (Barros, 2024). Sendo assim, somado ao fato de estar em uma ótima localização, a evolução deste empreendimento também fez com que o município se transformasse em um componente importante no comércio, desde o âmbito local até internacional, com as exportações.

Os principais destinos das mercadorias que são enviadas pelas empresas presentes no Porto Seco Sul de Minas são o Porto de Santos, o Porto do Rio de Janeiro, o Porto de Vitória e o Aeroporto Internacional de Guarulhos (Campos *et al*., 2015). Desta forma, visualiza-se que o Porto Seco localizado em Varginha é um elemento importante no recebimento e no envio das mercadorias pois, após chegarem a esses destinos, estas são transportadas para o comércio nacional ou internacional.

Outrossim, o Porto Seco Sul de Minas tem a licença para atuar como Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA)[6] e dispõe de uma infraestrutura para movimentar e armazenar cargas gerais e químicas, somadas as que estão sujeitas à aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) - que possui um escritório administrativo no local, assim como o Ministério da Agricultura e as Receitas Estadual e Federal (Porto Seco Sul de Minas, 2025).

6 De acordo com Zammar et al. (2014, p.1), o Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA) "consiste numa plataforma logística, alfandegada e que possibilitará que as empresas ali instaladas possam importar suas matérias primas, produzir e só no momento da destinação de sua produção é que incidirão os impostos, quer sejam de importação, para o mercado interno, quer seja de exportação, para o mercado externo."



O empreendimento possui uma área que contém armazéns gerais e armazéns alfandegários, tendo, no interior desta área, espaço climatizado, câmara fria, armazéns farmacêutico e químico, estacionamento e pátio para os contêineres, escritórios administrativos - citados anteriormente; ademais, o Porto Seco Sul de Minas fica ao lado do aeroporto de Varginha, que possui uma pista de 2.100 metros de comprimento, adequada para pousos e decolagens de aeronaves de carga de médio porte (Cazelato *et al*., 2016; Porto Seco Sul de Minas, 2025).

Associado ao sítio aeroportuário e tendo em mente que o transporte aéreo de cargas é uma alternativa logística, o espaço é apropriado para o desenvolvimento regional tornando-se em um local atrativo para indústrias e empresas de serviços correlacionados ao aeroporto e de outras instituições - especialmente suprindo a necessidades destas (Rodrigues; Faria, 2017).

Mesmo com a proximidade do empreendimento em relação ao aeroporto de Varginha, o transporte rodoviário tem uma grande importância, especialmente devido a malha rodoviária nacional e a quantidade de transportes que são realizados através deste meio. Sendo assim, o transporte rodoviário é importante para os serviços que são prestados pelo Porto Seco Sul de Minas, especialmente, observando os pontos positivos desta modalidade de transportes como a capacidade de transportar grandes volumes, a flexibilidade do serviço e do deslocamento das exportações (Pereira *et al*., 2015).

Sobre os serviços que o Porto Seco Sul de Minas oferece aos seus clientes, podem ser vistos: armazenagem com anuência (Anvisa), armazenagem de cargas perigosas (IMO), armazenagem de cargas refrigeradas e resfriadas, armazenagem de cargas secas, colocação de selos fiscais, conclusão de trânsito aduaneiro na importação, consolidação e desconsolidação de cargas e reembalagem, paletização e despaletização (Porto Seco Sul de Minas, 2025).

Em adição aos serviços citados, o Porto Seco Sul de Minas possui os seguintes regimes aduaneiros: Admissão Temporária, Depósito Alfandegário Certificado, Depósito Alfandegado Público, Depósito Especial, Drawback, Entreposto Aduaneiro na Importação, Entreposto Aduaneiro na Exportação, Entreposto Industrial, Exportação, Exportação Temporária e Licenças de Funcionamento da Anvisa (Porto Seco Sul de Minas, 2025). O Quadro 1 sintetiza tais regimes aduaneiros.

Quadro 1 - Regimes Aduaneiros do Porto Seco Sul de Minas

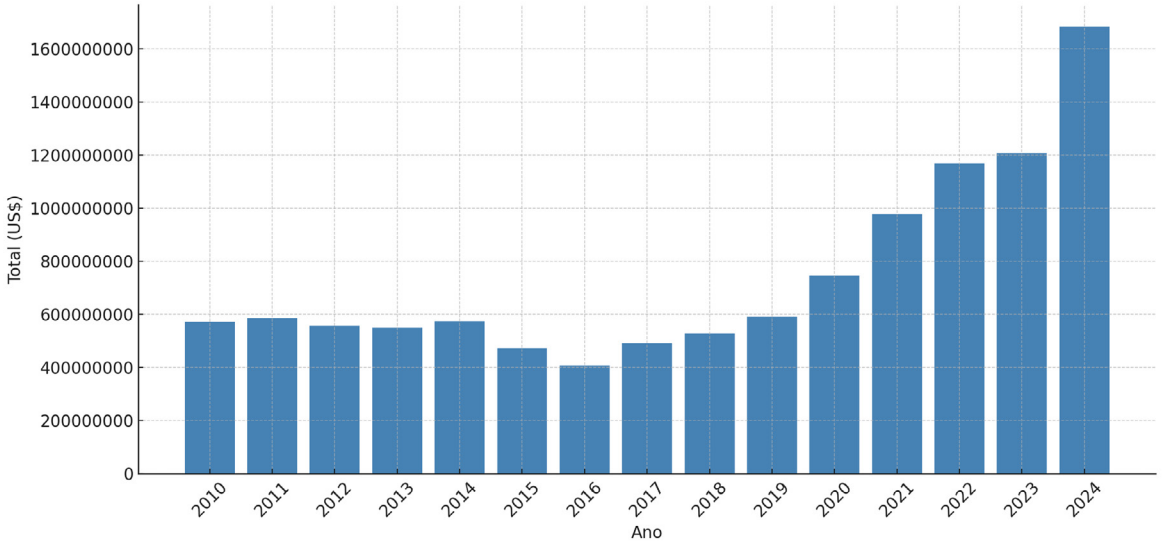
Regime Aduaneiro	Função
Admissão Temporária	Permite que a importação de bens através do Porto Seco Sul de Minas que devam permanecer no país durante prazo fixado, com suspensão total do pagamento de tributos, ou com suspensão parcial, no caso de utilização econômica. Ao final do prazo, a mercadoria pode ser novamente exportada ou nacionalizada.
Depósito Alfandegário Certificado	Permite ao exportador concluir o despacho de exportação e receber as cambiais ainda com a mercadoria depositada no Porto Seco Sul de Minas. Desta forma, a mercadoria é considerada propriedade do importador no exterior.
Deposito Alfandegário Público	Permite que as mercadorias importadas tenham impostos federais e estaduais suspensos até a nacionalização e o despacho para o consumo.
Depósito Especial	Permite a estocagem de componentes empregados na prestação de determinados serviços. É de uso privativo da empresa que obtiver a permissão e possibilita a permanência da mercadoria no Porto Seco Sul de Minas por até cinco anos com suspensão do pagamento de tributos.
Drawback	Permite a utilização do Porto Seco Sul de Minas em importações para beneficiamento de produtos no país, com suspensão, restituição ou isenção de impostos, para posterior exportação.

Regime Aduaneiro	Função
Entreposto Aduaneiro na Importação	Permite importar, com ou sem mercadoria cambial, mercadorias com a suspensão de Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), PIS e Cofins, até a nacionalização, total ou parcial, do lote importado, dentro do prazo de um ano, prorrogável por períodos consecutivos, mediante justificativa junto à Receita Federal do Brasil.
Entreposto Aduaneiro na Exportação	Permite a armazenagem de mercadorias no Porto Seco Sul de Minas com a suspensão de pagamento dos impostos, na modalidade de regime comum e com direito à utilização dos benefícios fiscais relativos à exportação, antes que o efetivo embarque para o exterior.
Entreposto Industrial	O processo de industrialização em área alfandegária permite que sua empresa crie uma filial dentro do Porto Seco Sul de Minas e fique apta a montar uma linha de produção com objetivo de agregar aos materiais nacionais, componentes importados com a suspensão total dos impostos.
Exportação	Saída de produtos para o exterior através de Trânsito Aduaneiro.
Exportação Temporária	Permite a saída de mercadorias do país, com a suspensão de pagamento do imposto de exportação condicionada ao seu retorno em prazo determinado, no mesmo estado que foram exportadas.
Licenças de Funcionamento da Anvisa	Medicamentos; Medicamentos Controlados; Insumos Farmacêuticos; Correlatos; Equipamentos Médico-Hospitalares; Cosméticos; Saneantes

Fonte: Porto Seco Sul de Minas (2025).

Somado às atribuições associadas aos Regimes Aduaneiros do Porto Seco Sul de Minas citadas anteriormente, também é importante ressaltar os valores que são recebidos pelo Porto Seco Sul de Minas no que tange à importação nos últimos 14 anos. Em um primeiro plano, é possível observar, desde 2017, um aumento nos valores recebidos na importação, ultrapassando a marca de US$1.000.000.000,00 em 2022.

Figura 3 - Valores recebidos na importação em dólares (US$) – 2010-2024



Fonte: Porto Seco Sul de Minas (2025).

Observando a Figura 3, fornecida pelo Porto Seco Sul de Minas, é possível acompanhar o crescimento acelerado de seu faturamento, mantido inclusive durante o período pandêmico de 2020 e 2021. O ritmo de crescimento do faturamento é acompanhado pelo crescimento dos empregos diretos e indiretos e da arrecadação, tanto federal, como estadual e municipal.

Por fim, além das atribuições citadas, evidencia-se, também, fatores como a inovação e a sustentabilidade. No primeiro tópico, o Porto Seco Sul de Minas é integrante do Cesul Lab - incubadora de produtos, ideias e negócios, idealizado pelo Conselho Empresarial do Sul de Minas, cujo objetivo é fomentar o desenvolvimento econômico. Em 2024 o Porto Seco criou o seu parque tecnológico, com o nome de Porto Inovação, o 9º parque tecnológico do Estado de Minas Gerais e a primeira iniciativa deste tipo totalmente privada.

Em relação à sustentabilidade, a empresa tem investido constantemente em produção de energia renovável, principalmente baseadas em placas fotovoltaicas, preservação de áreas verdes em seu território e implementação de processos de reciclagem (Porto Seco Sul de Minas, 2025).

DISCUSSÃO

Diante do que exposto, é possível observar que o Porto Seco Sul de Minas oferece diversos serviços aos seus clientes, por exemplo: logística aduaneira, logística de armazenagem, economia de custos, variedade de serviços prestados, logística de industrialização, flexibilização dos custos financeiros, maior segurança para a carga e a maior velocidade na liberação das cargas (Louzada, 2005).

Somado a isso, a partir dos produtos que são transportados a portos e aeroportos nacionais, diversas mercadorias que passam pelo local vão para o exterior. Machado *et al*. (2013) ressaltam que, além de estar proximamente associado com a logística internacional, a flexibilização das operações realizadas no local pode acrescentar valor ao produto que está sendo importado ou exportado. Outrossim, os portos secos podem ser tidos como uma opção logística que tem o objetivo de diminuir a quantidade de mercadorias nas regiões alfandegárias presentes em portos, aeroportos e em pontos de fronteira brasileiros, isto significa, nas zonas primárias do território aduaneiro (Amaral *et al*., 2022).

No que concerne à localização do empreendimento, os portos secos são instalados, de preferência, em locais próximos às regiões consumidoras ou produtoras e em zonas secundárias, onde são efetuadas operações de armazenamento, movimentação e despacho aduaneiro de mercadorias (Lara; Soares, 2005; Picinin;



Kovaleski; Raimundi, 2009). Somado a isso, os serviços aduaneiros efetuados no Porto Seco são fiscalizados pela Secretaria da Receita Federal (Lara; Soares, 2005). Tendo em mente a localização do porto Seco Sul de Minas, este está próximo de municípios que são grandes produtores de café; além disso, há, no local, o escritório da Receita Federal e de outras entidades como Receita Estadual (MG) e Anvisa.

Além das atividades e atribuições importantes anteriormente ressaltadas que o Porto Seco possui no interior de suas localidades, cita-se, também, o crescimento que este empreendimento proporciona na faceta regional, em outras palavras, com a geração de empregos e atraindo novas empresas e investimentos de âmbito federal (Ferreira; Oliveira, 2017).

Com isso, os serviços realizados pelos portos secos possibilitam a interiorização da logística internacional, favorecendo para a diminuição de custos e uma maior agilidade nos procedimentos aduaneiros (Souza; Lara; Silva, 2017). Conforme tais autores, os Portos Secos são aptos para oferecer e administrar determinados regimes aduaneiros especiais como, por exemplo, a importação e a exportação, o desembaraço de trânsito aduaneiro e o entreposto industrial sob o controle aduaneiro informatizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública iniciada há décadas para a criação dos CIAI, depois Eadi e atualmente porto seco, demonstra ter a capacidade de impactar positivamente o desenvolvimento econômico e social, de uma região, um estado e, em última análise, todo o país.

A facilitação de processos de importação e exportação de bens de capital e de consumo favorece a indústria, comércio, serviços e o agronegócio nacionais. Isso ocorre pois aumenta a eficiência



e eficácia do comércio internacional, tornando o país mais atrativo para iniciativas empresariais, tanto geradas internamente, como as vindas de iniciativas estrangeiras.

O objetivo deste trabalho foi, através dos serviços prestados, averiguar a importância do Porto Seco Sul De Minas, para o município de Varginha e para a região do Sul de Minas Gerais. Apoiado no objetivo, a bibliografia sobre o tema foi importante para complementar o que foi proposto para este artigo, especialmente em relação à relevância dos serviços prestados pelo porto seco, à logística e à história desses empreendimentos.

Ademais, o Porto Seco Sul de Minas tem um papel importante sobre as mercadorias que são importadas e exportadas do território nacional. Por meio dos serviços oferecidos no local, este é um ator fundamental à região, visto que é o único porto seco presente no sul de Minas Gerais e possui uma localização que facilita a logística no que se refere principalmente às cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e outros municípios do interior.

A cadeia produtiva do café possui um destaque no que tange a sua produção na região do sul de Minas Gerais; consequentemente, o Porto Seco é uma peça importante para as exportações deste produto, sendo a construção deste empreendimento motivada pela exportação do café e que expandiu sua atuação ao longo desta importante cadeia produtiva e para outras cadeias produtivas também (vide os serviços para fármacos, por exemplo).

Este trabalho contribui para a evidenciação dos serviços e atividades que um porto seco pode proporcionar e da trajetória de um porto seco, em particular, o do Sul de Minas. Sugere-se, para trabalhos futuros, a realização de um estudo de caso aprofundado, descrevendo passo-a-passo a trajetória deste empreendimento e a sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social, local e regional, ao longo de sua existência.



REFERÊNCIAS

ALVES, Renato Lourenço; SOUZA, Paulo Augusto Ramalho de. PORTO SECO CUIABÁ: ANÁLISE DO DESEMPENHO LOGÍSTICO NA INTERIORIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 13, n. 3, 2021.

AMARAL, Larissa; LIMA, Afonso Carneiro; VASCONCELOS; Danilo Cavalcante de; RIBEIRO, Sarah Costa. Porto seco como estratégia logística para o Ceará. *In:* 8º EMBRAD. **Anais...** 2022.

BARROS, Samarane Fonseca de Souza. Portos secos e a rede logística brasileira: mediações teóricas sob a perspectiva dos processos escalares. **Terra Livre**, v. 1, n. 56, 2021.

BARROS, Samarane Fonseca de Souza. Contextos georregulatórios e produção capitalista de infraestruturas no Brasil. *In:* XVIII SIMPURB. **Anais...** Niterói, 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6759**, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRITO, Juliana Rainato de; SILVA, Sheldon William; PIURCOSKY, Fabricio Pelloso; GUIMARÃES JUNIOR, Ernani de Souza; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos. **Porto Seco Sul de Minas:** a importância logística do condomínio industrial e logístico. Gestão, Inovação e Negócios, v. 4, n. 2, 2018.

CAMPOS, Ana Flávia Dutra; Souza, Reginaldo da Silva; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos; OLIVEIRA, Gustavo Flausino; SOUZA, Genivaldo da Silva. Desafios logísticos para o escoamento da produção de café no Sul de Minas Gerais. XII SEGET. **Anais...** 2015.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; LANG, Júlio César. Interações econômicas na fronteira Brasil-Argentina: fluxos de mercadorias e investimentos produtivos na fronteira do Rio Grande do Sul com as províncias de Corrientes e Misiones. *In:* JOHNSON, Guillermo Alfredo; TEDESCHI, Losandro Antonio; SILVA, Marcos Antônio; CARIAS, Maria Gabriela Guillén; MASO, Tchella Fernandes (Orgs.) **América Platina:** dilemas, disputas e rupturas. Curitiba: Appris, 2016, p. 181-198.

COSTA, Ana Laura da; ALBINO, Pablo Murta Baião. Análise da competitividade das 50 maiores cooperativas de Minas Gerais. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 7, n. 1, p. 277-293, 2018.

CAZELATO, Luana; SOUZA, Reginaldo da Silva; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos; OLIVEIRA, Gustavo Flausino; OLIVEIRA, Felipe Flausino de. As motivações para a utilização dos Portos Secos: um estudo de caso do Porto Seco de Varginha-MG. XIII SEGET. **Anais...** 2016.

ESPÍRITO SANTO, Frederico Martini do. **Custos de logística nas exportações de café: o caso do porto seco de Varginha**. Tese (Título em Magister Scientae), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2002.

FERREIRA, Suiany Priscila de Macedo; OLIVEIRA, Janser Queiroz. Análise logística da implantação de um porto seco na cidade de Patrocínio-MG. **Anais do CENAR**, v. 2, p. 299-302, 2017.

FRANÇA, Roberto. Portos secos de fronteira como nós aduaneiros: o caso de Foz do Iguaçu- PR. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, v. 7, n. 2, 2016.

FRANÇA, Roberto. CONTROLE ADUANEIRO, USO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO E SITUAÇÃO GEOGRÁFICA: O CASO DE NODAL DE FOZ DO IGUAÇU-PR. **Ra'e Ga**, v. 42, 2017.

GERMANO, Elionaia Coelho; JUNIOR, Acyr Elias Freire. A importância do porto seco como facilitador na armazenagem e desembaraço aduaneiro. **Revista Fatec Sebrae em debate-gestão, tecnologias e negócios**, v. 4, n. 6, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, Rangel Gomes; MESQUITA, Pollyana Vaz Ferreira; FERREIRA, Lara Cristine Gomes. A importância do Porto Seco de Anápolis na economia agroindustrial de Goiás. *In:* CONGRESSO DE PESQUISA, ENSINO E EXTENSÃO DA UFG - CONPEEX, 3., 2006, Goiânia. Anais eletrônicos do XIV Seminário de Iniciação Cientifica. **Anais...** Goiânia, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, p. 20-29, 1995.

GOOGLE MAPS. Varginha MG. **Google**, 2025. Disponível em: https://www.google.com.br/maps/@-21.5968519,-45.5386002,10z?entry=ttu&g_ep=EgoyMDI1MDIyNi4xIKXMDSoASAFQAw%3D%3D. Acesso em: 27 fev. 2025.

IBGE. Varginha (MG) | Cidades e Estados. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/varginha.html. Acesso em: 27 fev. 2025.

LARA, José Edson; SOARES, Antonia Dolores Bélico. A participação dos portos secos na interiorização das operações de importação e exportação: um estudo de caso. **FACEF Pesquisa-Desenvolvimento e Gestão**, v. 8, n. 3, 2005.

LOUZADA, Cláudia Espindola Cabral. **Panorama dos portos secos no Brasil: avaliação e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MACHADO, Sivanilza Teixeira; SANTOS, Rodrigo Couto; REIS, João Gilberto Mendes dos; OLIVEIRA, Rone Vieira; DELIBERADOR, Lucas Rodrigues; CAVALCANTI, Marly. Estudo sobre a utilização de portos secos no Brasil e uma proposta de implementação desses no estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 3, n. 1, 2013.

PEREIRA, Flávia Oliveira; Souza, Reginaldo da Silva; PORTUGAL JÚNIOR, Pedro dos Santos; OLIVEIRA, Gustavo Flausino; OLIVEIRA, Felipe Flausino de. Logística de transporte: um estudo de caso dos desafios do transporte rodoviário para as operações de comércio exterior no Sul de Minas Gerais. XIII SEGET. **Anais...** 2015.

PICININ, Claudia Tania; KOVALESKI, João Luiz; RAIMUNDI, Claudiani Vieira. Análise do aspecto legislativo para implantação de uma plataforma logística: PLS 327/2006. **Revista ADMPG**, v. 2, n. 2, 2009.

PORTO SECO SUL DE MINAS. **Porto Seco Sul de Minas**. 2025. Disponível em: https://portosecosuldeminas.com.br/. Acesso em: 27 fev. 2025.

QUEIROZ, Eliane Aparecida. Porto seco: exportação brasileira. *In:* X Fatelog. **Anais...** Guarulhos, 2019.

RODOVIA FERNÃO DIAS. Mapa da Rodovia Fernão Dias. **Rodovia Fernão Dias**. Disponível em: https://www.rodoviafernaodias.com.br/mapa-rodovia-fernao-dias.php Acesso em: 31 de março de 2025.

RODRIGUES, Helen Ribeiro; FARIA, Teresa Cristina de Almeida. ST 1 O reflexo da reestruturação produtiva nas cidades médias: o caso de Varginha/MG. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira. O porto seco no contexto brasileiro. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 2, n. 1, 2016.

SILVA, Luis Paulo Batista da. Redes de transporte de mercadorias e fronteira: a logística nas cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia). **Revista transporte y territorio**, n. 9, 2013.

SILVA, Rondinely Fernando Resende da. Urbanização sul-mineira: Formação territorial e a organização pela dinâmica imobiliária na cidade média de Varginha (MG). **Geographia Opportuno Tempore**, v. 8, n. 2, 2022.

SOUZA, Reginaldo da Silva; LARA, José Edson; SILVA, Sheldon William. Os portos secos como canais de comércio exterior. **Revista Espacios**, v. 38, n. 21, 2017.

ZAMMAR, Alexandre; KOVALEVSKI, João Luiz; YOSHINO, Rui Tadashi; ZAMMAR, Gilberto; LUZ, Andréia Antunes. Centro Logístico e Industrial Aduaneiro–Clia–A Preparação para a Inovação: Percepção dos Exportadores da Região Dos Campos Gerais–Paraná–Brasil. **Revista Espacios**, v. 36, n. 4, 2015.

14

Francisco José Cardoso
Laura Machado de Mello Bueno

IMPACTOS DA URBANIZAÇÃO NOS AMBIENTES FLUVIAIS:

UMA ANÁLISE DAS CIDADES POLO DO SUL DE MINAS

IMPACTS OF URBANIZATION ON FLUVIAL ENVIRONMENTS:
AN ANALYSIS OF THE POLE CITIES OF SOUTHERN MINAS

IMPACTOS DE LA URBANIZACIÓN EN LOS AMBIENTES FLUVIALES:
UN ANÁLISIS DE LAS CIUDADES POLO DEL SUR DE MINAS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.14



RESUMO

O artigo analisa o impacto do crescimento econômico e urbano nos ambientes fluviais de cidades médias do Sul de Minas Gerais, examinando como o crescimento populacional e a expansão territorial alteram a dinâmica natural dos rios e córregos. O objetivo é compreender os padrões de ocupação dessas cidades e seus efeitos socioambientais, justificando-se pela necessidade de evitar problemas como a degradação ambiental dos ambientes fluviais, já enfrentados por grandes metrópoles. A metodologia adotada inclui a análise histórica, revisão bibliográfica e estudo de caso com dados do IBGE, imagens de satélite e observações in loco. Os resultados indicam que, embora algumas cidades tenham iniciativas pontuais, como parques lineares, predominam intervenções hidráulicas tradicionais, que desconsideram soluções sustentáveis. Diante disso, destaca-se a urgência de integrar planejamento urbano e ambiental, adotando modelos como infraestrutura verde e renaturalização, essenciais para garantir qualidade de vida e resiliência frente às mudanças climáticas.

Palavras-chave: Ambiente Fluviais. Expansão Urbana. Sul de Minas. Urbanismo Sustentável.



ABSTRACT

The article analyzes the impact of economic and urban growth on the fluvial environments of medium-sized cities in southern Minas Gerais, examining how population growth and territorial expansion alter the natural dynamics of rivers and streams. The objective is to understand the occupation patterns of these cities and their effects on urban streams and rivers, justified by the need to prevent problems such as environmental degradation of fluvial environments. The adopted methodology includes historical analysis, literature review, and a case study using IBGE data, satellite images, and on-site observations. The results indicate that, although some cities have isolated initiatives, such as linear parks, traditional hydraulic interventions predominate, disregarding sustainable solutions. Given this, the urgency of integrating urban and environmental planning is highlighted, adopting models such as green infrastructure and renaturalization, which are essential to ensuring quality of life and resilience to climate change.

Keywords*: Fluvial Environments. Urban Expansion. Southern Minas. Sustainable Urbanism.*



RESUMEN

El artículo analiza el impacto del crecimiento económico y urbano en los entornos fluviales de ciudades medianas del sur de Minas Gerais, examinando cómo el crecimiento poblacional y la expansión territorial alteran la dinámica natural de ríos y arroyos. El objetivo es comprender los patrones de ocupación de estas ciudades y sus efectos sobre los arroyos y ríos urbanos, justificándose por la necesidad de evitar problemas como la degradación ambiental de los entornos fluviales. La metodología adoptada incluye análisis histórico, revisión bibliográfica y estudio de caso con datos del IBGE, imágenes satelitales y observaciones in situ. Los resultados indican que, aunque algunas ciudades cuentan con iniciativas puntuales, como parques lineales, predominan las intervenciones hidráulicas tradicionales, que no consideran soluciones sostenibles. Ante esto, se destaca la urgencia de integrar la planificación urbana y ambiental, adoptando modelos como infraestructura verde y renaturalización, esenciales para garantizar la calidad de vida y la resiliencia frente al cambio climático.

***Palabras clave**: Ambientes Fluviales. Expansión Urbana. Sur de Minas. Urbanismo Sostenible.*



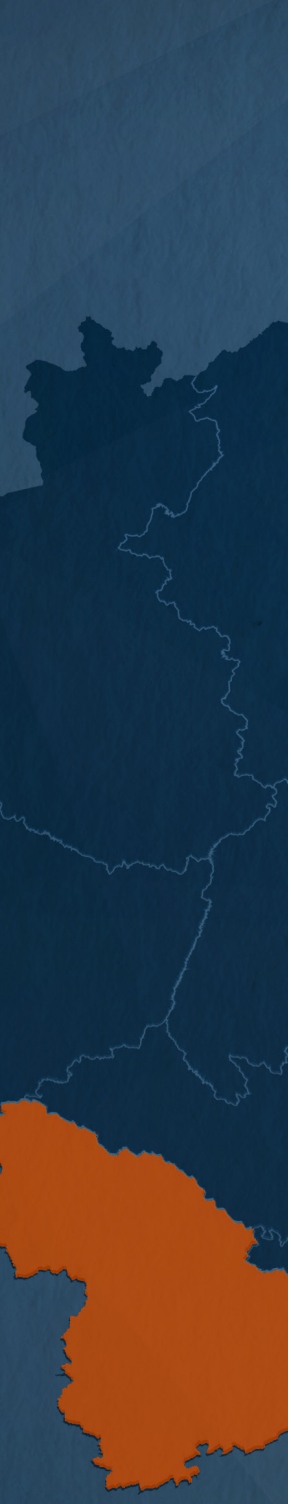
INTRODUÇÃO

O estudo dos ambientes fluviais em cidades de porte médio merece atenção devido à sua ascendência demográfica e funcional na hierarquia urbana. Pesquisadores, investidores e técnicos responsáveis pelo planejamento e a gestão urbana e regional tem procurado compreender a natureza e as implicações deste fenômeno.

As cidades médias são atrativas em relação às grandes e pequenas cidades. Seu porte demográfico e espacial possibilita a reprodução, em menor escala, das vantagens de aglomeração dos grandes centros, com problemas ambientais de menor magnitude. O crescimento demográfico é acompanhado de alterações espaciais, marcada pela expansão dos limites da cidade e mudanças no espaço intraurbano. Se não forem bem equacionadas, essas mudanças trarão problemas semelhantes aos da grande cidade, mesmo que em menor escala.

A industrialização nas cidades-polo do Sul de Minas Gerais é impulsionada pela proximidade com metrópoles como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo. Embora o desenvolvimento tenha sido mais tardio, iniciado na década de 1970, esse atraso pode ser vantajoso, permitindo a adoção de estratégias urbanísticas mais modernas e sustentáveis, valendo-se das lições positivas e negativas das grandes cidades.

Os ambientes fluviais desempenham um papel crucial na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, porém no processo de urbanização em geral são alterados e desvalorizados na paisagem e na morfologia urbana. Os cursos d´águas são retificados, canalizados e/ou tamponados, sua calha passa a ter a função de escoar a vazão de pico da drenagem pluvial e o esgoto doméstico e industrial.



O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023) alerta que as mudanças climáticas intensificarão eventos extremos, exigindo a adaptação urgente desses espaços. Existem diversos estudos teóricos e experiências práticas que procuram valorizar a água como um elemento constituinte do espaço urbano, porém ainda são recorrentes antigas práticas e modelos de urbanização predatórios e irresponsáveis.

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a ocupação urbana e os ambientes fluviais nos principais centros urbanos do Sul de Minas, considerando as transformações contemporâneas no espaço intraurbano.

A questão central é verificar se há uma mudança de postura na adoção de paradigmas do urbanismo contemporâneo com enfoque preventivo, ecológico e ambiental. Busca-se compreender se o desenvolvimento econômico tem sido acompanhado por soluções urbanísticas que valorizam a qualidade ambiental e estética dos cursos d'água, integrando-os à morfologia urbana, ou se ainda prevalecem práticas tradicionais, como a conversão de rios em vias sanitárias por meio de retificação, canalização e tamponamento.

AMBIENTES FLUVIAIS E URBANIZAÇÃO: ENTRE A DEGRADAÇÃO E A SUSTENTABILIDADE"

O desenvolvimento econômico das cidades médias provoca transformações demográficas e espaciais, com o crescimento populacional e a expansão urbana modificando o espaço pré-existente. A velocidade dessas alterações pode variar, mas, em muitos casos, trazem impactos semelhantes aos das grandes cidades, como a segregação socioespacial e a degradação ambiental.



As cidades médias, assim como as metrópoles, passam por processos urbanos intensivos e extensivos, consumindo recursos naturais sem considerar o patrimônio histórico e as restrições ambientais (GONÇALVES; ZANCHETI; MOREIRA, 2000). O crescimento urbano nessas cidades segue uma lógica similar à das grandes, com problemas análogos, como a degradação ambiental e a segregação.

Mesmo em cidades em desenvolvimento, há áreas preservadas que resistem às pressões da modernização. Gonçalves, Zancheti e Moreira (2000) observam que a metrópole apresenta-se como um conjunto de cidades e partes de cidades com origem em diferentes épocas históricas que se integram em um todo único. Esse conceito pode ser estendido às cidades médias, onde diferentes temporalidades coexistem no mesmo espaço.

O modelo de distribuição espacial das cidades no século XXI tem se afastado do monocentrismo, adotando formas mais fragmentadas e dispersas. Ojima (2007) explica que a dispersão não está relacionada ao tamanho populacional, mas com mudanças da vida cotidiana e à necessidade de isolar-se dos riscos sociais. Monte Mor (2012) também destaca que processos capitalistas dominantes alteram a lógica centro-periferia, criando novos formatos de ocupação como condomínios dispersos e parques tecnológicos, fenômenos também observados em cidades médias.

Embora as condições ambientais e os riscos variem, as mudanças urbanas nas cidades médias geram incômodos relacionados à ocupação do território e ao impacto ambiental, inclusive em áreas fluviais. Apesar de se esperar impactos menores que nas metrópoles, as transformações urbanas continuam a afetar o meio ambiente. Rolnik e Klink (2011) ressaltam que a falta de capacidade de investimento e a regulação inadequada do mercado imobiliário resultam em cidades sem urbanidade. Além disso, o espaço fluvial, embora essencial para a qualidade de vida urbana, muitas vezes é negligenciado e tratado apenas como área residual ou sujeito a intervenções inadequadas.



A simples demarcação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) ao longo dos cursos d'água não tem garantido a valorização desses espaços pela população. Frequentemente descaracterizadas e degradadas, no meio urbano essas áreas sofrem com intervenções que desconsideram sua função social e ambiental. O crescimento urbano, com a impermeabilização do solo e o aumento da vazão dos rios, intensifica transbordamentos e desestabiliza as margens, muitas vezes ocupadas por moradias, sistema viário ou outros usos de forma inadequada.

Além de problemas hidrogeológicos, os cursos d'água enfrentam a poluição proveniente de esgoto doméstico e industrial, bem como a contaminação por materiais carreados pela chuva. No Brasil, a falta de infraestrutura de saneamento agrava o problema. Intervenções urbanísticas priorizam aspectos hidráulicos e viários, levando à canalização dos rios e a perdas ambientais e paisagísticas.

Rolnik e Klink (2015) destacam que a "engenharia sanitarista" produziu a cidade como uma máquina de produção e circulação, processando alterações nos rios, vales inundáveis e encostas como obstáculos a serem superados, aterrando, terraplanando e cauci-onando as águas, em um desenho que procura maximizar o aprovei-tamento do solo com mercadoria.

De acordo com Kaushal e Belt (2012) atualmente há uma crí-tica em relação à concepção sanitarista, que foi dominante antes do século XXI, sendo substituída pela cidade sustentável, que leva em consideração os ciclos biogeoquímicos e as peculiaridades do ecos-sistema urbano, produzindo intervenções com múltiplas funções e desenho urbano de qualidade.

Há correntes teóricas do urbanismo contemporâneo que têm procurado estabelecer uma nova forma de ocupação do território, produzindo propostas e intervenções em ambientes fluviais que con-templam aspectos ambientais e urbanísticos.



Cardoso (2017) destaca a relação das principais correntes em relação ao tratamento dado aos ambientes fluviais. A ecologia da paisagem, por exemplo, propõe uma ocupação mais harmoniosa, criando parques lineares e caminhos verdes ao longo dos rios. A infraestrutura verde, por sua vez, busca integrar a conectividade ecológica da ecologia da paisagem em múltiplas escalas, tanto regionais quanto locais. A renaturalização busca reverter intervenções anteriores, restaurando a dinâmica natural dos rios. Embora eficaz em áreas rurais, sua aplicação em meio urbano é desafiadora. Programas como Urbem na Europa e Water Sensitive Urban Design (WSUD) em Sidney utilizam cursos d'água para melhorar a qualidade e quantidade da água e reduzir temperaturas urbanas. Em Belo Horizonte, o programa SWITCH promoveu atividades de planejamento e gestão sustentável de águas urbanas.

Mello (2014) argumenta que intervenções eficazes devem considerar tanto o meio ambiente quanto os aspectos urbanos, buscando soluções que promovam a proteção da biodiversidade, a estabilização das margens e a variação natural dos níveis d'água. A cidade deve ser planejada de forma a qualificar os ambientes fluviais, promover o convívio social e fortalecer a identidade e o pertencimento da população com seus corpos d'água.

Projetos bem-sucedidos em cidades europeias, norte-americanas e de outras regiões, podem servir de exemplo para o Brasil, onde também existem experiencias exitosas, como o Programa de Recuperação Ambiental do Rio Tijuco Preto em São Carlos-SP, o Projeto Drenurbs de Belo Horizonte-MG, o Programa Macambira Anicuns em Goiânia-GO, o Projeto Capibaribe Melhor em Recife-PE, a Rua da Praia em Piracicaba-SP e Sistema de Parques Lineares de Indaiatuba-SP.

Os ambientes fluviais desempenham um papel fundamental na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, atuando como reguladores naturais do ciclo hidrológico e contribuindo para a absorção de carbono, a manutenção da biodiversidade e a redução dos

riscos de inundações e secas. Contribuem também com o conforto higrotérmico nos ambientes urbanos ao redor. No entanto, o aumento da frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos exige a adaptação desses ecossistemas para garantir sua resiliência e funcionalidade no futuro. Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2023), a degradação de rios e zonas úmidas compromete a capacidade dos sistemas naturais de amortecer os efeitos das mudanças climáticas, tornando essencial a implementação de estratégias de conservação e restauração baseadas em soluções baseadas na natureza.

AMBIENTES FLUVIAIS DAS CIDADES MÉDIAS DO SUL DE MINAS

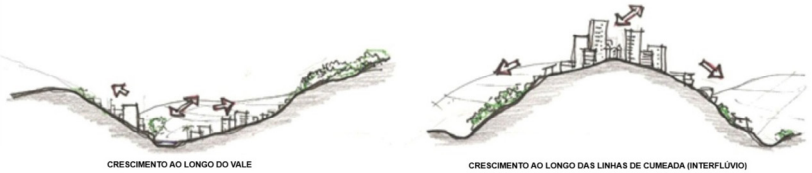
Segundo o IBGE, o Sul/Sudoeste de Minas é uma das 12 mesorregiões do estado, com uma área de 49.525,50 km². A região é composta por 10 microrregiões: Alfenas, Andrelândia, Itajubá, São Lourenço, São Sebastião do Paraíso, Passos, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Rita do Sapucaí e Varginha, nomeadas de acordo com a cidade-polo, que foram objeto deste estudo.

A ocupação do Sul de Minas, iniciada no final do século XVII, demonstra a importância dos rios como vetores de penetração territorial, seguindo a lógica exploratória dos bandeirantes em busca de ouro e pedras preciosas. Essa fase inicial, como apontam Gonçalves, Zancheti e Moreira (2000) ao descreverem a formação das metrópoles, estabeleceu um padrão de desenvolvimento onde os cursos d'água eram primariamente vistos como vias de acesso e recursos a serem explorados. A descoberta do ouro impulsionou expedições que utilizavam o Rio Paraíba, o Rio Grande, o Rio das Velhas e o Rio Doce como principais eixos de circulação, irradiando ramificações que deram origem aos primeiros núcleos urbanos, especialmente nas proximidades da mineração do Rio Sapucaí e em pontos de pouso.

A consolidação da ocupação do Sul de Minas ocorreu a partir do século XVIII e meados do século XIX, com a instalação dos primeiros municípios como Campanha (1798), Jacuí (1801), Baependi (1814), Pouso Alegre (1831), Aiuruoca (1834), Camanducaia (1840), Itajubá (1848), Passos (1848) e Caldas (1849). Os demais polos regionais, foco deste trabalho, foram instituídos a partir da metade do século XVIII, sendo Alfenas (1860), Varginha (1881), São Sebastião do Paraiso (1870), Três Corações (1884), Poços de Caldas (1888). São Lourenço é o mais recente, datando de 1927.

A ocupação inicial revela a gênese de um processo de desenvolvimento que estava intrinsecamente ligado à disponibilidade hídrica. A água era fundamental não apenas para o abastecimento e a alimentação, mas também como hidrovia em rios mais caudalosos. A ocupação inicial concentrou-se nas áreas mais elevadas, próximas a nascentes, ou ao longo dos vales fluviais, expandindo-se posteriormente para as encostas, um padrão que reflete a busca por recursos e a adaptação à topografia local (Figura 01).

Figura 01 - Croqui das tipologias da ocupação inicial e sentido de crescimento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Itajubá, Santa Rita do Sapucaí, Três Corações e Pouso Alegre são exemplos da expansão urbana a partir dos vales, enfrentando enchentes periódicas de áreas urbanas próximas dos rios.

Alfenas, Varginha, São Sebastião do Paraiso apresentam a segunda forma de ocupação, a partir das áreas mais altas, com o abastecimento feito por nascentes e pequenos cursos d´águas próximos do núcleo urbano. Os fundos de vale configuram áreas residuais e barreiras que foram posteriormente transpostos e suas margens ocupadas.



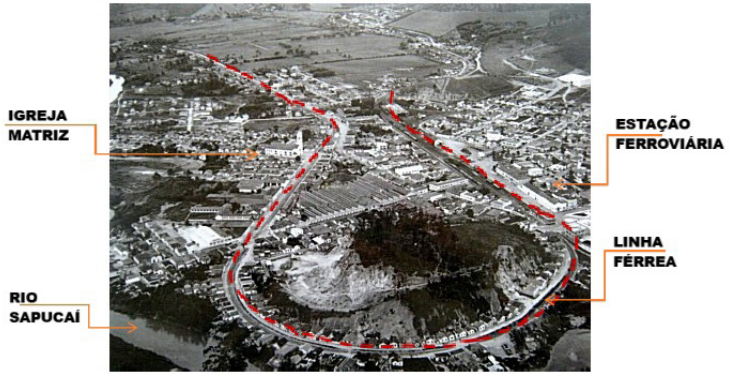
A coexistência dessas formas de ocupação demonstra a complexidade da formação urbana regional em diferentes temporalidades, conceito estendido às cidades médias por Gonçalves, Zancheti e Moreira (2000).

Um caso particular é o desenvolvimento das estâncias hidrotermais como Poços de Caldas e São Lourenço, onde as fontes de água mineral atuaram como principal indutor do crescimento, desviando do padrão de centralidade da igreja, comum em outras cidades mineiras. O investimento em projetos urbanísticos estéticos, com a construção de balneários e parques, evidencia uma valorização inicial da água como atrativo econômico e social. Contudo, a canalização e o tamponamento de rios nessas cidades para a construção de vias sanitárias revelam a priorização do aumento da velocidade de escoamento d´água e da infraestrutura viária em detrimento da preservação dos cursos d'água. Esse padrão, desenvolvido a partir da base conceitual da engenharia sanitária, atualmente é criticado e deve ser superado por modelos que priorizam a preservação da dinâmica ambiental (Rolnik e Klink, 2015).

Até a década de 1960, o porte relativamente pequeno das cidades do Sul de Minas, com a maioria da população residindo em áreas rurais, sugere um impacto menor sobre os ambientes fluviais em comparação com o período subsequente de urbanização acelerada. As cidades mais urbanizadas eram os centros polarizadores e as estâncias hidrotermais, como Poços de Caldas, Caxambu e São Lourenço, já tinham mais de 80% de urbanização em 1950. As cidades de Passos, Guaxupé, Alfenas Três Corações, Varginha, Pouso Alegre e Itajubá se destacam com valores acima de 70%.

Itajubá, a cidade mais populosa em 1960, tinha 50.248 habitantes, com uma ocupação relativamente compacta e com baixa densidade (figura 02). Passos com 46.907 habitantes, Poços de Caldas com 38.198 habitantes e Varginha com 33.221 habitantes completavam a lista das cidades mais populosas.

Figura 02 – Itajubá na década de 1960



Fonte: http://www.estacoesferroviarias.com.br/rmv_sapucai/itajuba.htm

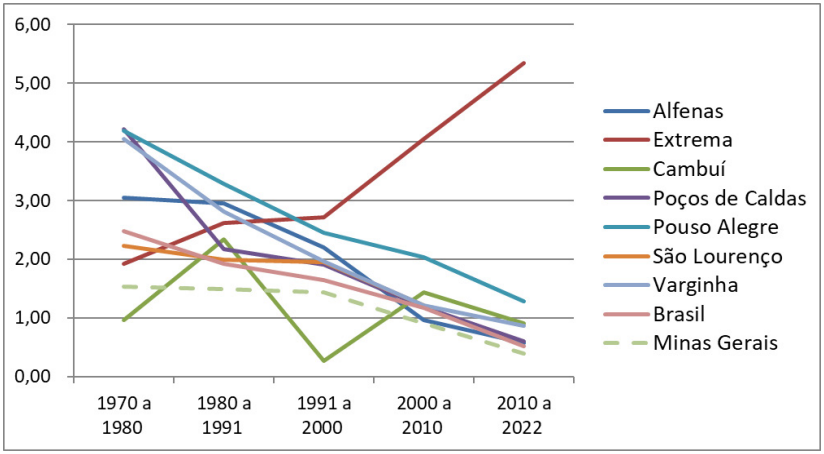
A década de 1970 marcou um período de crescimento acelerado para as principais cidades do Sul de Minas, impulsionado pela industrialização, expansão do setor de serviços e da mineração. Esse crescimento, concentrado em polos como Poços de Caldas, Varginha, Pouso Alegre, São Sebastiao do Paraiso e Alfenas, resultou na expansão das áreas urbanizadas para além dos limites dos vales fluviais, ocupando novas microbacias hidrográficas. Esse processo, frequentemente replica os padrões de dispersão e fragmentação observados em grandes centros urbanos, com a verticalização das áreas centrais, criação de loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais distantes da urbanização consolidada e formação vazios urbanos. Esse processo comprova que a lógica de desenvolvimento que nem sempre considera a capacidade de suporte do território e a preservação ambiental.

O crescimento dos centros urbanos não é homogêneo, com a maioria das cidades apresentando baixas taxas de crescimento ou até mesmo negativas. De acordo com Queiroga (2005) as regiões com maior interesse do capital imobiliário tendem a receber mais investimentos do poder público, concentrando a urbanização.

Alfenas é um exemplo deste processo. Até a década de 1960 ocupava apenas o platô mais alto, sem transpor vales ou ocupar ao redor de nascentes. A partir desta data inicia a expansão periférica com a construção de loteamentos e a formação de vazios urbanos.

A tendência de retração nas taxas de crescimento populacional a partir da década de 1980 não impediu a continuidade da expansão urbana. As cidades polos do Sul de Minas apresentam diminuição das taxas de crescimento, porém ainda acima da média nacional e de Minas Gerais (Gráfico 01).

Gráfico 01 - Taxa de crescimento anual dos principais centros, de 1970 a 2022



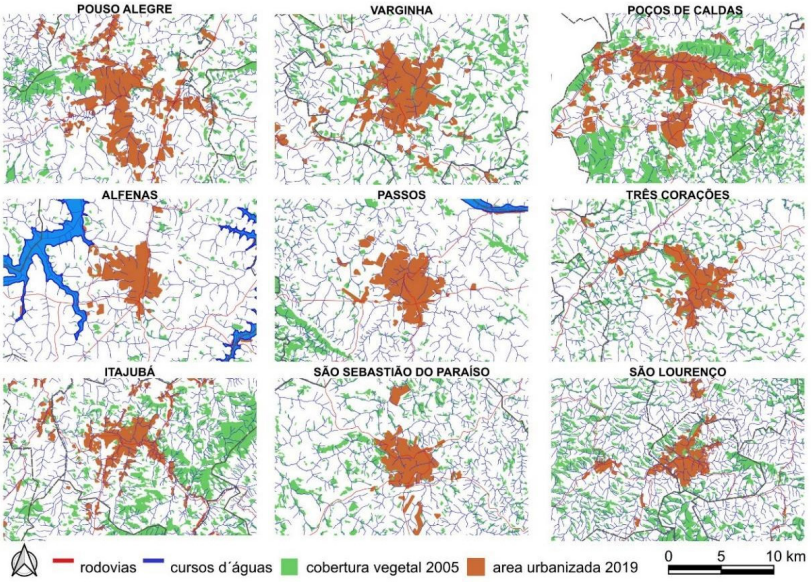
Fonte: Censos do IBGE.

O crescimento significativo de cidades menores, influenciado pela proximidade a centros maiores ou eixos rodoviários, demonstra a complexidade das dinâmicas regionais. Entre 1980 e 1991, Jacutinga (3,75% a/a) e Monte Sião (4,27% a/a) formaram um *cluster* na produção de malhas. Cambuí e, sobretudo, Extrema foram impulsionadas pela expansão de São Paulo ao longo da Rodovia Fernão Dias. Essa é uma tendência que se mantem no período entre 1991 e 2022.

De acordo com Matos o crescimento do Sul/Sudoeste de Minas e o triangulo mineiro foram beneficiados pela desconcentração espacial derivada do espraiamento econômico do *core* paulista (Matos, 1997).

As transformações espaciais decorrentes do crescimento demográfico nas últimas décadas elevaram os problemas ambientais e de mobilidade nos principais centros urbanos do Sul de Minas. A reprodução, em menor escala, dos padrões de dispersão e fragmentação típicos de grandes centros, com a construção de bairros periféricos, condomínios, shoppings centers e outras grandes estruturas próximas dos principais eixos viários, evidencia um afastamento do modelo monocêntrico de distribuição espacial. A coexistência de áreas compactas (como Alfenas e Passos) com cidades mais dispersas (como Poços de Caldas e Pouso Alegre) demonstra a diversidade dos processos de urbanização na região (Figura 03).

Figura 03 – Forma urbana da área urbanizada das cidades analisadas



Fonte: Mapa elaborado pelo autor utilizando arquivos SHP disponibilizados no ZEE-MG.



As cidades mais compactas não possuem necessariamente uma ocupação racional, podendo apresentar muitos imóveis vazios ou uma baixa densidade populacional, o que leva à intensificação da área urbanizada, ampliando a extensão de ambientes fluviais permeados pela cidade.

A forma como os ambientes fluviais são tratados nas cidades estudadas revela um histórico de incompreensão de sua importância e descaso, e raras exceções de espaços com melhor qualidade ambiental e paisagística. A água raramente desempenha um papel central na morfologia urbana dessas cidades, corroborando a crítica de Rolnik e Klink (2011) sobre cidades sem urbanidade, onde os espaços fluviais são negligenciados.

Pouso Alegre apresenta um processo de dispersão acentuado na direção sul, entre o centro histórico e a Rodovia Fernão Dias e um segundo na direção da Rodovia BR 459, que cruza com o Fernão Dias e faz a ligação viária com Poços de Caldas a norte e, a sudeste, com Santa Rita do Sapucaí, Itajubá, Lorena e a Rodovia Presidente Dutra.

A relação da cidade com os rios é de afastamento. O Rio Mandu e o Sapucaí Mirim são limites a serem vencidos, com enchentes recorrentes que atingem ocupações inadequadas ao longo de suas margens. Na área mais central, as nascentes, linhas de drenagem intermitente e pequenos cursos d´água foram sucumbidos pela urbanização. As margens foram ocupadas e os cursos d´água canalizados e ou tamponados, reforçando a priorização de aspectos hidráulicos e viários em detrimento da função ambiental.

A recente criação do Parque Francisco Vilela representa uma tentativa de integrar áreas verdes e de lazer à rede hidrográfica, alinhando-se com as propostas de um urbanismo contemporâneo que valoriza os ambientes fluviais.

Figura 04 - Parque Francisco Vilela em Pouso Alegre



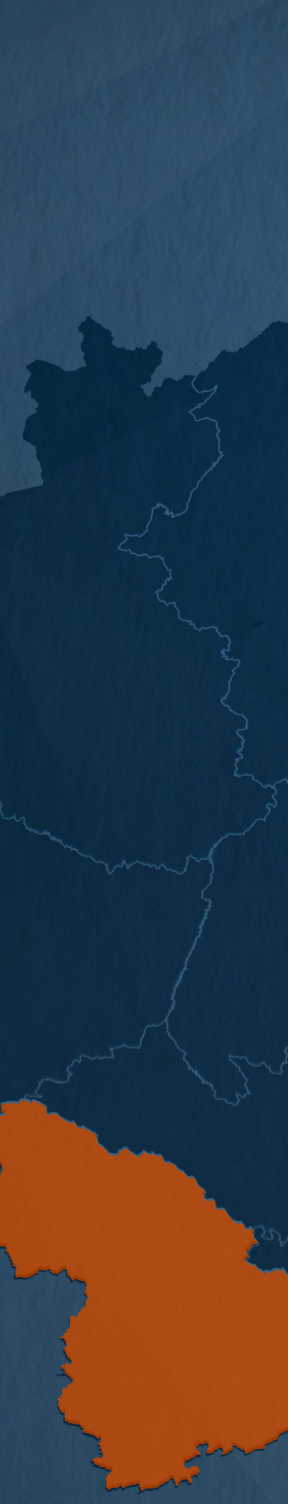
Fonte: google earth, 2025.

Varginha apresenta tendências de dispersão, com presença de vazios devido à topografia, em geral fundos de vale entre a malha urbana. O município mantém uma relação urbana estreita com municípios vizinhos como Elói Mendes, Três Pontas e Três Corações. Seu crescimento ocorre principalmente ao longo da Rodovia BR 491, que faz a conexão com os municípios de Alfenas e Três Corações.

Os cursos d´água dentro da área urbanizada são os trechos iniciais, possuindo um curso um pouco mais largo no sentido norte sul. A maioria dos cursos e margens não receberam intervenções, ficando como espaços residuais. Há parques implantados em áreas de nascentes, como o Parque Florestal São Francisco, o parque Novo Horizonte, Parque Centenário e o Parque Zoobotânico.

O rio Verde possui destaque na paisagem, com a ocupação urbana se aproximando das suas margens, que também recebem equipamentos voltados para o lazer e a recreação da população urbana, como restaurantes, clubes e chácaras de recreio. Embora não constituam um sistema abrangente, os parques e a valorização da orla do Rio Verde demonstram o reconhecimento do potencial dos ambientes fluviais para a qualidade de vida urbana.

Poços de Caldas, apresenta um crescimento linear ao longo dos vales, condicionado pelo relevo, com ocupações descontinuas dentro e fora do perímetro urbano, resultando em um espaço disperso e fragmentado.



A interação com os rios varia drasticamente, indo do cuidado estético e ambiental ao completo abandono e descaso. O local das fontes de águas termais foi historicamente valorizado, recebendo grandes intervenções. Na década de 1930 foram construídos o parque Jose Afonso Junqueira e a Praça Pedro Sanchez, onde está localizado o conjunto arquitetônico do Palace Hotel, Palace Cassino e o Termas Antônio Carlos.

Outros parques foram construídos integrados a cursos d´águas, como exemplo o parque Municipal Antônio Molinari, localizado na zona oeste e mais recentemente o Parque Ecológico da Zona Sul. Na zona leste há o Bosque do Ipê, que está fora do circuito turístico, precisando de manutenção.

Além destes, há diversas áreas com valor paisagístico que receberam intervenções para atender aos turistas que visitam a cidade, como o Parque Véu das Noivas, Cascata das Antas, Represa Bortolan, a Fonte dos Amores e o Recanto Japonês. Os dois últimos estão integrados ao Parque Municipal da Serra de São Domingos, unidade de conservação tombada como patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais.

A relação com os cursos d´águas em Poços de Caldas é de extremos. O tratamento estético que valoriza o potencial ambiental e cênico da água descritos acima contrasta com cursos d'água retificados, canalizados, tamponados e confinados entre muros no interior das quadras, A Avenida João Pinheiro ilustra a primeira abordagem: seu canal foi revestido com pedras e gramas, criando uma orla agradável com árvores e ciclovias e pistas para caminhada. Já a Avenida Irradiação exemplifica o oposto, onde o Ribeirão Vai e Volta foi parcialmente canalizado e tamponado, escondendo o curso d'água (Figura 05).

Figura 05 - Exemplos de Canalizações em Poços de Caldas



Fonte: Google Earth, 2025.

Alfenas teve um crescimento intenso a partir da década de 1970 com a expansão do ensino superior, apresentando um processo especulativo com muitos lotes vagos e alguns vazios urbanos. Na zona rural há a presença de muitos loteamentos de pequenas chácaras próximas da represa de Furnas destinadas ao lazer de moradores da região. A distribuição espacial da cidade é compacta, com tendências de crescimento tentacular.

Os principais vetores de crescimento e vias de circulação estão localizados nas linhas de divisão das bacias hidrográficas. Vários cursos d´águas de pequena largura permeiam a área urbanizada, configurando-se como áreas residuais. Não há cursos tampados, apenas retificações e canalizações. Distante da cidade há o parque Municipal Manoel Pedro Rodrigues, localizado próximo a nascente de um córrego, com um lago que até a década de 1970 foi utilizado como manancial para abastecimento da cidade. Mais recentemente foi criado espaço de lazer nas margens do córrego da

Pedra Branca, com pista de caminhada, campo de futebol, quadras de tênis e *beach tennis* (figura 06). Essa implantação sinaliza uma atenção, embora ainda limitada, aos ambientes fluviais.

Figura 06 – Parque linear Pedra Branca em Alfenas-MG



Fonte: Google Earth, 2025.

Passos, com sua área mais compacta, também enfrenta o desafio da canalização de seu principal rio, com a construção de avenidas em suas margens, como a Avenida Comendador Avelino Maia, que nem mesmo possui arborização (Figura 07).

Figura 07 - Avenida Comendador Avelino Maia.



Fonte: Google Earth, 2025.

Há uma carência de parques ou áreas livres ao longo dos ambientes fluviais, até a recente inauguração do Parque Encantos da Primavera, resultado de uma compensação ambiental, indicando uma mudança de perspectiva em relação à valorização desses espaços. Nesse espaço foi construída uma pista de caminhada com 700 metros, que futuramente se configurará como uma trilha em meio às árvores plantadas.

Três Corações é a cidade com a maior fragmentação e dispersão entre as analisadas. Sua ocupação original estabeleceu-se entre os Rios Verde e do Peixe, expandindo-se subsequentemente de forma contígua para o noroeste. Contudo, na região oeste, rumo à Rodovia Fernão Dias, observam-se áreas industriais e residenciais desconexas.

Há poucos cursos d´água permeando a área urbanizada. Nas margens do Rios Verde e do Peixe há clubes particulares, chácaras e apenas uma área livre pública, o Parque do Dondinho (figura 08). As margens do Rio Verde também foram ocupadas com edificações em locais suscetíveis a enchentes, o que reforça a problemática da ocupação inadequada.

Figura 08 - Parque do Dondinho nas margens do Rio Verde



Fonte: Google Earth, 2025.

Itajubá, crescendo de forma dispersa ao longo do Vale do Rio Sapucaí, historicamente sofre com enchentes devido à ocupação de suas várzeas. A canalização de córregos e a ocupação das margens com avenidas demonstram uma abordagem que negligencia a dinâmica natural dos cursos d'água (figura 09).

Figura 09 - Imagens de cursos d´água canalizados



Rua Irmã São Luiz | Av. BPS

Fonte: Google Earth, 2025.

A inauguração do Parque da Cidade em 2010, às margens de um curso d'água, representa um avanço na busca por qualificar os ambientes fluviais. O parque, com três hectares, possui lago com pedalinhos, pista de caminhada, playground, quadras esportivas, pista de skate, áreas de alimentação, kartódromo, boliche, fonte interativa, mirante, e no seu entorno imediato, teatro, biblioteca e cinema sustentável (figura 10).

Figura 10 – Parque da Cidade Itajubá



Fonte: www.turistrampo.com/cidades/itajubá-a-cidade-fácil-de-ser-amada

São Sebastiao do Paraiso apresenta uma ocupação relativamente compacta, sem apresentar fragmentação da área urbanizada. O núcleo original foi implantado em uma área mais alta, rodeada de nascentes e pequenos cursos d´águas.

A cidade apresenta um uma abordagem diferenciada em relação aos seus rios, caracterizada pela predominância de cursos d'água sem canalização ou tamponamento e a implantação de parques lineares em fundos de vale, constituindo um sistema que integra os ambientes fluviais ao tecido urbano e ao cotidiano dos moradores (Figura 11). O Parque da Lagoinha, por exemplo, na área central próximo à Prefeitura, é um bom exemplo dessa política, com seu amplo lago contribuindo para a qualidade de vida local (Figura 12).

Figura 11 - Parque linear



Fonte: Google Earth, 2025.

Figura 12 - Parque da Lagoinha



Fonte: Google Earth, 2025.

São Lourenço apresenta uma forma dispersa e fragmentada, ocupando o vale do Rio Verde. No sentido leste oeste há áreas desconexas e, no sentido norte sul, a área urbana é dividida pelo Parque das Águas (figura 13). O centro da cidade está localizado em uma área suscetível a enchentes, que ocorrem em vários pontos da cidade.

Figura 13 - Parque das Águas com o balneário ao fundo.



Fonte: http://www.guiadesaolourenco.com.br/

Na região central está localizado o Parque das Águas, possuindo diversas fontes hidrominerais, o balneário, um grande lago e diversas áreas de lazer e contemplação ao longo dos percursos que rodeiam o lago (figura 13). Os cursos d´água localizados no restante da área urbana não receberam tratamento com a qualidade estética encontrada no parque. Os córregos da Avenida Comendador Costa ao lado do parque, Alameda das Camélias e Alameda Cecília Menezes foram canalizados, recebendo avenidas em suas margens (Figura 14).

Figura 14 - Córregos canalizados



Avenida Comendador Costa



Alameda Cecilia Menezes

Fonte: Google Earth, 2025.



O desenvolvimento econômico dos principais centros urbanos do Sul de Minas, que trouxe crescimento demográfico e espacial, não foi acompanhado por uma evolução significativa da gestão pública na forma de intervir nos ambientes fluviais. A persistência de práticas como canalização, tamponamento e ocupação inadequada das margens demonstra a necessidade de incorporar os princípios do urbanismo contemporâneo e da cidade sustentável, que valorizam a integração entre o meio ambiente e o desenvolvimento urbano, reconhecendo o papel fundamental dos ambientes fluviais na mitigação dos impactos das mudanças climáticas e na promoção da qualidade de vida urbana, conforme ressaltado pelo IPCC (2023) e pelas experiências bem-sucedidas já citadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações urbanas contemporâneas colocaram as cidades médias localizadas em regiões dinâmicas em uma posição de destaque. A qualidade ambiental é fragilizada frente o desenvolvimento urbano, que tem alterado substancialmente a distribuição espacial e a ocupação das áreas consolidas.

O estudo dos ambientes fluviais em cidades de porte médio do Sul de Minas Gerais revela uma complexa intersecção entre o crescimento demográfico e espacial e a gestão desses ecossistemas vitais. Embora essas cidades ofereçam vantagens aglomerativas em menor escala e enfrentem problemas ambientais de menor magnitude em comparação com as grandes metrópoles, a análise demonstra que a expansão urbana, muitas vezes desordenada e pautada em modelos antigos, tem replicado padrões de degradação e segregação socioespacial. A falta de qualificação da gestão pública com persistência de práticas como a retificação, canalização e tamponamento de cursos d'água, em detrimento de soluções mais sustentáveis, desvaloriza a paisagem urbana e compromete a função ecológica desses ambientes.



Os principais centros urbanos apresentam em diferentes graus de intensidade processos e dispersão e fragmentação da área urbanizada. O crescimento orientado a partir da logica especulativa, reforça a segregação socioespacial e pode, em um período curto de tempo, comprometer a qualidade ambiental e as condições de vida da população.

A desconcentração traz impactos nos ambientes fluviais, ocupando e impermeabilizando sem necessidade, áreas que poderiam servir como bacias de contribuição. Os cursos d´águas foram negligenciados, apesar de demarcados como áreas de preservação permanente, e sucumbem ao processo de urbanização, recebendo obras que os descaracterizam e os desvalorizam. Esta situação ocorre principalmente com os cursos mais estreitos, mais próximos das nascentes, que são mais suscetíveis a desaparecer da vista da população, sob a cidade.

Apesar dos alertas do IPCC sobre a intensificação dos eventos climáticos extremos e da vasta produção teórica e prática do urbanismo contemporâneo que valoriza a água como elemento estruturante do espaço urbano, a transição para um novo paradigma ainda é incipiente na maioria dos municípios do Sul de Minas. Observa-se uma dicotomia entre as cidades que investem em projetos de qualificação ambiental, como parques lineares e a valorização de nascentes, e aquelas que continuam a tratar os rios como meros condutores de esgoto e drenagem, resultando em enchentes periódicas e perda de biodiversidade.

Os avanços da teoria e prática de urbanismo contemporâneo com preocupações ambientais ainda não repercutiram nos munícipios do Sul de Minas. As gestões municipais (Executivo e Legislativo) não têm apresentado soluções para resolver os problemas herdados de períodos anteriores e mudar a forma de produzir a cidade contemporânea com visão de futuro. Mesmo em áreas sem risco de enchentes, as práticas de canalizar, tampar e construir avenidas de fundo de vale continuam sendo adotadas em obras recentes.



Há uma mudança de postura em curso. No meio acadêmico, que forma os técnicos, futuros gestores e projetistas, adotam-se alternativas de projeto para viabilizar o corpo d´água ambientalmente, socialmente, economicamente, politicamente e culturalmente. Porém mesmo em situações mais favoráveis, ainda é raridade no Sul de Minas encontrar intervenções que valorizam a água como um elemento constituinte do espaço urbano, como por exemplo, de parques isolados ou sistema de parques lineares.

Estudos mais aprofundados são necessários para compreender melhor os processos históricos, as dinâmicas do momento atual e as virtuais mudanças que estão amadurecendo, integrando-se os estudos territoriais por bacia hidrográfica e delimitações territoriais. Este conhecimento é fundamental para que o planejamento e a gestão municipal produzam politicas adequados as questões impostas por estas transformações, assim como possibilite a reflexão e construção de propostas na escala regional.

A leitura deve ser realizada delimitando claramente as diferentes escalas de abordagem. Primeiramente deve ser analisada a escala regional, verificando as tendências das metrópoles sua relação com a região Sul/Sudoeste. Na escala mesorregional serão analisadas a relações entre os municípios, verificando fluxos inter-regionais. Na escala da microrregião verifica-se o papel dos municípios polo. Finalmente, na escala municipal é possível verificar os desdobramentos territoriais das mudanças e compreender os processos generalizantes e as especificidades locais.

A integração de políticas públicas que promovam a recuperação e a proteção dos ambientes fluviais é essencial para a adaptação climática e a sustentabilidade dos territórios, considerando-se a bacia hidrográfica da rede fluvial presente. A instâncias de planejamento e gestão podem aprender com erros do passado e adotar inovações urbanísticas e ambientais para criar espaços mais saudáveis e harmoniosos.

A análise da evolução urbana das cidades sul mineiras, desde a ocupação inicial ligada aos rios até os processos de dispersão e fragmentação atuais, sublinha a urgência de uma mudança de postura. É imperativo que o planejamento e a gestão municipal incorporem os princípios da infraestrutura verde, da renaturalização e do desenho urbano ecológico. A integração de políticas públicas que promovam a recuperação e a proteção dos ambientes fluviais não é apenas uma questão ambiental, mas um pilar essencial para a adaptação climática, a sustentabilidade territorial e a construção de cidades mais resilientes, saudáveis e harmoniosas, onde a água seja reconhecida como um elemento vital e integrador da vida urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, F. J. **Ambientes Fluviais Urbanos: Novos Paradigmas de Projeto**. 2017. 370f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP, 2017.

GONÇALVES, N. L.; ZANCHETI, S. M.; MOREIRA, F. D.. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **EURE**, Santiago, Chile, v.26, n.79, p 77-94, 2000. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900005. Acesso em: 25 jan 2025.

QUEIROGA, E. F. A Megalópole do Sudeste Brasileiro: a formação de uma nova entidade urbana para além das noções de macro-metrópole e de complexo metropolitano expandido. *In:* XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. **Anais**. Salvador: Anpur, 2005. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.xienanpur.ufba.br/231.pdf. Acesso em: 05 fev 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das CIDADES 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (IPPC). Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese. Geneva, Suíça: 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc. Acesso em: 20 fev 2025.

KAUSAHL, Syray S.; BELT, Kenneth T.. The urban watershed continuum: evoling spatial and temporal dimensions. **Urban Ecosytens**, Springer, EUA, V.15, p. 409-435, 2012.

MATOS, R. E.. **Relatório de Pesquisa**: Distribuição Espacial da População em Minas Gerais e Tendências recentes de Alteração na Rede de Cidades. Belo Horizonte: UFMG / Inst. Geociências / Dep. Geografia, 1997.

MELLO, S. S.. Espaços urbanos em beira d´água: princípios de planejamento e intervenção. *In:* SCHULT, S. I. M.; BOHN, N. (org.). **As múltiplas dimensões das áreas de preservação permanente**. Blumenau: Edifurb, 2014. p. 165-198.

MONTE MÓR, R. L.. Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. *In:* RIBEIRO, A. C.; LIMONAD, E. **Desafios ao Planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 95-112.

OJIMA, R.. Dimensões da Urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira Estudos de População**, São Paulo, v.24, n.2, p. 277-300, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepop/a/NyWKBrstfjGzY3WBBdqDXYv/?lang=pt. Acesso em: 10 fev. 2025.

ROLNIK, R.; KLINK, J.. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**: Por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos: CEBRAP, São Paulo, 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?lang=pt. Acesso em 04 fev. 2025.

TRAVASSOS, L. R. F. C. **Revelando os rios**: novos paradigmas para intervenção em fundos de vale. 2010, 243p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). - Universidade de São Paulo, São Paulo – SP.

15

Marcelo Castro Ávila
Nildred Stael Fernandes Martins

DIREITO À CIDADE:

PERDAS SUCESSIVAS DO ESPAÇO E RECURSO, UM ESTUDO SOBRE A REPRESA DE FURNAS

RIGHT TO THE CITY:
SUCCESSIVE LOSSES OF SPACE AND RESOURCES, A STUDY ON THE FURNAS DAM

DERECHO A LA CIUDAD:
PÉRDIDAS SUCESIVAS DE ESPACIO Y DE RECURSOS, UN ESTUDIO SOBRE LA PRESA DE FURNAS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.15



RESUMO

Esta pesquisa propõe investigar a perda de espaço ocorrida nos municípios lindeiros da Represa de Furnas. Fazendo uso do direito à cidade como referencial teórico, o estudo faz uma análise da relação existente entre espaço e poder nos municípios mineiros que foram inundados na construção da hidrelétrica, além dos efeitos observados ao longo dos anos devido às variações constantes do nível da represa. Os resultados indicam a ausência de políticas públicas voltadas para atender às necessidades das populações locais, sendo que os reflexos são mais intensos nos municípios menores, cuja economia apresenta menor diversidade.

Palavras-chave: Represa de Furnas. Municípios Lindeiros. Direito à cidade. Relação espaço/poder.



ABSTRACT

This research aims to investigate the loss of space that occurred in the municipalities bordering the Furnas Dam. Using the right to the city as a theoretical framework, the study analyzes the relationship between space and power in the municipalities in Minas Gerais that were flooded during the construction of the hydroelectric plant, as well as the constant repercussions perceived over the years due to the constant fluctuations of the dam. The results of the research demonstrate a lack of public policy to meet the population demands in the bordering municipalities and also greater repercussions perceived in smaller municipalities, with less diversified economies.

Keywords*: Prey of Furnas. Border Municipalities. I right to the city. Space/ power relationship.*



RESUMEN

Esta investigación se propone investigar la pérdida de espacio ocurrida en los municipios limítrofes al Embalse de Furnas. Utilizando el derecho a la ciudad como referente teórico, el estudio analiza la relación entre espacio y poder en los municipios de Minas Gerais que fueron inundados durante la construcción de la hidroeléctrica, así como los constantes efectos percibidos a lo largo de los años debido a las constantes oscilaciones de la represa. Los resultados de la investigación demuestran una ausencia de políticas públicas para atender las demandas de la población en los municipios vecinos y también se perciben más impactos en los municipios más pequeños, con una economía menos diversificada.

***Palabras clave**: Presa de Furnas. Municipios Fronterizos. Derecho a la ciudad. Relación espacio/poder.*



INTRODUÇÃO

Em 1958 deu-se início a construção da barragem da Usina Hidrelétrica de Furnas, localizada entre os municípios de São José da Barra/MG e São João Batista do Glória/MG, no trecho do denominado curso médio do Rio Grande. A sua construção foi finalizada em 1963, momento em que o Lago de Furnas teve seu marco de elevação das águas, inundando áreas em municípios do sul e sudoeste de Minas (ALAGO, 2020).

Atualmente, o Lago de Furnas cobre uma superfície de 1.406,26 km^2, é o maior lago do estado de Minas Gerais e um dos maiores lagos artificiais do mundo. Sua área inundada atinge 31 municípios mineiros, fato que mudou as paisagens locais, submergiu histórias e propriedades, trouxe novas perspectivas socioeconômicas e impactou todo um ecossistema presente na região.

Os municípios lindeiros, aqueles contíguos ou limítrofes ao Lago de Furnas, são os protagonistas desta pesquisa, que visa compreender a relevância econômica e social do uso da água represada, bem como promover uma discussão sobre a perda do espaço no momento da inundação de áreas e as constantes perdas posteriores devido à oscilação do nível da represa.

A atividade econômica destes municípios tem forte influência do setor agrícola, seja diretamente vinculado à produção de café e grãos, ou indiretamente vinculado a estes produtos por meio de setores industriais e serviços que compõem uma cadeia produtiva oriunda da atividade agrícola. Além das atividades mencionadas, alguns municípios fazem uso da água represada para desenvolvimento de atividades viabilizadas pelo lago, como a piscicultura e o turismo, que por sua vez, contribuem para a dinamização do comércio e dos serviços locais.



Ressalta-se também o fato de que o poder público de alguns municípios depende em grande parte de recursos financeiros recebidos pela presença da Hidrelétrica de Furnas, a denominada Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH), que indeniza municípios pelas áreas inundadas. Porém o destino dado a este recurso, por ser de uso discricionário dos agentes políticos, é impreciso e muitas vezes pode não atingir o seu objetivo principal de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Apesar de não se contestar o fato de que a oscilação do nível da água seja um agravante, a mensuração dos ônus e dos bônus pela existência da represa para as comunidades locais necessita de uma análise mais criteriosa. A sociedade sofreu com a perda de espaço na inundação e continua enfrentando as alternâncias entre presença e ausência de água represada, o que de certa forma renova e perpetua a perda do direito à cidade de seus cidadãos. A perda do direito de exercerem suas atividades produtivas, sociais e culturais, dentre outras, de forma estável, necessitando constante adaptação às oscilações do nível das águas da represa.

O fato de não operar com a sua capacidade considerada ideal para manutenção de atividades sociais, econômicas e ambientais nos municípios com área inundada, traz à tona a necessidade de um estudo sobre a relevância econômica e social do lago para os municípios, bem como uma análise das influências sucessivas acarretadas pela recorrente oscilação da água.

Para atender a este objetivo, este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta uma breve revisão sobre a literatura referente ao direito à cidade e a relação espaço / poder, além de percorrer sobre o objeto de estudo, ou seja, a perda do direito à cidade dos municípios lindeiros ao Lago de Furnas. A terceira discorre sobre a implantação da Represa de Furnas e caracteriza a região inundada, destacando os principais aspectos sociais e econômicos



dos municípios lindeiros. E por fim, a quarta seção caracteriza a mudança no espaço e a perda do direito à cidade dos cidadãos desses municípios, a qual vem se perpetuando com a oscilação do nível das águas do Lago.

A CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS E O DIREITO À CIDADE

O conceito de direito à cidade foi abordado inicialmente por Henri Lefebvre em seu livro "Direito à Cidade", publicado em 1968. Nele, o autor demonstra que o direito à cidade é um conceito abrangente, que vai muito além da posse do espaço urbano. É um conceito que está, essencialmente, relacionado ao direito do cidadão de usufruir dos bens e serviços da cidade, de transformar o espaço conforme suas necessidades e de influenciar o ambiente urbano onde vive, através de participação ativa nas decisões políticas e urbanísticas. Além disso, envolve o acesso à infraestrutura básica, à moradia digna, segurança, justiça social e igualdade de oportunidades. Se constitui, portanto, em um direito coletivo de viver de maneira plena o espaço urbano, que deve ser democrático, inclusivo e acessível a todos.

Alinhado ao pensamento de Lefebvre (1968), Castells (1972) desenvolve o conceito de direito à cidade tendo como foco a justiça social. Considera o espaço urbano como um espaço de luta pelo poder, onde todos os cidadãos devem ter condições igualitárias de viver, transformar e acessar os recursos, serviços e oportunidades disponíveis neste espaço. Neste sentido, envolve a participação democrática, garantindo aos cidadãos a possibilidade de influenciar as decisões políticas e urbanísticas, e de construir e organizar o espaço urbano de modo a atender à necessidade de todos, e não



apenas aos interesses das classes dominantes. O autor traz a importância de se olhar para a cidade para além de um espaço físico, destacando a importância das dinâmicas social e cultural na construção da identidade local, na capacidade de criação e transformação deste espaço e na valorização das tradições.

Também partindo do conceito desenvolvido por Lefebvre (1968), David Harvey (2008) concentra seu estudo no papel do capitalismo na produção desigual do espaço urbano. O autor argumenta que, sob o sistema capitalista, emergiu uma conexão íntima entre o desenvolvimento do sistema e a urbanização. E que tal conexão é refletida, especialmente, no papel que a urbanização desempenha na absorção da produção excedente que os capitalistas produzem perpetuamente em sua busca por lucros, e que exclui as camadas mais pobres da população. Desenvolve seu conceito de direito à cidade baseado na luta contra a mercantilização do espaço e a privatização do acesso aos recursos urbanos. A cidade é vista como um produto social, construído pelas pessoas, de forma a atender suas necessidades e desejos, o que enseja o direito coletivo de participar ativamente na construção e transformação do espaço urbano. Portanto, de acordo com Harvey (2008), o direito à cidade envolve justiça social e acesso igualitário a recursos e oportunidades, luta contra a exclusão e transformação urbana (através da participação ativa nas decisões políticas e urbanísticas) de forma a atender às necessidades de todos, especialmente das camadas populares.

Para Holston (2013), cada um dos autores citados trouxe muitas contribuições para o estudo sobre o direito à cidade. Lefebvre, na perspectiva de que as pessoas possuem direito à cidade em suas vidas cotidianas como um espaço para a luta política. Castells, na abordagem sobre a importância dos movimentos sociais que reivindicam a questão urbana. E Harvey explorando o tema de justiça social, diante da natureza excludente do sistema capitalista, como argumento principal para o direito à cidade.



Segundo Tavolari (2016), a partir de reflexões de Holston, no Brasil a exploração do tema sobre direito à cidade chegou na época da ditadura militar (1964-1985), entre os anos de 1970 e 1980. Os primeiros intelectuais e acadêmicos da época começaram a tratar sobre o assunto que, posteriormente, vieram a fundamentar movimentos sociais e reivindicações sobre o espaço urbano por meio da busca por justiça social.

Em 1976, Ermínia Maricato publicou a primeira obra no Brasil com análise local, baseada nos estudos de Lefebvre, Castells e Harvey. Para Tavolari (2016), esta produção científica visava atingir a Assembleia Nacional Constituinte, com a tentativa de ampliar o que até então era tratado como direito a terra, mas também passando a abarcar o direito à cidade, dentro de uma concepção sobre cidadania e sobre a vida no espaço da cidade.

Especificamente em relação ao impacto da construção de hidrelétricas sobre o espaço urbano, no Brasil prevalecem os estudos sobre os impactos ambientais da instalação de grandes hidrelétricas, e em menor número aqueles focados nos impactos sociais e econômicos. Em sua grande parte, a produção de tais estudos se concentra nas décadas de 2000 e 2010, especialmente quando abordam a questão do direito à cidade.

De modo geral, a violação do direito à cidade se revela no deslocamento forçado da população, na perda de território, na exclusão das comunidades do processo de decisões que afetam seu destino, na mercantilização do espaço urbano, na violação dos direitos culturais e identidade, nos impactos ambientais, entre outros. Ao ser deslocada de seu território, a comunidade perde, não apenas seu espaço físico, mas também seu modo de vida, suas formas tradicionais de produção e sustento, suas práticas culturais e sua relação com o meio ambiente.



Estes impactos são ainda perpetuados e, muitas vezes, agravados pela oscilação do nível das águas, fenômeno que ocorre devido ao controle de fluxo de água nas represas para geração de energia elétrica. Especialmente para as comunidades que vivem ao redor ou são diretamente afetadas pela construção de grandes represas. Entre outras coisas, a oscilação das águas pode gerar: (i) situações de insegurança habitacional, pois as áreas de inundação podem expandir ou recuar ao longo do tempo, tornando-se área de risco para as comunidades; (ii) destruição de infraestrutura e serviços, dificultando o acesso a serviços básicos; (iii) impacto na capacidade produtiva, geração de renda e economia local, especialmente para aquelas comunidades que têm como principal fonte de sustento a pesca, a agricultura e outras atividades dependentes do meio ambiente; (iv) impactos ambientais, como erosão do solo, contaminação da água e perda de biodiversidade, que levam à necessidade de deslocamento da população local; e (v) exclusão e marginalização das classes mais vulneráveis (Godoy e Araújo Sobrinho, 2017; Pereira Serafim, Martins e Araújo, 2022; Ávila, 2024).

No que se refere à Represa de Furnas, considerando o período em que esta discussão sobre o direito à cidade chegou ao Brasil, cabe refletir que, naquela época, a Represa já havia sido projetada e construída. A hidrelétrica já se encontrava em funcionamento e todos os espaços de áreas previstas de inundação encontravam-se submersos. Sendo assim, as cidades inundadas na construção da Usina Hidrelétrica de Furnas passaram por situações similares à discussão proposta por Lefebvre, Castells e Harvey. No contexto de sua criação, era prioridade do governo federal ampliar a matriz energética brasileira para atrair novos investimentos de grandes corporações.

Iniciada sua construção, o trabalho de engenheiros detectou as localidades que a água represada alcançaria e inundaria. Uma equipe do Departamento de Patrimônio de Furnas foi constituída pela empresa Furnas Centrais Elétricas e, após este mapeamento, procurou todos aqueles que seriam afetados pela inundação. Sem direito à



oposição sobre este fato, comunicou sobre a perda de suas propriedades e o valor que receberiam como indenização compensatória.

Muitos conflitos de interesse surgiram. Parte considerável da população local era desfavorável à construção da Hidrelétrica e consequente inundação de várias localidades, porém havia um interesse dito como "maior" que se destinaria à ampliação da geração de energia, entendida pelos governantes da época como necessária. Não houve um processo democrático para manifestação de envolvidos sobre a organização urbana nos municípios atingidos e o processo sobre o uso do excedente de capital dentro destes espaços.

A oscilação constante do nível da represa provoca uma permanente retirada de direito ao espaço das cidades, em momentos de nível elevado ela retira o direito de uso ao espaço da terra, modificando a paisagem e a perspectiva de uso social de vários locais. Em contrapartida, quando o nível da represa encontra-se baixo, a paisagem volta a se modificar, retirando o direito de uso e exploração da própria água e fazendo com que os habitantes tenham que modificar suas expectativas e concepções sociais, culturais e até mesmo econômicas sobre direitos e acessos.

Diante da discussão sobre perdas de espaço e interferências causadas pela oscilação do nível da represa, é possível entender que o desempenho econômico e aspectos sociais podem ser influenciados direta ou indiretamente pelo comportamento das águas.

A região de áreas inundadas é vasta e diversificada e, devido à amplitude territorial que abrange a Represa de Furnas, a seção seguinte faz uma breve caracterização desse espaço, destacando suas características econômicas e sociais.



A REPRESA DE FURNAS E OS MUNICÍPIOS LINDEIROS

Com a perspectiva de fazer uso do volume de águas do Rio Grande, bem como das águas de sua bacia hidrográfica, a Usina Hidrelétrica de Furnas foi idealizada. Segundo informações de Furnas Centrais Elétricas, a usina foi criada para resolver o problema da crise energética brasileira e atender o Plano de Metas do Governo do então presidente, Juscelino Kubitschek (1956-1961). Em fevereiro de 1957 foi assinado o decreto federal nº 41.066 que criava a Central Elétrica de Furnas e autorizava a construção da Usina Hidrelétrica de Furnas, que seria a primeira grande hidrelétrica do Brasil com capacidade de geração de energia de 1.216 MW.

A escolha do local da construção da usina se deu em uma região denominada "corredeira de furnas", formada por cânions rochosos profundos e extensos, localizada entre os municípios mineiros de São João Batista do Glória e São José da Barra, na época distrito do município de Alpinópolis, trecho localizado no Rio Grande denominado "médio Rio Grande". A topografia e a estrutura geológica do local foram extremamente propícias para a instalação da usina, o que justificou a escolha destes municípios.

Segundo a ALAGO, em 1958 o processo de submersão se iniciou, os túneis construídos para desvio do rio foram fechados e a água foi sendo represada, surgindo então a Represa de Furnas, uma das maiores represas do mundo. Seu início foi marcado por muitos acontecimentos, a inundação criou novas praias de água doce, cachoeiras e canyons, porém findou muitas propriedades rurais, vilas e cidades, além de modificar paisagens e meios de sobrevivência de cidadãos que viviam nos municípios com áreas alagadas. Cidades como Guapé, São José da Barra, Boa Esperança e Fama tiveram parte de sua região urbana submersa pela represa.



Decorridos aproximados 60 anos da inauguração da Hidrelétrica de Furnas, os espaços físicos e dimensões de áreas inundadas não sofreram expansão, porém muitas mudanças sociais e econômicas ocorreram nas cidades e populações afetadas pela criação da usina e surgimento da represa. As projeções de geração de energia e áreas de inundação se cumpriram e fazem-se presentes até o momento atual. As comunidades passaram a fazer uso das águas represadas de formas variadas, ainda que convivendo com as constantes oscilações do nível de água da represa.

Os dados de repasse da CFURH para municípios com áreas inundadas pela Represa de Furnas, segundo dados da ANEEL, agrupam 31 municípios. A Tabela 1, a seguir, traz a relação completa dos municípios lindeiros objetos de análise desta pesquisa. Nela estão relacionados os municípios com as indicações referentes à região intermediária, área inundada e percentual de participação da área inundada no total da represa. Podemos observar que 29 municípios encontram-se vinculados à região intermediária de Varginha e apenas dois municípios à região intermediária de Divinópolis.

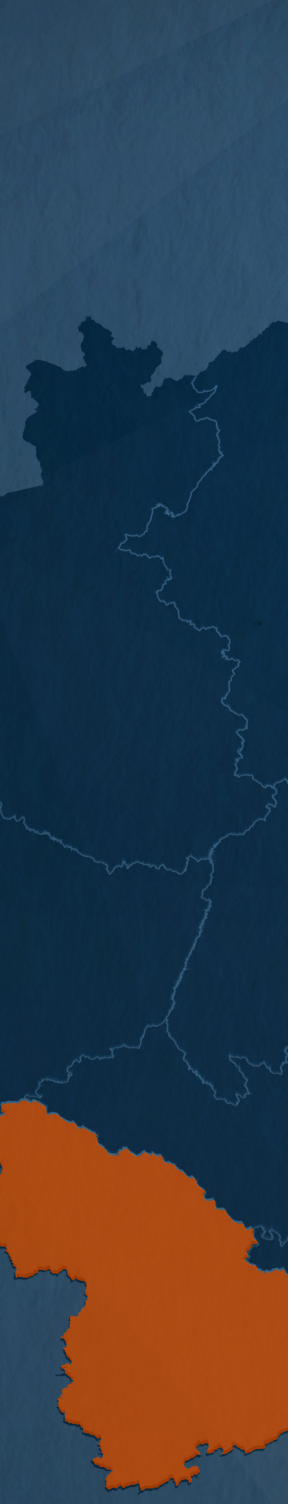
Os municípios de Alfenas, Boa Esperança, Carmo do Rio Claro, Formiga e Guapé, possuem as maiores áreas inundadas. Juntos eles representam 59,13% de toda a área da represa. Outro aspecto relevante a ser considerado é o percentual de área inundada dentro do território do município. Para este dado, os municípios de Alfenas, Areado, Boa Esperança, Campo do Meio, Capitólio, Carmo do Rio Claro, Cristais, Fama, Formiga, Guapé e São José da Barra, tiveram mais de 10% de sua área inundada pela represa.



Tabela 1 - Relação de municipios lindeiros da Represa de Furnas - Proporção da Área inundada e Proporção da área do município

Região intermediária	Município	Área inundada km²	% de participação na represa	Área do município km¹	% de participação no município
Varginha	Aguanil	22,97	1,633	232,091	9,897'
Varginha	Alfenas	145,9	10,375	850,446	17,156
Varginha	Alterosa	19,07	1,356	362,01	5,268
Varginha	Areado	37,06	2,635	283,124	13,090
Varginha	Boa Esperança	139,56	9,924	860,669	16,215
Varginha	Cabo Verde	1,28	0,091	368,206	0,348
Varginha	Campo Belo	7,88	0,560	528,225	1,492
Varginha	Campo do Meio	58,89	4,188	275,426	21,381
Varginha	Campos Gerais	71,02	5,050	769,504	9,229
Varginha	Cana Verde	17,9	1,273	212,721	8,415
Varginha	Candeias	3,49	0,249	720,512	0,484
Varginha	Capitólio	55,12	3,919	521,802	10,563
Varginha	Carmo do Rio Claro	208,06	14,795	1.065,69	19,524
Varginha	Conceição da Aparecida	0,51	0,036	352,521	0,145
Varainha	Coqueiral	6,64	0,472	296,163	2,242
Varginha	Cristais	86,18	6,129	628,434	13,713
Varginha	Divisa Nova	4,53	0,322	216,955	2,0SS
Varginha	Elói Mendes	15,7	1,117	499,537	3,143
Varginha	Fama	16,56	1,177	S6.024	19,250
Divinópolis	Formiga	152,62	10,853	1.501,92	10,162
Varginha	Guape	185,32	13,178	934,345	19,834
Varginha	Lavras	4,24	0,301	564,744	0,751
Varginha	Nepomuceno	26,3	1,870	582,553	4,515
Varginha	Paraguaçu	1S,S5	1,340	424,296	4,443
Varginha	Perdões	4,14	0,294	270,657	1,530
Divinópolis	Pimenta	27,96	1,988	414,969	6,738
Varginha	Ribeirão Vermelho	1,45	0,103	49,251	2,944
Varginha	São João Batista do Glória	1,87	0,133	547,90S	0,341
Varginha	São José da Barra	45,42	3,230	308,319	14,731
Varginha	Três Pontas	14,27	1,015	689,794	2,069
Varginha	Varginha	5,5	0,391	395,396	1,391

Fonte: Elaborado pelo auor.com base nos dados do IBGE e ANEEL (2020).



De acordo com o Censo Demográfico de 2022, disponibilizado pelo IBGE, os 31 municípios lindeiros da Represa de Furnas somam uma população de 843.819 habitantes, o que representa 4,1% da população do estado e 52,6% da região intermediária de Varginha, sendo a cidade mais populosa Varginha (8,5% da região intermediária e 16,2% do grupo dos lindeiros) e a menos populosa a cidade de Fama (0,16% da região intermediária e 0,31% do grupo dos lindeiros). Os municípios lindeiros juntos estimam população superior à totalidade dos estados brasileiros do Acre, Amapá e Roraima.

Segundo dados do Censo de 2022, a população destes municípios tem predominância em residentes autodeclarados da cor ou raça branca, apresentando a seguinte representação na classificação de cor ou raça: 60,9% brancos, 8,38% pretos, 0,69% amarelos, 29,95% pardos e 0,09% indígenas. Destaque para cidade de Lavras que apresenta maior número de autodeclarados como negros e amarelos, a cidade de Varginha com maior número de pardos e a de Campo Belo que apresenta maior número de autodeclarados como indígenas.

Quanto à situação do domicílio, neste mesmo ano, os municípios lindeiros contavam com residentes predominantemente em região urbana, sendo 86,08% da população. Em áreas rurais os residentes somaram 111.426 habitantes que representam 13,92% da população nestas localidades. A cidade de Varginha possuía maior representação de domiciliados em área urbana, 96,73% dos residentes, e a cidade de Guapé possuía maior representação de domiciliados em área rural, 48,28% dos residentes.

Com relação ao sexo, o Censo de 2022 indica que, nos municípios lindeiros, a população residente é predominantemente do sexo feminino, sendo 50,3% mulheres e 49,7% homens. A cidade de Cabo Verde se destaca com o maior percentual de homens, sendo 52,9% e a cidade de Ribeirão Vermelho se destaca com o maior percentual de mulheres, sendo 51,6%.

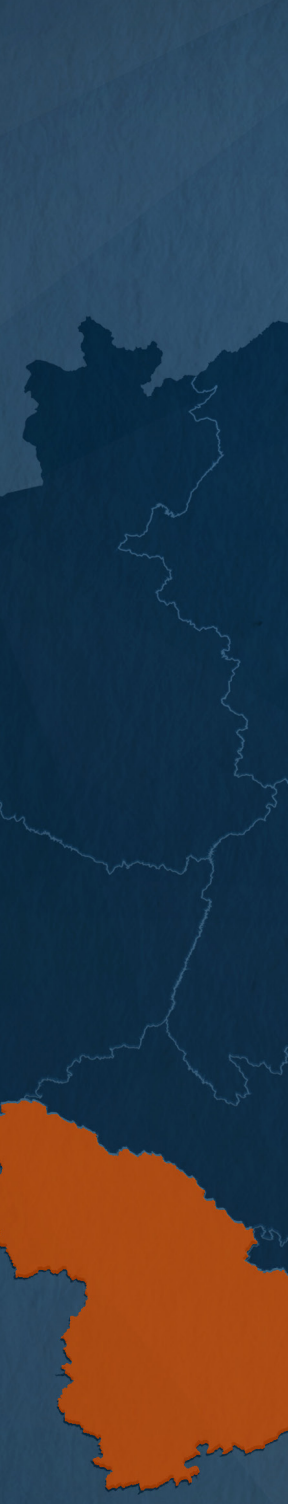


Em relação à representatividade econômica destes municípios segundo dados da Fundação João Pinheiro, com relação ao seu Produto Interno Bruto, o estado de Minas Gerais apurou em 2020 um PIB de R$682.786 (milhões), enquanto a região intermediária de Varginha apurou um valor de R$46.050 (milhões), representando uma participação de 6,74% de todo o estado. Na composição do grupo dos municípios lindeiros da Represa de Furnas, em 2020 foi apurado um PIB total de R$24.942 (milhões), o que representaria 3,65% do PIB de todo o estado e 54,15% da região intermediária de Varginha, sendo a cidade com maior valor apurado no mesmo período a cidade de Varginha (13,6% da região intermediária e 25,1% do grupo dos lindeiros) e a cidade com menor valor apurado a cidade de Fama (0,9% da região intermediária e 0,17% do grupo dos lindeiros).

Na análise do PIB per capita do município, tomando o ano de 2020 como referência, segundo dados do IBGE, o PIB per capita brasileiro foi de R$35.935,74. O estado de Minas Gerais apresentou o valor de R$32.066,73. A região analisada dos municípios lindeiros apresentou uma média de R$22.244,57. Em uma análise pontual por município, destacam-se os municípios de Varginha (PIB per capita 2020 – R$45.797,14) e São José da Barra (PIB per capita 2020 – R$108.329,20)[7], os únicos que apresentam valores superiores ao PIB per capita brasileiro.

Municípios como Varginha, Lavras e Alfenas possuem uma economia mais diversificada e apresentam um maior nível de desenvolvimento econômico e social. A maior diversificação produtiva confere a estes municípios uma posição menos dependente, ou menos sensível à presença da represa, e consequentemente uma menor perda do direito à cidade em função da perda do espaço e recursos a ela relacionados. Contudo, os municípios menores, com economia menos diversificada, fortemente marcados pela atividade agrícola de

7 O maior valor do PIB per capita de São José da Barra se deve ao fato do município sediar a Usina Hidrelétrica de Furnas e ter contabilizado em seu PIB a produção de energia na localidade.



pequeno porte e pela agricultura familiar, estão mais suscetíveis aos impactos causados pela perda do território ou pela constante instabilidade do nível da represa.

Este grupo de municípios lindeiros possui características diversas entre si, porém o fato de serem banhados pela Represa de Furnas e estar em uma mesma região geográfica, aponta para uma necessidade de entendê-los melhor e conhecer as interferências acarretadas pelo represamento das águas. A seção seguinte se dedicará a tratar de aspectos ligados à construção da represa e as interferências ocorridas nestas localidades.

A PERDA DO DIREITO À CIDADE DOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE FURNAS

A construção da hidrelétrica causou impactos significativos nos espaços econômico, social, ambiental e cultural dos municípios atingidos. A população perdeu suas referências, precisou ressignificar o seu viver diante de mudanças coercitivas, introduzidas a partir da inundação dos espaços públicos, sem consulta prévia ou oportunidade de tomada de decisão colaborativa com os afetados.

Segundo Vieira (2018), muitos proprietários de terras locais eram contra a construção da Usina Hidrelétrica e reivindicavam das autoridades responsáveis uma oportunidade de serem ouvidos. Na coleta de relatos da época, o fazendeiro Alberto Vieira Romão conclamava outros proprietários de terra dizendo: "Não disponham de suas propriedades. A ordem é resistir. Nós temos que dar uma lição nesse governo que não quer nos ouvir" (Vieira, 2018, p. 163).

Além da perspectiva particular dos proprietários de terras inundadas, havia também os interesses coletivos das comunidades e também dos gestores municipais, conforme conta Vieira (2018), sobre a cidade de Capitólio.

> Ela, depois da represa de Furnas, mudou sua fisionomia e também a sua maneira de ser. Apesar de continuar uma cidade bem mineira, sofreu alterações profundas, inclusive nos costumes. A perda de 127 Km² de suas melhores terras foi um desastre para o município [...]. O prefeito Vicente Antônio de Oliveira, com sua longa experiência, percebeu que não tinha mais condições de governar a cidade de conformidade com os seus projetos. Furnas, com seu descaso, com a falta de sensibilidade, havia transformado todos os prefeitos da região em assistentes sociais (Vieira, 2018, p. 513-514).

Considerando as perdas de espaços públicos e o direito à cidade como o direito de construir a cidade que queremos, este direito foi retirado, e esta perda do direito à cidade vem se perpetuando, com a oscilação do nível das águas, que ora possibilita atividades em função da água represada, ora este feito não é mais possível.

Segundo o Jornal dos Lagos (2007), o reservatório de Furnas desapropriou aproximadamente 5 mil propriedades, inundando mais de 500 mil hectares de terras agricultáveis. Movimentos sociais locais foram realizados na tentativa de impedir a construção da represa. Muito se discutia sobre os valores propostos de indenização das propriedades.

> O pessoal de Furnas chegava e dava três alternativas: você podia aceitar um valor com direito a desmanchar seu imóvel e pegar o material, você podia deixar tudo para Furnas ou podia ir para a Justiça. Meu pai resolveu amigavelmente, mas o dinheiro que recebeu por tudo nem deu para construir outra casa (Martins, 2010, p. 5).

Segundo Martins (2010), além dos impactos causados pela inundação em propriedades rurais privadas, houve também a inundação em regiões urbanas de algumas cidades, que remontaram

toda paisagem urbana local, submergiram parte ou toda cidade existente, além de causar impacto no cotidiano dos habitantes locais e eventos que compunham a cultura regional. Como por exemplo, as cidades de Campo do Meio, Fama, Guapé e Boa Esperança.

> As boiadas que passavam diariamente pelos Rochas indo para Três Corações sumiram. Ir para Fama ficou muito difícil. As festas minguaram. A jardineira, que ligava Alfenas a Paraguaçu, passando pelos Rochas, parou de circular. Acabou tudo (Martins, 2010, p. 5).

Segundo Godoy e Sobrinho (2017), a princípio a Represa de Furnas tinha como única finalidade servir de reservatório para geração de energia. Porém, nos anos seguintes, a apropriação das águas nos municípios atingidos fomentou novas necessidades que possibilitaram outras formas de uso da água, como por exemplo: a piscicultura, o turismo, a navegação, a irrigação, a preservação ambiental, dentre outros.

Estas demandas oriundas dos municípios com áreas inundadas provocou o poder público a pensar sobre diferentes formas de promover o desenvolvimento local a partir do uso das águas represadas. Havia uma forte sensibilização daqueles que perderam suas propriedades e de outros que se sentiam lesados pela modificação das paisagens.

Segundo Santos (2003) a criação de hidrelétricas sempre foi caracterizada por conflitos de interesses, seja com outros setores econômicos, ou com grupos sociais, devido, especialmente, à grande extensão dos seus impactos. Não havia na época nenhuma legislação que garantisse direitos acerca do uso múltiplo das águas, direitos estes que só viriam a surgir com a lei 9.433 de 1997, com a instituição da Política Nacional dos Recursos Hídricos. Por este motivo, reivindicações das regiões afetadas pelas áreas inundadas vieram à tona somente na década de 1970, momento em que o poder público decidiu criar um plano de desenvolvimento para o Lago de Furnas.



Em fevereiro de 1975, após vários estudos, o Plano de Desenvolvimento para o Lago de Furnas - PDLF estava concluído. Segundo Pozzer e Ferrão (2018), o plano de desenvolvimento se estruturou a partir de três objetivos: estabelecer uma linha de ação para o desenvolvimento da região envolta ao Lago de Furnas, escolha da área prioritária para desenvolvimento e indicação para implantação de um sistema gestor para execução do plano de ação.

O PDLF dividiu as regiões e municípios para diferentes estratégias de desenvolvimento. Foram separadas na região norte e sul do lago, de acordo com a turvação da água. A região norte, mais próxima da barragem, possuía a água represada mais cristalina, o que favoreceria algumas práticas de fomento ao desenvolvimento, enquanto a área sul do lago, nos períodos de chuva, ficava com suas águas mais turvas, o que demandaria outros tipos de atividades de desenvolvimento local.

A partir deste zoneamento das regiões e pelas características, não só das águas, mas também paisagísticas, o PDLF indicou o fomento ao desenvolvimento agrícola para região sul, já para a região norte indicou a implantação de florestas e atividades turísticas. Atividades como pesca foram fortemente recomendadas como uma das principais atrações do Lago de Furnas, inclusive sua exploração como pesca turística e realização de eventos e competições.

Mesmo sem uma política pública coordenada para o desenvolvimento da região, alguns municípios foram desenvolvendo atividades baseadas no uso múltiplo das águas. A produção de peixes foi uma delas, através de tanques localizados na represa, os municípios de Guapé, Alfenas e Carmo do Rio Claro exploram fortemente a piscicultura. Alguns municípios também passaram a desenvolver atividades turísticas, como por exemplo Boa Esperança, Capitólio e Fama, que realizam eventos, fomentam o comércio e serviço local, além de serem reconhecidos nacionalmente como opção de destino turístico.



Iniciativas isoladas e descoordenadas, similares às propostas do PDLF, foram sendo organizadas no decorrer dos anos. Segundo a ALAGO, ações como criação de unidades de conservação, áreas de proteção ambiental (APA's) e Reservas Particulares do Patrimônio Ambiental, regulamentaram a existência de parques e desempenharam papel relevante na preservação dos recursos naturais. Contudo, a exploração do uso múltiplo das águas como um projeto coordenado para desenvolvimento econômico ainda não ocorre de forma efetiva, conforme entrevista de Djalma Carvalho, secretário da ALAGO, concedida ao portal de notícias G1(Imagens..., 2021) "Hoje, nós temos simplesmente as águas do lago se prestando apenas à geração de energia elétrica. Assim, as cidades que margeiam o lago passam a ter várias dificuldades. Elas perdem aquela capacidade de dar a água o uso múltiplo".

O PDLF enalteceu a perspectiva de uso múltiplo das águas, porém ressaltou que a principal atividade desenvolvida era a de geração de energia. Mesmo que as atividades secundárias da represa, previstas no PDLF, tenham sido pensadas para melhoria das comunidades, muito pouco de suas previsões foram cumpridas.

Apesar da Usina Hidrelétrica ter como prioridade a geração de energia, a perda do direito de uso do espaço das regiões inundadas requer a implantação de novos usos e adaptação da população a um novo espaço caracterizado por novas formas de produção, de interações sociais e culturais e uma nova forma de lidar com o meio ambiente. A criação, adequação e adaptação desse novo espaço vem sendo caracterizada por constantes perdas do direito à cidade por parte dos cidadãos dos municípios lindeiros, especialmente daqueles municípios menores. Com baixa diversificação econômica, estes municípios se veem mais sensíveis à oscilação do nível das águas da represa, tanto pelo impacto sobre a arrecadação municipal, como pelo desenvolvimento das atividades que necessitam, direta e indiretamente, do uso das águas, como piscicultura, turismo, comércio e serviços relacionados.



Diante da dificuldade destes municípios de lidarem com estas constantes perdas do direito à cidade, o planejamento e o fortalecimento das instituições se mostram como caminhos para uma atuação mais forte em prol dos interesses da população atingida. Seja através da retomada do PDLF, através da revisão, adequação e implantação das suas recomendações, ou da criação de novos instrumentos de planejamento e gestão desse espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma hidrelétrica para geração de energia tende a promover impactos sociais e ambientais significativos. Quando esta construção conta com uma barragem para represamento de água, os impactos podem ser ainda maiores e de outras naturezas, pois para que consiga represar a água, haverá uma sobreposição do curso natural dos rios e consequentemente uma inundação de áreas. Este processo de inundação cria novas paisagens, submerge estradas, propriedades, cidades e a história do povo que ali vive.

Com a Represa de Furnas não foi diferente, sua instalação previa a solução do problema da geração energética no Brasil, mas os impactos gerados a partir de sua construção não foram mensurados, e mesmo decorridos mais de 60 anos, muito desta história e dos problemas gerados ainda são reinvindicados pelas pessoas e comunidades que se sentem lesadas pela construção da represa.

A primeira reivindicação formal que deu origem ao PDLF originou da manifestação popular das cidades com áreas inundadas, para que algo fosse feito por parte do poder público para compensá-los pelas perdas. Este conjunto de reivindicações remonta o aspecto teórico sobre o direito à cidade, com expressão clara de fragmentos

históricos e culturais das comunidades que viram diversos espaços serem tomados pela presença da água. Além de uma perda socio-cultural, foi necessário que muitas pessoas, comunidades e cidades adequassem seu espaço de produção agrícola, modificasse o curso de estradas e estabelecesse novos parâmetros econômicos.

Com o passar dos anos, a população e comunidades dos municípios lindeiros aprendeu a conviver com os espaços inundados, criando novas manifestações culturais que envolvem a água represada e também desenvolvendo novas atividades socioeconômicas que proporcionam fontes alternativas de renda e entretenimento. Porém, outro problema passou a existir quando o uso da água incorporou a vida das comunidades locais, a oscilação constante da represa, por motivos diversos. Em períodos de baixa, a água desaparece de muitas paisagens e em períodos de alta ela volta a surgir, inibindo as comunidades locais de consolidarem, de forma recorrente, atividades a partir da água da represa.

Por meio desta pesquisa foi possível fazer apontamentos importantes sobre a caracterização da região. O grupo de municípios lindeiros tem a predominância do PIB do setor de serviços. Porém, ao investigar um pouco mais sobre os serviços existentes e também a indústria local, é possível entender que grande parte destas atividades estão vinculadas ao consumo ou comércio de itens de necessidade básica, ou estão vinculados a cadeia produtiva da agropecuária. A região é fortemente marcada pela atividade agrícola e considerando o porte das propriedades rurais locais, ainda muito vinculada às pequenas propriedades e pequenos agricultores.

Dentre os municípios lindeiros, quanto ao aspecto econômico, destacam-se o município de Varginha, Lavras e Alfenas, os maiores do grupo, com economia mais diversificada e menos dependente da existência da represa, ou das atividades em seu entorno. Porém os municípios menores, com atividade econômica menos diversificada, são mais sensíveis às oscilações da represa.

Com relação ao aspecto social, os municípios de Boa Esperança, Campo do Meio, Capitólio e Fama, são municípios onde a água represada chega em áreas urbanas, fato que propiciou uso mais frequente da água para entretenimento e eventos sociais. Estas localidades possuem uma relação ainda mais próxima com a represa, por este motivo também se tornam mais suscetíveis às interferências decorrentes das oscilações do nível da água.

Após o desenvolvimento deste estudo, recomenda-se que políticas públicas sejam pensadas e aplicadas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos municípios lindeiros, como mecanismo de promoção de justiça social e devolução às comunidades do direito de uso de seus espaços e recursos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Dados abertos da ANA.** 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/dados-aberto. Acesso em: 25 jul. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Informações técnicas.** Disponível em: https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas. Acesso em: 24 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LAGO DE FURNAS (ALAGO). **O Lago de Furnas.** 2021. Disponível em: https://alago.org.br/olago.asp. Acesso em: 20 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO LAGO DE FURNAS (ALAGO). **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago de Furnas.** Relatório Parcial 1: Bacia Hidrográfica. Alfenas: FUPAI, 2013.

ÁVILA, Marcelo Castro. **Lago de Furnas: os impactos econômicos nos municípios lindeiros em decorrência das oscilações do nível da represa no período de 2000 a 2020**. 2024. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2024.



CARVALHO, Djalma. Imagens mostram Lago de Furnas antes e depois da seca. G1, Varginha, 4 jun. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2021/06/04/imagens-mostram-lago-de-furnas-antes-e-depois-da-seca-veja-video.ghtml. Acesso em: 02 maio 2023.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Sociedade Editorial e Distribuidora Ltda., 1975.

DA SILVA SOITO, João Leonardo; FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos. Amazon and the expansion of hydropower in Brazil: Vulnerability, impacts and possibilities for adaptation to global climate change. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 15, n. 6, p. 3165-3177, 2011.

ENGEL, E. Conflitos de uso das águas de Furnas**.** *In:* FREITAS, Marco Aurélio Vasconcelos de (org.). **O estado das águas no Brasil 2001-2003**. Brasília, DF: ANA, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FPJ). Análise Insumo-Produto / Matriz Insumo-Produto. **Informativo FJP**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, 2023. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/regiao-geografica-intermediaria-de-varginha/. Acesso em: 3 dez. 2023.

GODOY, Marcos Jorge; ARAÚJO SOBRINHO, Fernando Luiz. Os usos múltiplos das águas do lago reservatório de Furnas, Minas Gerais: turismo, geração de energia elétrica e conflitos. **Revista Cenário**, Brasília, DF, v. 5, n.8, 2017.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HARVEY, David. **París, capital de la modernidad**. Ediciones Akal, 2008.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto.** Rio de Janeiro, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de Reprodução Automática - SIDRA.** Rio de Janeiro, 2022.

IMAGENS mostram Lago de Furnas antes e depois da seca. **G1 Sul de Minas – EPTV**. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas /noticia/2021/06/04/imagens-mostram-lago-de-furnas-antes-e-depois-da-seca-veja-video.ghtml. Acesso em: 13 nov. 2022.

LEFEBVRE, Henri**. O direito à cidade**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2001 (1968).

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitada, 2017.

MARTINS, Marcos Lobato. Olhares sobre o "Mar de Minas": percepções dos moradores de Alfenas e Fama relativas ao Lago de Furnas (1963-199). **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2. p. 347-363, 2010.

PEREIRA SERAFIM, Amanda; ANDRADE MARTINS, Marcio Junior; ARAUJO, Neiva. O Direito à Cidade em uma Perspectiva Amazônica: O Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e o Processo de Gentrificação. **Argumenta Journal Law**, *[S. l.]*, n. 37, p. 145–176, 2022. DOI: 10.35356/argumenta.v0i37.2417. Disponível em: https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1014. Acesso em: 6 abr. 2025.

SANTOS, Alexandre Augusto Moreira. Administrando Conflitos: o caso do lago de Furnas. *In:* FREITAS, Marco Aurélio Vasconcellos de (org.). **Estado das águas no Brasil.** Brasília, DF: Agência Nacional de Águas, 2003.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016.

VIEIRA, Ildeu Manso. **Mandassaia**: naquela época, quando Furnas era o crime do século. Alfenas, MG: UNIFAL-MG, 2018.

16

Eduardo Castelã Nascimento
Wesllay Carlos Ribeiro

HABITAÇÃO COMO DETERMINANTE DA SAÚDE:

AS INADEQUAÇÕES HABITACIONAIS E SEUS EFEITOS NO SUL E SUDOESTE DE MINAS GERAIS

HOUSING AS A DETERMINANT OF HEALTH:
HOUSING INADEQUACIES AND THEIR EFFECTS IN THE SOUTH AND SOUTHWEST OF MINAS GERAIS

LA VIVIENDA COMO DETERMINANTE DE LA SALUD:
LAS INSUFICIENCIAS DE LA VIVIENDA Y SUS EFECTOS EN EL SUR Y SUROESTE DE MINAS GERAIS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.16



RESUMO

Este estudo investiga a relação entre inadequações habitacionais e suas incidências na saúde da população no Sul e Sudoeste de Minas Gerais. A justificativa baseia-se na crescente evidência de que condições habitacionais precárias, como adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel e baixa qualidade construtiva, afetam negativamente a saúde pública, contribuindo para doenças respiratórias, infecciosas, transtornos mentais entre outras. Adotando uma abordagem quantitativa, a pesquisa utiliza dados do Censo 2010 para estimar a prevalência dessas inadequações e seus efeitos. Os resultados indicam que aproximadamente 130.472 domicílios na mesorregião possuem ao menos uma dessas inadequações, representando 17,0% do total de domicílios. A existência dessas condições agrava riscos à saúde e impõe custos adicionais ao sistema público. O estudo reforça a necessidade de políticas habitacionais integradas às políticas de saúde, considerando a habitação um fator determinante para a saúde pública e o bem-estar social.

Palavras-chave: Habitação inadequada. Saúde Pública. Sul e Sudoeste de Minas.



ABSTRACT

This study investigates the relationship between inadequate housing and its effects on the health of the population in the South and Southwest of Minas Gerais. The justification is based on the growing evidence that precarious housing conditions, such as overcrowding, rent burden, and poor construction quality, negatively affect public health, contributing to respiratory and infectious diseases, mental disorders, among others. Adopting a quantitative approach, the research uses data from the 2010 Census to estimate the prevalence of these inadequacies and their effects. The results indicate that approximately 130,472 households in the mesoregion have at least one of these inadequacies, representing 17.0% of all households. The existence of these conditions increases health risks and imposes additional costs on the public system. The study emphasizes the need for housing policies integrated with health policies, considering housing a determining factor for public health and social well-being.

Keywords*: Inadequate Housing. Public Health. South and Southwest of Minas Gerais.*



RESUMEN

Este estudio investiga la relación entre las insuficiencias habitacionales y su impacto en la salud de la población del sur y suroeste de Minas Gerais. La justificación se basa en la creciente evidencia de que las condiciones precarias de la vivienda, como el hacinamiento, la excesiva carga de alquiler y la baja calidad de la construcción, afectan negativamente la salud pública, contribuyendo a enfermedades respiratorias e infecciosas, trastornos mentales, entre otras. Adoptando un enfoque cuantitativo, la investigación utiliza datos del Censo de 2010 para estimar la prevalencia de estas deficiencias y sus efectos. Los resultados indican que aproximadamente 130.472 hogares de la mesorregión presentan al menos una de estas insuficiencias, lo que representa el 17,0% del total de hogares. La existencia de estas condiciones agrava los riesgos para la salud e impone costos adicionales al sistema público. El estudio refuerza la necesidad de políticas de vivienda integradas con políticas de salud, considerando la vivienda como un factor determinante para la salud pública y el bienestar social.

***Palabras clave**: Vivienda Inadecuada. Salud Pública. Sur y Suroeste de Minas Gerais.*



INTRODUÇÃO

A questão da inadequação habitacional tem sido uma preocupação crescente em diversas partes do Brasil, especialmente nas regiões mais vulneráveis (Nascimento *et al*., 2023). O Sul e Sudoeste de Minas Gerais enfrentam desafios significativos relacionados à qualidade da moradia, que influenciam direta e indiretamente a saúde da população (Pires, 2016). A falta de condições adequadas de habitação, como o excesso de adensamento, a baixa qualidade construtiva e o ônus excessivo com aluguel (Viana *et al*., 2019), contribui para o agravamento de doenças respiratórias (Nascimento e Ribeiro, 2023), infecciosas e transtornos mentais.

Este capítulo tem como objetivo investigar a relação entre as inadequações habitacionais e seus efeitos na saúde pública no Sul e Sudoeste de Minas. Para tanto, foi adotada uma abordagem quantitativa com dados do Censo 2010 para cálculo da prevalência das inadequações habitacionais e, a partir disso, seus efeitos sobre a saúde da população local com o uso do conceito de fração atribuível e dados do DATASUS. A pesquisa busca contribuir para o entendimento dos efeitos da habitação na saúde e reforçar a necessidade de políticas de saúde que considerem a habitação como elemento central.

HABITAÇÃO E SAÚDE:
RELAÇÃO QUE TRANSCENDE AS PAREDES

A habitação é um direito social constitucional no Brasil e mantém relação com vários aspectos da vida humana, como saúde, educação e trabalho, além de servir de abrigo contra intempéries (Dietz e Haurin, 2003; Pasternak, 2016), sendo a relação entre habitação e saúde amplamente reconhecida. O conceito de habitação

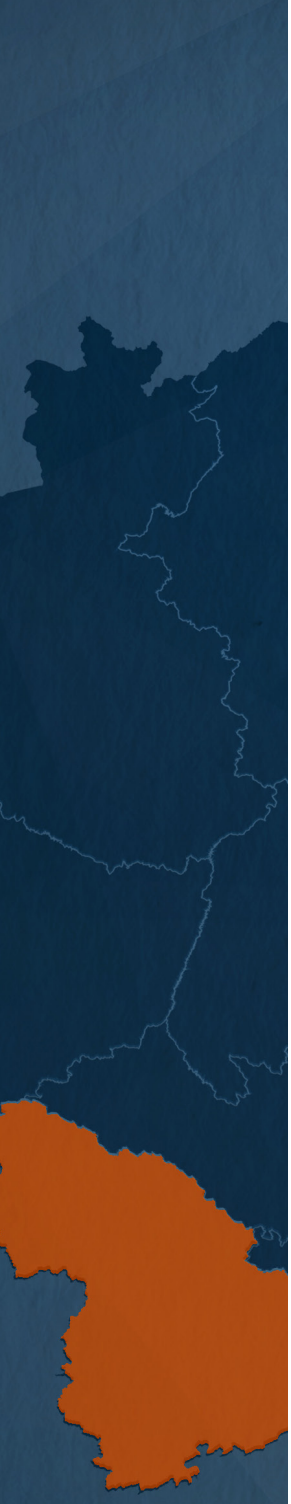


como um Determinante Social da Saúde tem sido abordado em estudos internacionais que mostram a relação existente entre morar em uma habitação inadequada e suas implicações sobre a saúde física e mental dos seus ocupantes e custo aos sistemas de saúde (Dinmore *et al*., 2024; Nascimento e Ribeiro, 2023; Pasternak, 2016; Sandel e Desmond, 2017).

Por sua vez, o conceito de habitação transcende as paredes de uma casa. Uma moradia é construída com materiais específicos, com dimensões determinadas, sob dadas condições socioeconômicas, sobre um terreno que está localizado em um bairro, com suas instalações e pessoas. Desta forma, a habitação influencia diversos aspectos da saúde e do bem-estar, pois sua adequação depende de fatores construtivos, econômicos, de posse e propriedade, além de aspectos sociais e simbólicos (Ziersch e Due, 2018).

Assim, a relação entre habitação e saúde envolve diversos aspectos, os quais nesse trabalho serão divididos em quatro categorias: qualidade (aspectos construtivos da habitação), acessibilidade e estabilidade (acessibilidade econômica e estabilidade do lar), bairro (ambiente e equipamentos do bairro) e comunidade (aspectos sociais da comunidade onde a habitação está inserida). Essa divisão proposta foi adequada a partir de categorias presentes em outros estudos (Chen *et al*., 2022; Ortiz e Johannes, 2018; Taylor, 2018).

A primeira categoria, qualidade, refere-se às condições estruturais e ambientais da moradia, incluindo paredes e seus revestimentos, dimensionamentos adequados para permitir ventilação e iluminação apropriadas, segurança contra incêndios, ausência de desníveis entre outros. Estudos demonstram que habitações com problemas estruturais estão associadas a doenças respiratórias, alérgicas, cardiovasculares e outras enfermidades, além de maiores riscos de incêndios, acidentes e outros eventos (Braubach, 2011; Evans *et al*., 2000; Thomson *et al*., 2009).



A segunda categoria, acessibilidade e estabilidade, está associada ao espectro socioeconômico da unidade habitacional. Refere-se à garantia de acesso à moradia que seja acessível economicamente para a unidade familiar, quer seja em pagamento de aluguel, de financiamento habitacional ou dos demais custos associados com a moradia. No Brasil, a Fundação João Pinheiro define esse limiar como dedicar ao máximo 30% dos rendimentos familiares com aluguel (Fundação João Pinheiro – FJP, 2021). Por sua vez, a estabilidade refere-se à capacidade de ter um lar seguro, sem riscos de despejo ou afins. A ausência de acessibilidade e estabilidade pode fazer com que as famílias não só tenham menos dinheiro para investir em bem-estar e cuidados de saúde, como também tenham que enfrentar despejos e mesmo a situação de morar na rua ou outras condições de habitação precárias, desencadeadoras de problemas de saúde. Baker *et al*. (2013), Chen *et al*. (2022), Sandel e Desmond (2017) e outros demonstram que essas duas dimensões da insegurança habitacional estão associadas a menos acesso a cuidados de saúde, saúde mental e física deteriorada, maior mortalidade etc.

Em relação à terceira categoria, o bairro, vários trabalhos investigam as implicações da localização da moradia sobre a saúde. Analisam como a localização e quantidade de espaços abertos públicos, como áreas verdes e azuis, proximidade a centros de emprego e educação, centros de saúde, exposição a poluição sonora e atmosférica etc. contribuem para condições de saúde física e mental específicas (Browne; Lowe, 2021; Giles-Corti *et al*., 2016). Ansell (2017), por exemplo, destaca que a localidade de habitação do indivíduo pode ser um fator importante na expectativa de vida, representando, por exemplo, um acesso mais célere a atendimentos de emergência, além de acesso a serviços e equipamentos públicos de mais qualidade.

Por fim, a quarta categoria, comunidade, refere-se aos aspectos de sociabilidade e senso de pertencimento dos indivíduos com o espaço onde a moradia está localizada. Browne e Lowe (2021) destacam a importância da segurança e coesão social nas condições

de saúde física e mental. Ansell (2017) também ressalta que maior segurança no bairro determina maior propensão a atividades físicas ao ar livre e sociabilidade, com efeitos positivos na saúde.

MÉTODO

Este estudo adota uma abordagem quantitativa com dados secundários provenientes de fontes oficiais públicas, organizados em três etapas principais.

Na primeira etapa, foram extraídos e organizados os microdados do Censo Demográfico de 2010[8], disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com foco nos domicílios localizados nos 146 municípios da mesorregião em questão. A análise concentrou-se em três dimensões de inadequação habitacional: (i) ônus excessivo com aluguel; (ii) adensamento excessivo; e (iii) qualidade das paredes externas.

Na segunda etapa, foi estimada a prevalência de cada inadequação habitacional nos municípios da mesorregião. Considerando que os dados do Censo foram obtidos por amostragem, a análise levou em conta os diferentes percentuais de domicílios amostrados em cada grupo de municípios, classificados em quatro faixas.

Na terceira etapa, foram obtidos dados de morbidade e mortalidade disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). A partir dos dados, foi calculada a fração atribuível para algumas condições de saúde associadas às inadequações habitacionais selecionadas.

8 Embora exista o Censo de 2022, o IBGE ainda não havia disponibilizado os microdados para o público até a edição final deste texto (maio/25) impossibilitando pesquisas detalhadas.



A INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

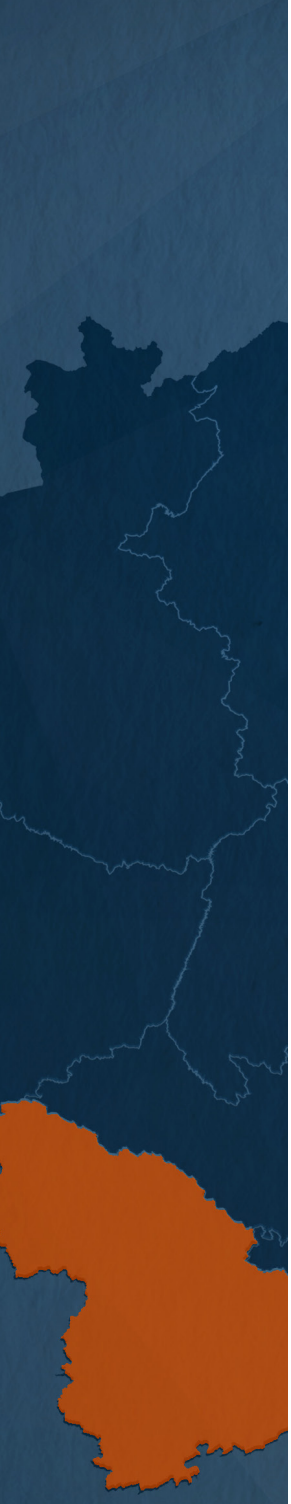
CÁLCULO DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL A PARTIR DO CENSO

A partir das bases categóricas foram analisados nos microdados do Censo 2010, quais fatores de inadequação habitacional poderiam ser identificados na mesorregião Sul e Sudoeste de Minas (código 10 do IBGE). Nas variáveis disponíveis, foram identificadas questões relacionadas ao aspecto da casa e do lar. Estão incluídas variáveis como material predominantes das paredes externas (V0202), densidade de morador por dormitório (V204), tipo de espécie de domicílio (V4002), valor do aluguel (V2011) que pode ser relacionado à variável rendimento mensal domiciliar (V6529) etc. Referente ao ambiente e infraestrutura do bairro, existem variáveis que podem sinalizar a adequação da moradia como esgotamento sanitário (V0207), abastecimento de água (V0208), mas não foram identificadas variáveis sobre sociabilidade e segurança.

Assim, a partir dessas variáveis, foram selecionados três aspectos para cálculo da inadequação habitacional: a) ônus excessivo com aluguel, a partir do valor do aluguel (V2011) e rendimento mensal domiciliar (V6529); b) adensamento excessivo, a partir da densidade de morador por dormitório (V204) e; c) paredes externas inadequadas, a partir do material predominantes das paredes externas (V0202) e rendimento mensal domiciliar (V6529).

PREVALÊNCIA DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

A mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas é composta por 146 municípios. No Censo 2010, foram amostrados 121.854, 15,9%,



dos seus 767.795 domicílios, com a presença de 4 grupos em proporção de domicílios amostrados. Nos seis municípios com menos domicílios totais, cerca de 50% das unidades foram amostradas. Esse grupo, aqui denominado de 1, reúne seis municípios na faixa de 558 (Consolação) a 698 (Passa Vinte) domicílios. No grupo 2, composto por 55 municípios entre 781 (Wenceslau Braz) a 2279 (São João Batista do Glória) domicílios totais, a proporção amostrada foi cerca de 33% dos domicílios (exceto Fama com 50% dos 817 domicílios amostrados). O grupo 3, com 53 municípios na faixa de 2412 (Piranguinho) a 5912 (Guaranésia) domicílios totais, contou com uma proporção amostrada próxima a 20% dos domicílios (exceto Monsenhor Paulo, Virgínia e Capitólio, com cerca de 33%). Por fim, o grupo 4, com 32 municípios, entre 6284 (Paraguaçu) e 50456 (Poços de Caldas) domicílios totais, teve cerca de 10% dos domicílios amostrados (exceto Paraisópolis e Lambari, com 20%).

Assim, foi possível ponderar dois dos problemas habitacionais objeto deste capítulo, adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel, pela porcentagem de domicílios totais que esses 4 grupos de municípios possuem, reduzindo, assim, o efeito das distorções causadas pelas diferentes proporções de amostragens. O terceiro problema, relacionado à qualidade da moradia, paredes inadequadas, permaneceu com a proporção original da amostra.

PREVALÊNCIA DO ADENSAMENTO EXCESSIVO NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

O adensamento excessivo pode ser considerado um problema habitacional mais relacionado ao espectro da acessibilidade econômica do lar. Ele existe quando existem mais de duas pessoas

por dormitório em uma moradia (FJP, 2021). O fato de muitas pessoas coabitarem um dormitório está associado a maior incidência de doenças, menor rendimento escolar entre outros aspectos (Baker *et al*., 2013; Chattopadhyay 2019, Pengcheng *et al*., 2021).

A partir dos microdados do Censo 2010, observa-se que dos 121.854 domicílios amostrados, 119.998 possuem informação sobre a quantidade de pessoas por dormitório. Destes, 13.067 (10,89% do total) possuem a média superior a 2,0 pessoas por dormitório.

Ao analisar os grupos de domicílios, observa-se que o problema é menos prevalente no grupo 1, que possui menos domicílios, no qual a proporção é de 8,90% do total. Já a maior incidência se dá nos municípios do grupo 4, os maiores, com 11,41% do total. Nos grupos 2 e 3, as incidências foram de 10,60% e 10,59%, respectivamente. Ao fazer as ponderações pela quantidade de domicílios dos grupos sobre o total dos domicílios da mesorregião, obtém-se que 11,08% dos domicílios possuem adensamento excessivo. Ao extrapolar diretamente esta proporção para os 767.795 domicílios da mesorregião, obtém-se que 85.106 estão na condição de adensamento excessivo.

Tabela 1 – Estimativa de domicílios com adensamento excessivo na mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais a partir dos microdados do Censo 2010

Grupo de Municípios	Domicílios com adensamento excessivo na amostra	Total de domicílios na amostra	% de domicílios com adensamento excessivo na amostra	Total de domicílios absolutos	Domíclios absolutos com adesa mento excessivo estimado	% de domicílios absolutos com adensamento excessivo estimado
1	169	1.898	8,90%	3.773	336	8,90%
2	3.041	28.695	10,60%	86.461	9.163	10,60%
3	4.403	41.592	10,59%	204.956	21.697	10,59%
4	5.454	47.813	11,41%	472.605	53.910	11,41%
TOTAL				**767.795**	**85.106**	**11,08%**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo 2010.



PREVALÊNCIA DO ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

O ônus excessivo com aluguel pode ser considerado um problema habitacional relacionado ao espectro da acessibilidade econômica do lar. Ele existe quando mais de 30% da renda familiar é destinada para pagamento de aluguel (FJP, 2021). Quando as famílias, sobretudo de baixa renda, destinam 30% ou mais de sua renda domiciliar para pagamento de aluguel, elas comumente são forçadas a fazer escolhas alimentares menos saudáveis, postergar cuidados médicos, destinar menos recursos para educação, mudar com mais frequência etc. Esses fatores estão associados a maiores incidências de doenças físicas e mentais, menor rendimento escolar, menor participação na comunidade e outros aspectos (Baker *et al*., 2013; Bentley *et al*., 2019; Dietz e Haurin, 2003; Park e Jung, 2019; Sandel e Desmond, 2017).

Observa-se que dos 121.854 domicílios amostrados, 121.603 possuem informação sobre renda domiciliar e condição de ocupação. Destes, 4.056 (3,34% do total) destinam mais do que 30% da renda domiciliar para aluguel.

Ao dividir essa situação em grupos de domicílios, observa-se que o problema é, novamente, menos prevalente no grupo 1, com 2,20% do total de domicílios. Já a maior incidência se dá nos municípios do grupo 4, os maiores, com 4,55% do total. Nos grupos 2 e 3, as incidências foram de 2,10% e 2,84%, respectivamente. Ao fazer as ponderações pela quantidade de domicílios dos grupos sobre o total dos domicílios da mesorregião, obtém-se que 3,80% dos domicílios possuem ônus excessivo com aluguel. Ao extrapolar diretamente esta proporção para o total de domicílios no Sul e Sudoeste de Minas, obtém-se que 29.215 domicílios estão na condição de ônus excessivo com aluguel.

Tabela 2 – Estimativa de domicílios com ônus excessivo de aluguel na mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais a partir dos microdados do Censo 2010

Grupo de Municípios	Domicílios com ônus excessivo de aluguel na amostra	Total de domicílios na amostra	% de domicílios com ônus excessivo de aluguel na amostra	Total de domicílios absolutos	Domíclios absolutos com ônus excessivo de aluguel estimado	% de domicílios absolutos com ônus excessivo de aluguel estimado
1	42	1.906	2,20%	3.773	83	2,20%
2	605	28.833	2,10%	86.461	1.814	2,10%
3	1.200	42.319	2,84%	204.956	5.812	2,84%
4	2.209	48.545	4,55%	472.605	21.505	4,55%
TOTAL				**767.795**	**29.215**	**3,80%**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo 2010.

Vale salientar que o ônus excessivo com aluguel é um dos aspectos da acessibilidade. Há domicílios nos quais mais do que 30% da renda é destinada ao financiamento habitacional, acarretando problemas similares ao ônus.

PREVALÊNCIA DA MÁ QUALIDADE CONSTRUTIVA (PAREDES) NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

A má qualidade da construção é também um espectro do problema habitacional. As inadequações construtivas são variadas, como mau dimensionamento das aberturas e consequentes problemas com ventilação, exposição a materiais tóxicos, locais com riscos de queda, exposição a mofo e umidade entre outros. No Censo 2010 não existe uma consolidação desses problemas construtivos. Existem, no entanto, algumas variáveis que incorporam elementos dos problemas habitacionais. Uma dessas variáveis é a "Adequação da Moradia" que agrupa diversas condições que vão além do aspecto construtivo, classificadas como adequada, semiadequada e inadequada. Outra variável é a "Tipo de Espécie" que classifica os domicílios em casa, apartamento, cortiços, tenda ou barraca, hotel com moradores entre outras.



No entanto, duas variáveis representam mais diretamente os aspectos da qualidade construtiva, sendo elas "Banheiros de Uso Exclusivo" e "Material Predominante, Paredes Externas". A prevalência da inexistência de banheiro de uso exclusivo é de 0,49% da amostra, o que extrapolando diretamente para todos os domicílios da mesorregião representaria aproximadamente 3.762 domicílios sem banheiros de uso exclusivo. Isso representa um sério problema habitacional para os habitantes desses domicílios, porém, não tão prevalente. Por sua vez, a variável que trata do material predominante das paredes externas é mais prevalente. Ela classifica os materiais em muitos tipos, como alvenaria (com ou sem revestimento), madeira apropriada ou aproveitada, taipa (com ou sem revestimento) entre outros. Para o cálculo de paredes inadequadas que influenciam negativamente a qualidade de vida dos ocupantes destes domicílios, foram consideradas uma proporção das paredes de alvenaria sem revestimento, de taipa não revestida, de madeira aproveitada e de palha. Tal proporção foi ajustada nos grupos de faixa de renda inferiores à prevalência destes tipos de parede na faixa de renda superior a 4,0 salários-mínimos. Isso se deve ao fato de que nem todas as paredes sem revestimento são, por si, inadequadas. Mas, paredes construídas sem revestimento são mais propensas a falta de conforto térmico, exposição a mofo e umidade excessiva, proliferação de insetos etc. (Guzmán-Tapia *et al*., 2007; Nova *et al*., 2020).

Os microdados da amostra mostram que a prevalência de paredes de alvenaria sem revestimento passa de 3,9% na faixa superior a 4,0 salários-mínimos para 7,5% na faixa de 2,1 a 4,0 salários-mínimos e 10,8% na faixa de até 2,0 salários-mínimos. Logo, ao ajustar-se estas duas faixas à prevalência da faixa de acima de 4,0 salários-mínimos, calcula-se que 4.825 domicílios com paredes de alvenaria sem revestimento existam em excesso na amostra nas duas faixas de renda inferiores. A mesma técnica foi usada para os outros tipos de paredes consideradas inadequadas e, assim, somou-se mais 159 domicílios em excesso na amostra nestas duas faixas de renda até 4,0 salários-mínimos. Logo, a soma de todos os domicílios com estas condições de paredes inadequadas é de 4.984 na amostra que, extrapolada para o total de domicílios da mesorregião, chega a 31.403 domicílios, 4,09% do total.

Tabela 3 – Estimativa de domicílios com má qualidade construtiva (paredes) na mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais a partir dos microdados do Censo 2010

Material predominantes das paredes externas	Domicílios na amostra por tipo de material faixa até 2,0 SM	Domicílios na amostra por tipo de material faixa entre 2,1 e 4,0 SM	Domicílios na amostra por tipo de material faixa superior a 4,0 SM	Total de domicílios na amostra por tipo de material	% do total absoluto	% do material sobre o total de domicílios na faixa até 2,0 SM	% do material sobre o total de domicílios na faixa entre 2,1 e 4,0 SM	% do material sobre o total de domicílios na faixa superior 4,0 SM
1- Alvenaria com revestimento	42946	36482	30600	110028	90,29%	88,37%	92,06%	95,79%
2-Alvenaria sem revestimento	5239	2989	1232	9460	7,76%	10,78%	7,54%	3,86%
3- Madeira apropriada p/ construção	50	30	36	116	0,10%	0,10%	0,08%	0,11%
4- Taipa revestida	92	31	12	135	0,11%	0,19%	0,08%	0,04%
5-Taipa não revestida	28	10	6	44	0,04%	0,06%	0,03%	0,02%
6- Madeira aproveitada	38	12	1	51	0,04%	0,08%	0,03%	0,00%
8- Outro material	90	43	31	164	0,13%	0,19%	0,11%	0,10%
Sem identificação	114	32	26	1856	1,52%	0,23%	0,08%	0,08%
TOTAL	**48597**	**39629**	**31944**	**121854**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Material predominantes das paredes externas	Domicílios na amostra se na faixa até 2,0 SM fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	Domicílios na amostra se na faixa entre 2,1 e 4,0 SM fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	Domicílios na amostra em situação de problemas construtivos (paredes) se na faixa até 2,0 SM fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	Domicílios na amostra em situação de problemas construtivos (paredes) se na faixa entre 2,1 e 4,0 SM fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	T ota1 de domicílios na amostra em situação de problemas construtivos (paredes) se em ambas as fa ixas fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	Total de domicílios na mesorregião em situação de problemas construtivos (paredes) se em ambas as faixas fosse aplicada a % da faixa superior a 4,0 SM	Domicílios totais na região	% de domicílios total na mesorregião em situação de problemas construtivos (paredes) por tipo de material
1- Alvenaria com revestimento							693280	
2-Alvenaria sem revestimento	1874	1528	3365	1461	4825	30404	59607	51,0%
3- Madeira apropriada p/ construção							731	
4-Taipa revestida	18	15	74	16	90	566	851	66,6%
5-Taipa não revestida	9	7	19	3	21	135	277	48,7%
6- Madeira aproveitada	2	1	36	11	47	298	321	92,6%
8- Outro material							1033	
Sem identificação							11695	
TOTAL	**1903**	**1552**	**3494**	**1490**	**4984**	**31403**	**767795**	**4,09%**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo 2010.



PREVALÊNCIA DAS INADEQUAÇÕES HABITACIONAIS AGRUPADAS NO SUL E SUDOESTE DE MINAS

Um domicílio pode apresentar mais do que uma das inadequações habitacionais supracitadas. Assim, foi realizado o cálculo das intersecções dos aspectos, em todas as suas combinações.

A primeira combinação, adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel, varia por grupo de municípios, representando 0,26% dos domicílios no grupo 1, chegando a 0,57% nos do grupo 4. Assim, foram multiplicados os domicílios totais por grupo de municípios pela proporção dessas inadequações combinadas nesses grupos. Com isso, o total de domicílios nessa intersecção é de 3.622, ou 0,47% do total de domicílios da mesorregião.

Para a segunda combinação, adensamento excessivo e paredes inadequadas, foram identificados na amostra 2.129 domicílios com ambas as inadequações dentre um total somado de 22.786 domicílios com ao menos uma das duas inadequações, perfazendo um total de 9,34% do total da amostra. Neste caso, foi aplicada a extrapolação direta desse porcentual à soma das duas inadequações no total de domicílios da mesorregião. Assim, o total de domicílios com adensamento excessivo e paredes inadequadas é de 10.886 na região.

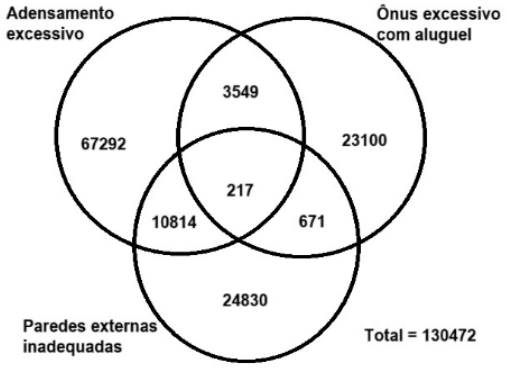
A mesma técnica foi utilizada para a terceira combinação, ônus excessivo com aluguel e paredes inadequadas. Foram identificados na amostra 169 domicílios com ambas as inadequações dentre um total somado de 13.778 domicílios com ao menos uma das duas inadequações, um total de 1,23% do total da amostra. Neste caso, também foi aplicada a extrapolação direta desse porcentual à soma das duas inadequações no total de domicílios da mesorregião.

Assim, o total de domicílios com ônus excessivo com aluguel e paredes inadequadas é de 744 na região.

Por último, há a intersecção entre os três fatores (Figura 1). Foi aplicada a mesma técnica que nos dois casos anteriores. Na amostra, há 40 domicílios com as três inadequações habitacionais, que representam 0,15% de um total de 26.845 domicílios da amostra com ao menos uma das três inadequações. Assim, aplicada a extrapolação ao total de domicílios da região com estas inadequações, o número total de domicílios com as três inadequações é de 217.

Logo, ao se descontar todas as intersecções, que somam 15.251 domicílios, da soma de todas as inadequações habitacionais, que são 145.723 domicílios, chegamos ao número de 130.472 domicílios com inadequações.

Figura 1 – Conjuntos de três inadequações habitacionais no Sul e Sudoeste de Minas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Portanto, esses 130.472 domicílios com inadequações representam 17,0% dos domicílios da mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas.



INADEQUAÇÃO HABITACIONAL E RELAÇÕES COM A SAÚDE

As inadequações habitacionais mencionadas neste capítulo aumentam as chances de ocorrência de diversas doenças físicas e mentais. Logo, elas representam custos diretos para os sistemas de saúde, bem como trazem custos indiretos associados à perdas de produtividade no trabalho e estudo, custos para tratamento de doenças fora do ambiente hospitalar entre outros. A seguir, apresentamos algumas relações entre inadequações habitacionais e doenças, com medidas de efeito (*odds ratio* – OR[9]) que demonstram associações estatisticamente significativas entre fator de exposição e desfecho.

ADENSAMENTO EXCESSIVO E DOENÇAS ASSOCIADAS

Muitos estudos estabelecem associação entre o adensamento excessivo como fator de risco e a incidência de doenças ou lesões.

Baker *et al*. (2013) realizaram metanálise com 118 estudos e identificaram 10 categorias de doenças infecciosas por contato próximo. Entre essas categorias, nove mostraram resultados estatisticamente significativos, ou seja, pessoas que vivenciaram os maiores níveis de adensamento excessivo domiciliar tiveram maior risco de doença. As maiores *odds ratio* (OR) de infecção variaram de 1,13 para gastroenterite a 3,78 para tuberculose.

Chattopadhyay (2019) identificou que a probabilidade de asma é menor nos participantes que moram em um dormitório com

9 Odds Ratio, traduzida em português como Razão de Chances ou Razão de Probabilidades, é uma medida de associação entre uma exposição e um desfecho. A OR representa as probabilidades de que um resultado ocorra dada uma exposição específica, em comparação com as probabilidades de o resultado ocorrer na ausência dessa exposição (Szumilas, 2010).

menos de 3 pessoas (OR: 2,86). Isso representa que as pessoas que moram em quartos com 3 ou mais pessoas têm uma probabilidade 2,86 vezes maior de ter asma do que aquelas que vivem em quartos com menos de 3 pessoas.

Kasundriya *et al*. (2020) identificaram que o adensamento excessivo é um fator de risco associado à pneumonia infantil. Sua OR foi de 4,50 neste estudo, superando, por exemplo, a própria vacinação incompleta (OR: 2,66).

Por sua vez, Pengcheng *et al*. (2021) destacam a relação entre adensamento excessivo e o humor deprimido, um dos sintomas do transtorno depressivo. Segundo os autores, a OR para o humor deprimido entre moradores que sofrem com o adensamento excessivo residencial, em comparação com moradores sem exposição, foi de 1,12, após o controle de fatores intervenientes.

Moshiro *et al*. (2021) mostram que lesões por queda, queimadura, cortes e outras estão associadas a adensamento excessivo. Em estudo na Tanzânia, eles identificaram uma OR de 1,80 em domicílios com mais de seis pessoas.

Em estudo realizado na Índia, Firdaus e Ahmad (2012) demonstram que o adensamento excessivo é um fator de risco associado a diversas doenças. A OR entre adensamento excessivo e tuberculose é de 1,26, bem como 1,17 em relação à asma, 1,62 com respeito à infecção respiratória aguda, bem como também está associado a outras doenças comuns, como dor de cabeça, náuseas, febre e vômito, com OR de 1,13.

Em outro estudo do sudeste asiático, Islam *et al*. (2021) trazem que o adensamento excessivo foi associado a uma probabilidade ajustada de hospitalização por infecção respiratória aguda 2,9 vezes maior em comparação com crianças de casas menos adensadas.



ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL E DOENÇAS ASSOCIADAS

Sandel e Desmond (2017) destacam que famílias que sofrem com o ônus excessivo com aluguel têm menos dinheiro para gastar em bem-estar e assistência médica, bem como enfrentam regularmente despejos e falta de moradia, o que ameaça ainda mais sua saúde. Os autores revelam que, só nos EUA, aproximadamente 2,8 milhões de domicílios alugados estão em risco de despejo e mais de 500.000 pessoas estão em situação de rua em qualquer noite. Complementam que cerca dos 5% que mais usam os hospitais dos EUA, que são extremamente pobres e com moradia precária, incluindo o ônus excessivo com aluguel, consomem 50% dos custos com assistência médica deste país.

Indivíduos com altos encargos com aluguel são mais propensos a apresentar saúde mental geral precária e demonstrar maiores taxas de depressão e ansiedade (Baker *et al*., 2013; Bentley *et al*., 2019). Em lares com ônus excessivo habitacional, os inquilinos frequentemente fazem escolhas difíceis entre necessidades básicas e colocar um teto sobre suas cabeças (Desmond, 2018; Kushel *et al*., 2006; Martin *et al*., 2019). Essas escolhas podem fazer com que os inquilinos renunciem a medicamentos, tratamentos e outros recursos de saúde que são importantes para sua saúde mental (Meltzer e Schwartz, 2016; Stahre *et al*., 2015).

Suglia *et al*. (2011) examinaram associações de condições de moradia e instabilidade com depressão materna e transtorno de ansiedade generalizada (TAG). As mães relataram se haviam se mudado mais de duas vezes nos últimos dois anos, um indicador de instabilidade habitacional. Este fator de exposição foi significativamente associado à depressão (OR: 1,4) e a provável TAG (OR: 2,5).

Park e Jung (2019) realizaram estudo na Coreia do Sul com o objetivo de investigar os efeitos da posse de um imóvel e da acessibilidade econômica habitacional sobre os resultados de saúde. Eles

identificaram que, em comparação com os proprietários, os locatários são mais propensos a ter sintomas depressivos (OR: 1,26) e saúde autoavaliada como ruim (OR: 1,38). Além disso, os efeitos na saúde da inacessibilidade habitacional foram observados de forma diferente pelo tipo de posse, mostrando que a probabilidade de ter sintomas depressivos (OR: 1,56) e saúde autoavaliada como ruim (OR: 1,51) é mais alta entre os locatários com inacessibilidade.

Muchomba *et al*. (2022) mostram que lares que dedicam mais de 30% de sua renda ao pagamento de aluguel estão associados a maiores probabilidades de Morbidade Materna Grave, com OR de 1,27, após controle por fatores intervenientes. A situação é pior entre mães com ensino médio incompleto e com ônus excessivo de aluguel, com OR de 1,81.

Cutts *et al*. (2011) mostram que a insegurança habitacional está associada a problemas de saúde, menor peso e risco de desenvolvimento entre crianças pequenas. Um dos fatores da insegurança, que é quando as pessoas se mudam com frequência devido a ônus excessivo com aluguel e outros fatores, foi associado à saúde infantil regular ou ruim, com OR de 1,48, bem como a risco de desenvolvimento, com OR de 1,71 e menores escores z de peso para idade.

Stupplebeen (2019), em um estudo transversal que investigou a associação entre instabilidade habitacional e prevalência de diabetes, doenças cardiovasculares e asma entre diversas etnias, descobriu que pessoas com insegurança habitacional, medida com uma pergunta de pesquisa sobre o ônus do custo da moradia, tinham maiores OR para esses desfechos. Comparados com os entrevistados com segurança habitacional, os nativos havaianos/outros habitantes das ilhas do Pacífico com insegurança habitacional tinham maiores chances ajustadas de diabetes (OR: 1,85) e doenças cardiovasculares (OR:1,85). Já os brancos com insegurança habitacional, com OR de 1,52, e os asiáticos, com OR de 1,93, tiveram maiores chances ajustadas de asma.



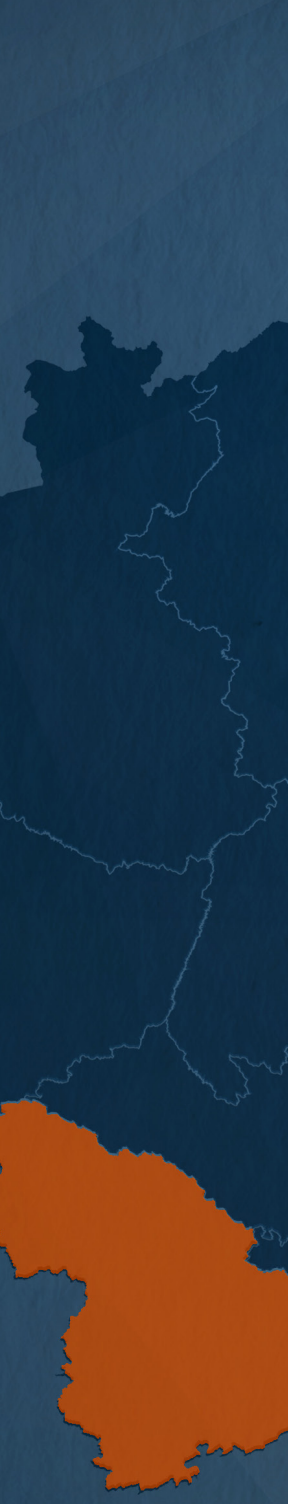
Em um amplo estudo transversal realizado na Pensilvânia, Pollack *et al*. (2010) exploraram a relação entre hipertensão e acessibilidade à moradia, avaliada como o nível de dificuldade para pagar o aluguel. Os autores descobriram que, entre proprietários e locatários, a dificuldade para pagar o aluguel estava associada a maiores chances de autoavaliação de saúde ruim (OR: 1,75), hipertensão (OR: 1,34) e artrite (OR: 1,92).

MÁ QUALIDADE CONSTRUTIVA E DOENÇAS ASSOCIADAS

Boch *et al*. (2020) quantificaram as associações entre a má qualidade da moradia e os resultados de saúde de adultos. Seus resultados indicam que cada característica adicional de moradia precária foi associada a um pior estado de saúde (OR: 1,17), maior utilização médica (OR: 1,11) e maior probabilidade de hospitalização (OR: 1,07). Neste estudo, a má qualidade habitacional foi medida como uma variável indicando entre zero e quatro problemas na casa (rachaduras no teto, buracos no chão, presença de pragas e problemas de encanamento).

Já Hughes *et al*. (2017) identificaram que a má qualidade da moradia, identificada por rachaduras em paredes/pisos/janelas, encanamentos quebrados ou fios expostos, estava associada ao diagnóstico de asma (OR: 1,45) e visitas ao pronto-socorro (OR: 1,59). Após avaliar muitas variáveis, os autores declararam que a má qualidade da moradia está fortemente associada à morbidade da asma. Nascimento (2020) identificou, em uma metanálise, também que o excesso de umidade habitacional, elemento associado à má qualidade construtiva, apresenta uma OR de 1,525 nos casos de asma.

Guzmán-Tapia *et al*. (2007) identificaram que as habitações com paredes sem revestimento possuem uma OR de 3,00 para infestação pelo inseto *Triatoma Dimidiata* em comparação com habitações com paredes revestidas. Este inseto é um triatomíneo, sendo



um dos vetores mais importantes na epidemiologia da doença de Chagas (Gomez, 2016).

Em um amplo estudo realizado em 33 países da África Subsaariana, Tusting *et al*. (2020) identificaram que a melhoria da moradia estava associada a 8%-18% menos chances de vários desfechos negativos em saúde, como, por exemplo, infecção por malária identificada por teste rápido (OR: 0,82), diarreia (OR: 0,92), nanismo (OR: 0,83), peso abaixo do normal (OR: 0,85), anemia grave (OR: 0,89) entre outras. Nesse estudo, a moradia foi categorizada em uma variável binária que compara moradias melhoradas (com água potável melhorada, saneamento melhorado, área de moradia suficiente e materiais de construção com acabamento) com moradias não melhoradas (todas as outras).

PESO DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NOS SISTEMAS DE SAÚDE PÚBLICOS NO SUL E SUDOESTE DE MINAS: IDEIAS INICIAIS

Com o cálculo da prevalência de alguns problemas habitacionais e a identificação de algumas medidas de efeito sobre a relação entre esta exposição e seus desfechos em doenças, é possível identificar a fração atribuível ao problema habitacional nos casos de doença em uma determinada região.

Para o cálculo sobre a fração dos casos de determinada doença atribuíveis à exposição a um problema habitacional, foi utilizado o conceito de risco atribuível. Este conceito foi introduzido por Levin (1953) para quantificar o impacto do tabagismo sobre o câncer de pulmão. O risco atribuível é definido como a proporção de casos

do desfecho de interesse que pode ser atribuída a uma exposição e sendo escrita, segundo Benichou (2001), na equação abaixo:

$$AF = \frac{[P\,(RR - 1)]}{[P\,(RR - 1) + 1]},$$

Nesta fórmula, AF é a fração atribuível, P é a prevalência do fator de risco (exposição aos problemas habitacionais de interesse) e RR é o risco relativo[10] de exposição (razão de risco na população exposta em relação à população não exposta). Vale salientar que este conceito de risco atribuível e o uso desta equação está presente em diversos estudos que calculam custos econômicos diretos e indiretos de doenças, tais como em Bahia *et al*. (2019) sobre o peso econômico da diabetes no Brasil em 2014, Nascimento e Ribeiro (2023) sobre o impacto econômico da exposição ao mofo e umidade habitacional nos casos de asma no Brasil, bem como nos estudos de Mudarri e Fisk (2007) e Mudarri (2016), ambos para cálculo do impacto econômico da asma e outras doenças respiratórias nos Estados Unidos.

Logo, com a prevalência dos fatores de exposição e as medidas de efeito, foi possível identificar algumas aproximações aos dados diretos do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (internações, valor total, dias permanência e óbitos) associados à exposição aos problemas habitacionais abordados neste estudo.

Como primeiro exemplo, a partir do estudo de Park e Jung (2019), foi identificado que os locatários que relataram inacessibilidade econômica têm maior chance de apresentar sintomas depressivos (OR: 1,56). Assim, como a prevalência na mesorregião de domicílios com ônus excessivo de aluguel é de 3,8%, a fração atribuível a essa exposição nos casos de sintomas depressivos é de

10 A *odds ratio* (OR) foi a medida de efeito utilizada em substituição ao risco relativo (RR). Ela pode ser utilizada em lugar do RR por representar uma aproximação razoável em estudos nos quais a prevalência do desfecho seja baixa, abaixo de 15% (Mudarri; Fisk, 2007; Mudarri, 2016).



2,08%. Na sequência, foi identificado que os sintomas depressivos são classificados no Capítulo V da CID-10, mais especificamente no grupo transtornos de humor [afetivos] que contém, por sua vez, seis classificações, sendo duas delas relacionadas à depressão. Mas, o menor nível de abertura disponível no TabNet do DATASUS, em dados de morbidade hospitalar do SUS, por local de residência, é no grupo. Este grupo, durante 2024 no Sul e Sudoeste de Minas, apresentou 724 internações, ao valor total direto de R$ 381.242,71 e 7.600 dias de permanência. Logo, ao se aplicar a fração atribuível supracitada, estima-se que 15 internações, ao custo de R$ 7.943,80 e 158 dias de permanência estejam associadas à exposição sobre os desfechos do grupo.

Já ao se aplicar a OR de 1,525 relacionada à má qualidade construtiva, representadas pelo mofo e excesso de umidade habitacional no estudo de Nascimento (2020), à prevalência de domicílios com paredes inadequadas (4,1%), temos que a fração atribuível é de 2,11%. A asma, no Sul e Sudoeste de Minas, foi responsável por 537 internações, com um valor total de R$ 444.034,13 e 1.708 dias de internação. Assim, ao aplicar-se a fração atribuível, temos que a má qualidade habitacional está associada a 11,3 casos de internação por asma, ao custo direto de R$ 9.356,44 e 36 dias de permanência.

Partindo de Pollack *et al*. (2010) extraímos a OR de 1,34 para hipertensão entre as pessoas que moram em habitações com dificuldade de acessibilidade econômica em comparação com as pessoas não expostas. Como a prevalência do ônus excessivo de aluguel na mesorregião é de 3,8%, logo a fração atribuível à exposição nos casos de hipertensão é de 1,28%. Diversas doenças estão causalmente associadas à hipertensão, entre elas doenças cardiovasculares, renais crônicas e demência. Grave *et al*. (2024) identificaram que entre as mortes por estas doenças, 30% foram atribuídas à hipertensão. No Sul e Sudoeste de Minas, em 2024, as doenças do aparelho circulatório, sendo as mais prevalentes infarto agudo do miocárdio, insuficiência cardíaca e AVC, somaram 24.607 internações, um valor



total de R$ 112.809.308,44, além de 126.430 dias de permanência e 1.797 óbitos. Ao se aplicar a fração atribuível de 1,28% e que cerca de 30% dos casos de doenças cardiovasculares podem ser causados por hipertensão, temos que 94 internações, ao custo total de R$ 432.222,22, 484 dias de permanência e 7 óbitos, podem ser atribuídos ao ônus excessivo com aluguel.

A partir de Kasundriya *et al*. (2020), que identificam o adensamento excessivo como um fator de risco associado aos casos de pneumonia infantil, com OR de 4,50, e considerando que a prevalência dessa exposição na mesorregião é de 11,1%, chega-se a um fator atribuível de 27,95%. A pneumonia, no Sul e Sudoeste de Minas, foi responsável por 14.336 internações, ao valor total de R$ 19.595.695,30, bem como 89.942 dias de permanência e 2.016 óbitos. Assim, ao aplicar-se a fração atribuível, temos que o adensamento excessivo habitacional está associado a 4.007 casos de internação por pneumonia, ao custo direto de R$ 5.477.295,40, além de 25.140 dias de permanência e 564 óbitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados no estudo sugerem uma relação direta entre inadequações habitacionais e implicações adversas à saúde, evidenciando a alta prevalência dessas condições no Sul e Sudoeste de Minas Gerais. A presença de adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel e baixa qualidade construtiva destaca a urgência de políticas que busquem mitigar esses problemas, com o objetivo de melhorar as condições de saúde da população e reduzir os custos com cuidados de saúde, públicos e privados, na mesorregião.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a dificuldade de acesso a dados detalhados sobre as condições habitacionais, o que

limita a representação precisa dos fatores de exposição observados em muitos estudos sobre a relação entre habitação inadequada e desfechos de saúde. Além disso, a metodologia de extrapolação utilizada para estimar o número de domicílios impactados pode apresentar margens de erro, uma vez que os dados amostrais podem não refletir as particularidades locais.

Para futuras pesquisas, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem as condições habitacionais e seus efeitos na saúde ao longo do tempo, bem como a realização de estudos qualitativos que permitam entender as experiências vividas, trazendo uma perspectiva mais abrangente. Além disso, informações do sistema ambulatorial do SUS, dados da rede privada e outros podem ser acrescentados. Por fim, é fundamental realizar avaliações contínuas sobre a eficácia das políticas públicas habitacionais, com foco nas melhorias na saúde da população, para garantir que as políticas sejam eficazes e equitativas.

REFERÊNCIAS

ANSELL, D. A. **The Death Gap:** How Inequality Kills. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2017.

BAHIA, L. R.; ROSA, M. Q. M; ARAÚJO, D. V.; CORREIA, M. G.; ROSA, R. S.; DUNCAN, B. B.; TOSCANO, C. M. Economic burden of diabetes in Brazil in 2014. **Diabetology & Metabolic Syndrome,** v.11, 2019.

BAKER, M. G.; MCDONALD, A.; ZHANG, J.; HOWDEN-CHAPMAN, P. **Infectious Diseases Attributable to Household Crowding in New Zealand:** A Systematic Review and Burden of Disease Estimate. Wellington: Housing and Health Research Programme, University of Otago, 2013. Disponível em: https://www.healthyhousing.org.nz/sites/default/files/2022-02/HH-Crowding-ID-Burden-25-May-2013.pdf. Acesso em: 19 mar 2025.

BENICHOU, J. A review of adjusted estimators of attributable risk. **Stat Methods Med Res**. v.10, n.3, p.195 -216, 2001.

BENTLEY R. BAKER E., AITKEN Z. The 'double precarity' of employment insecurity and unaffordable housing and its impact on mental health. **Soc Sci Med.** v.225, p.9-16, 2019 doi: 10.1016/j.socscimed.2019.02.008.

BOCH, S. J.; TAYLOR, D. M.; DANIELSON, M. L.; CHISOLM, D. J.; KELLEHER, K. J. 'Home is where the health is': Housing quality and adult health outcomes in the Survey of Income and Program Participation Samantha. **Preventive Medicine.** v.132, p.105, 2020. https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2020.105990.

BRAUBACH M. Key challenges of housing and health from WHO perspective. **Int J Public Health.** v.56, n.6, p.579-80, 2011. doi: 10.1007/s00038-011-0296-y.

BROWNE, G.; LOWE, M. Liveability as determinant of health: Testing a new approach for health impact assessment of major infrastructure. **Environmental Impact Assessment Review**. v.87, p.106546, 2021.

CHATTOPADHYAY, K. Prevalence and Predictors of Respiratory Diseases Among Coal-Based Sponge Iron Plant Workers: A Cross-Sectional Study in Barjora, India. **Annals of Global Health.** v.85, n.1, p. 14, 2019. doi: 10.5334/aogh.2424.

CHEN, K. L.; MIAKE-LYE, I. M.; BEGASHAW, M. M.; ZIMMERMAN, F. J.; LARKIN, J.; MCGRATH, E. L.; SHEKELLE, P. G. Association of Promoting Housing Affordability and Stability with Improved Health Outcomes: A Systematic Review. **JAMA Network Open.** v.5, n.11, p. e2239860, 2022. doi:10.1001/jamanetworkopen.2022.39860

CUTTS, D. B.; MEYERS, A. F.; BLACK, M. M.; CASEY, P. H.; CHILTON, M.; COOK, J. T., GEPPERT, J.; CUBA, S. E. de; HEEREN, T.; COLEMAN, S., ROSE-JACOBS, R.; FRANK, D. A. US Housing Insecurity and the Health of Very Young Children. **American Journal of Public Health.** v.101, n. 8. p.1508-1514, 2011. https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300139

DESMOND, M. Heavy is the House: Rent Burden among the American Urban Poor. **International Journal of Urban and Regional Research.** v.42, n.1, p.160-170, 2018. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12529

DIETZ, R. D.; HAURIN, D. R. The social and private micro-level consequences of homeownership. **Journal of Urban Economics**. v.54, n.3, p.401-50, 2003.

DINMORE, H.; BEER, A.; BAKER, E.; BENTLEY, R. Advancing a healthy housing policy agenda: how do policy makers problematise housing-related health issues? **Journal of Social Policy.** p.1-18, 2024. doi:10.1017/S0047279424000138

EVANS, G. W.; WELLS, N. M.; CHAN, H. Y.; SALTZMAN, H. Housing quality and mental health. **J Consult Clin Psychol.** v.68, n.3, p.526-30, 2000. doi: 10.1037//0022-006x.68.3.526.

FIRDAUS G., AHMAD A. Relationship between Housing and Health: A Cross-Sectional Study of an Urban Centre of India. **Indoor and Built Environment.** v. 22, n.3, p.498-507, 2012. doi:10.1177/1420326X12443846

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações (Direi). **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

GILES-CORTI, B.; VERNEZ-MOUDON, A.; REIS, R.; TURRELL, G.; DANNENBERG, A. L.; BADLAND H.; FOSTER S.; LOWE M.; SALLIS, J. F.; STEVENSON, M.; OWE, N. City planning and population health: a global challenge. **Lancet.** v.10, n.388/10062, p.2912-2924, 2016. doi: 10.1016/S0140-6736(16)30066-6.

GOMEZ, M. B. B. **Caracterização e distribuição da resistência a deltametrina de populações silvestres e domésticas de Triatoma infestans da Bolívia**. 2016. 77 f. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde) - Centro de Pesquisas René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte, 2016.

GRAVE, C., BONALDI, C.; CARCAILLON-BENTATA L.; GABET, A.; HALIMI J. M.; TZOURIO C.; BÉJOT, Y.; TORRES, M. J.; STEG P. G.; ZALESKI, I. D.; BLACHER J. OLIÉ V. Burden of Cardio-Cerebrovascular and Renal Diseases Attributable to Systolic Hypertension in France in 2021. **Hypertension.** v.82, n.2, 2024. https://doi.org/10.1161/HYPERTENSIONAHA.124.23760

GUZMÁN-TAPIA, Y.; RAMIREZ-SIERRA, M. J.; DUMONTEIL, E. Urban Infestation by Triatoma dimidiata in the City of Mérida, Yucatán, México. **Vector-Borne and Zoonotic Diseases.** v. 7, n. 4, p. 597-606, 2007. doi: 10.1089/vbz.2007.0133

HUGHES H. K.; MATSUI, E. C.; TSCHUDY, M. M.; POLLACK, CRAIG E.; KEET, C. A. Pediatric Asthma Health Disparities: Race, Hardship, Housing, and Asthma in a National Survey. **Acad Pediatr.** v.17, n.2, p.127–134, 2017. doi:10.1016/j.acap.2016.11.011.

ISLAM, M.; SULTANA, Z. Z.; IQBAL, A.; ALI, M.; HOSSAIN, A. Effect of in-house crowding on childhood hospital admissions for acute respiratory infection: A matched case–control study in Bangladesh. **International Journal of Infectious Diseases.** v.105, p.639–645, 2021. https://doi.org/10.1016/j.ijid.2021.03.002

KASUNDRIYA, S. K.; DHANERIA, M.; MATHUR, A. PATHAK, A. Incidence and Risk Factors for Severe Pneumonia in Children Hospitalized with Pneumonia in Ujjain, India. **Int. J. Environ. Res. Public Health.** v.17, n.13, p.4637, 2020. https://doi.org/10.3390/ijerph17134637

KUSHEL M. B.; GUPTA, R.; GEE L.; HAAS J. S. Housing instability and food insecurity as barriers to health care among low-income Americans. **J Gen Intern Med.** v.21, n.1, p.71-7, 2006. doi: 10.1111/j.1525-1497.2005.00278.x.

LEVIN M. L. The occurrence of lung cancer in man. **Acta Unio Internationalis Contra Cancrum**. v.9, p.531-541, 1953.

MARTIN P.; LIAW, W.; BAZEMORE, A.; JETTY, A.; PETTERSON, S.; KUSHEL, M. Adults with Housing Insecurity Have Worse Access to Primary and Preventive Care. **J Am Board Fam Med**. v. 32, n.4, p. 521-530, 2019. doi: 10.3122/jabfm.2019.04.180374.

MELTZER, R.; SCHWARTZ, A. Housing Affordability and Health: Evidence From New York City. **Housing Policy Debate**. v.26, n.1, 2016. https://doi.org/10.1080/10511482.2015.1020321

MOSHIRO, R.; FURIA, F. F.; MASSAWE, A.; MMBAGA, E. J. Pattern and risk factors for childhood injuries in Dar es Salaam, Tanzania. **African Health Sciences.** v.21, n.2, 2021. doi: 10.4314/ahs.v21i2.42

MUDARRI, D. H.; FISK, W. J. Public health and economic impact of dampness and mold. **Indoor Air**. v. 17, n. 3, p. 226-235, 2007.

MUDARRI, D. H. Valuing the economic costs of allergic rhinitis, acute bronchitis, and asthma from exposure to indoor dampness and mold in the US. **Journal of Environmental and Public Health**. v. 2, p. 1-12, Jan. 2016.

MUCHOMBA, F. M.; TEITLER, J.; REICHMAN, N. E. Association Between Housing Affordability and Severe Maternal Morbidity. **JAMA Network Open**. v. 5, n. 11, p. e2243225, 2022. doi:10.1001/jamanetworkopen.2022.43225

NASCIMENTO, E. C. **Revisão sistemática e metanálise sobre associação entre exposição ao mofo e umidade na habitação e asma**: estimativa do impacto econômico para a sociedade brasileira. Varginha, 2020. 136f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas.

NASCIMENTO, E.C.; RIBEIRO, W.C. Impacto econômico pela exposição ao mofo habitacional nos casos de asma no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde**. v.25, n. 2, 2023. p. 32-42. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/rbps/article/view/37519. Acesso em 19 mar 2025.

NASCIMENTO, E. C.; RIBEIRO, W. C.; PASTERNAK, S. Por que o investimento e foco em questões habitacionais é também uma medida de saúde. **Estudos Avançados**. v.37, n.109, p. 25–40, 2023. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2023.37109.003

NOVA R. I. T.; SUSANNA, D. Leptospirosis Associated with Environmental Risk Factors: A Systematic Review. **Indian Journal of Public Health Research & Development**. v.11, n.2, p.1724-1728, 2020. https://doi.org/10.37506/v11%2Fi2%2F2020%2Fijphrd%2F195076

ORTIZ, S. E.; JOHANNES, B. L. Building the case for housing policy: Understanding public beliefs about housing affordability as a key social determinant of health. **SSM - Population Health**. v.6, p.63-71, 2018. https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2018.08.008.

PARK, G. R., JUNG Y. Housing insecurity and health among people in South Korea: focusing on tenure and affordability. **Public Health.** v.171, p.116-122, 2019. https://doi.org/10.1016/j.puhe.2019.02.017.

PASTERNAK, S. Habitação e saúde. **Estudos Avançados**. v.30, n.86, p.51-66, abr. 2016.

PENGCHENG L.; LONGFEI, Z.; SHUJUAN C., XIAOJIE W. Association between household overcrowding and depressive mood among Chinese residents. **Journal of Affective Disorders**. v. 290, p. 74-80, 2021. https://doi.org/10.1016/j.jad.2021.04.066.

PIRES, C. A. O fenômeno da favelização no interior de Minas Gerais: O desafio das políticas públicas no direito à moradia. **Perspectivas Em Políticas Públicas**. v.9, n.1, p.146–167, 2016. Disponível em: https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/1009. Acesso em 20 mar 2025.

POLLACK, C. E.; GRIFFIN, B. A.; LYNCH, J. Housing Affordability and Health Among Homeowners and Renters. **American Journal of Preventive Medicine.** v.39, n.6, p.515-521, 2010. https://doi.org/10.1016/j.amepre.2010.08.002

SANDEL, M.; DESMOND, M. Investing in Housing for Health Improves Both Mission and Margin. **JAMA**. v. 318, n. 23. p. 2291–2292, 2017. doi: 10.1001/jama.2017.15771

STAHRE M;. VANEENWYK J.; SIEGEL P.; NJAI R. Housing Insecurity and the Association with Health Outcomes and Unhealthy Behaviors, Washington State, 2011. **Prev Chronic Dis**. v.12, p.E109, 2015. doi: 10.5888/pcd12.140511.

STUPPLEBEEN D. A. Housing and Food Insecurity and Chronic Disease Among Three Racial Groups in Hawai'i. **Prev Chronic Dis.** v.16, n.13, 2019. doi: 10.5888/pcd16.180311

SUGLIA S. F., DUARTE C. S., SANDEL, M. T. Housing Quality, Housing Instability, and Maternal Mental Health. **Journal of Urban Health.** Bulletin of the New York Academy of Medicine. v. 88, n. 6, 2011. doi:10.1007/s11524-011-9587-0

SZUMILAS, M. Explaining Odds Ratios. **J Can Acad Child Adolesc Psychiatry.** v.19, n.3, p.227–229, 2010. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2938757/. Acesso em: 20 mar 2025.

TAYLOR, L. A. Housing and Health: An Overview of The Literature. **Health Affairs - Health Policy Brief**. p. 6, 2018. doi: 10.1377/ hpb20180313.396577

THOMSON, H.; THOMAS, S.; SELLSTROM, E.; PETTICREW, M. The Health Impacts of Housing Improvement: A Systematic Review of Intervention Studies From 1887 to 2007. **American Journal of Public Health**. v.99, n.S3, p.S681-92, 2009. doi: https://doi.org/10.2105/AJPH.2008.143909

TUSTING, L. S.; GETHING, P. W.; GIBSON, H. S.; GREENWOOD, B.; KNUDSEN, J.; LINDSAY, S. W.; BHATT, S. Housing and child health in sub-Saharan Africa: A cross-sectional analysis. **PLoS Med**. v.23, n. 17/3, p.e1003055, 2020. doi: 10.1371/journal.pmed.1003055

VIANA, R. DE M.; DE SOUZA, C. C. A.; FRANCO, M. P. V.; DE SOUZA, L. M.; DE MIRANDA-RIBEIRO, A. Carências Habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. **Caderno de Geografia**. v.29, n.56, 2019. doi: https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2019v29n56p287

ZIERSCH, A.; DUE, C. A mixed methods systematic review of studies examining the relationship between housing and health for people from refugee and asylum-seeking backgrounds. **Social Science & Medicine**, 2018. doi: 10.1016/j.socscimed.2018.07.045.

17

Danilo Moraes Nascimento
Ana Márcia Rodrigues da Silva
Débora Juliene Pereira Lima

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL E DINÂMICA DA RENDA NO SUL DE MINAS GERAIS:

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS MULTIDIMENSIONAIS DA REGIÃO

TERRITORIAL DISTRIBUTION AND INCOME DYNAMICS IN THE SOUTH OF MINAS GERAIS: AN ANALYSIS BASED ON THE REGION'S MULTIDIMENSIONAL DATA

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y DINÁMICA DE LA RENTA EN EL SUR DE MINAS GERAIS: UN ANÁLISIS BASADO EN LOS DATOS MULTIDIMENSIONALES DE LA REGIÓN

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-499-5.17



RESUMO

O capítulo analisa a dinâmica da renda pelas dimensões produtivas, do trabalho e do consumo nos municípios estudados pela pesquisa Identidade Sul-Mineira. Tal abordagem visa contribuir com a literatura do desenvolvimento regional em Minas Gerais, adentrando-se na ótica geográfica da renda. Os métodos incluem estatísticas descritivas georreferenciadas, matriz de correlação entre setores produtivos e localização dos municípios e análise em rede do deslocamento do consumo. Os resultados mostram a heterogeneidade municipal, com municípios próximos a São Paulo apresentando estruturas produtivas mais complexas, maior emprego e renda, além de um padrão de consumo fortemente ligado à capital paulista. As análises indicam que políticas podem ser pensadas para dinamizar essas externalidades geográficas positivas e criar uma coesão econômica pela integração regional do Sul/Sudoeste de Minas Gerais.

Palavras-chave: Produção. Trabalho. Consumo. Renda. Território. Desenvolvimento.



ABSTRACT

The research analyzes the dynamics of income through the dimensions of production, work and consumption in the municipalities studied by the Identidade Sul-Mineira survey. This approach aims to contribute to the literature on regional development in Minas Gerais, by delving into the geographical perspective of income. The methods include georeferenced descriptive statistics, a correlation matrix between productive sectors and the location of the municipalities, and a network analysis of the displacement of consumption. The results show municipal heterogeneity, with municipalities close to São Paulo presenting more complex production structures, greater employment and income, as well as a consumption pattern strongly linked to the São Paulo capital. The analysis indicates that policies can be devised to boost these positive geographical externalities and create economic cohesion through the regional integration of the South/Southwest of Minas Gerais.

Keywords*: Production. Work. Consumption. Income. Territory. Development.*



RESUMEN

La investigación analiza la dinámica de la renta a través de las dimensiones de la producción, el trabajo y el consumo en los municipios estudiados por la encuesta Identidade Sul-Mineira. Este enfoque pretende contribuir a la literatura sobre el desarrollo regional en Minas Gerais mediante el análisis de la renta desde una perspectiva geográfica. Los métodos incluyen estadísticas descriptivas georreferenciadas, una matriz de correlación entre los sectores productivos y la localización de los municipios, y un análisis en red del desplazamiento del consumo. Los resultados muestran heterogeneidad municipal, con municipios próximos a São Paulo que presentan estructuras productivas más complejas, mayor empleo e ingresos, así como un patrón de consumo fuertemente vinculado a la capital paulista. Los análisis indican que se pueden diseñar políticas para potenciar estas externalidades geográficas positivas y crear cohesión económica a través de la integración regional en el sur/suroeste de Minas Gerais.

***Palabras clave**: Producción. Trabajo. Consumo. Renta. Territorio. Desarrollo.*



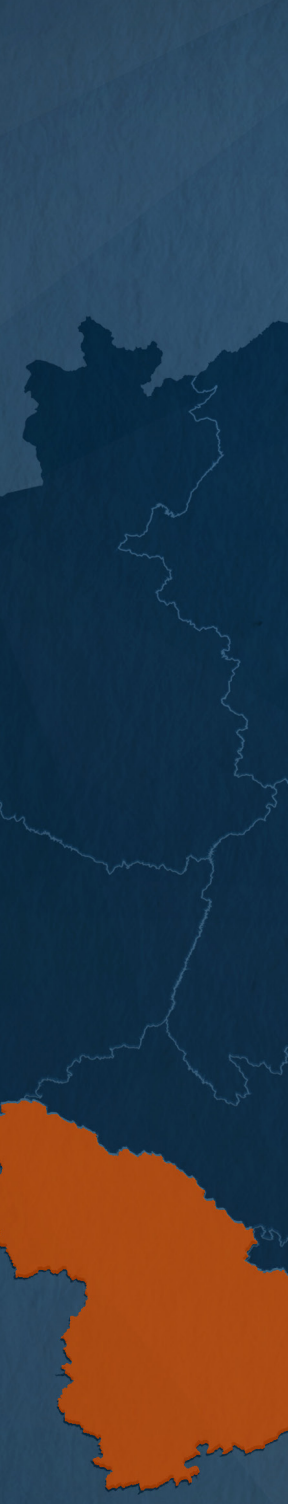
INTRODUÇÃO

Na análise do desenvolvimento regional, a diversidade de composição da renda, assim como seu fluxo, desempenha um papel central na observação da interação econômica dos municípios. Contudo, conforme aponta Brandão (2011), a especificidade de formação e continuação de blocos de investimentos em diferentes pontos geográficos demarca a heterogeneidade socioeconômica em diversos níveis territoriais.

Logo, ao se considerar essas diferenças nos padrões econômicos, a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais deve ser observada com mais profundidade. Esta necessidade surge pelo seu posicionamento estratégico na macrorregião Sudeste, em triangulação com as capitais São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ e Belo Horizonte-MG, facilitado pelo dimensionamento da malha rodoviária e aderente ao efeito desigual de "transbordamento" das atividades produtivas, como apontam Silva, Perobelli e Araújo Júnior (2020).

A partir destas características surge a seguinte questão: como se dá a dinâmica da renda no Sul/Sudoeste de Minas Gerais a partir das esferas produtiva, do trabalho e do consumo? Para se inserir neste ponto, o presente capítulo objetiva analisar conjuntamente a dinâmica da renda pelas dimensões *produtiva*, do *trabalho* e do *consumo* nos municípios levantados pela pesquisa A *Identidade Sul-Mineira: Diagnóstico cultural, social, político e econômico do Sul de Minas Gerais* em 2022.

Desagregando este objetivo de forma específica, visa-se aqui, em primeiro plano (dimensão produtiva), observar a composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, levando em conta a divisão entre os setores agropecuário, industrial e de serviços, assim como suas possíveis relações territoriais entre as capitais próximas. Posteriormente, deve-se enfatizar aqui a estruturação da renda nos



municípios observados e sua relação com a divisão das categorias ocupacionais (dimensão renda-trabalho). Por fim, o capítulo deve focar-se em entender as interações de consumo (aquisição) nos municípios da região analisada, assim como nos das regiões próximas, levando-se em conta as diferentes complexidades dos bens transacionados (dimensão interdependência do consumo).

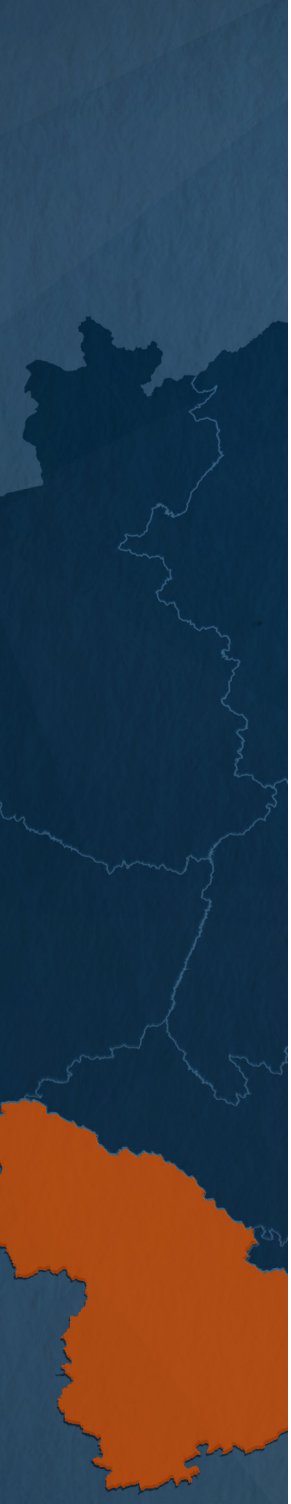
As análises quantitativas traçadas aqui se apoiam fundamentalmente sobre os microdados amostrais (1.320 entrevistados, com margem de erro de 2,7%) da pesquisa *A Identidade Sul-Mineira: Diagnóstico cultural, social, político e econômico do Sul de Minas Gerais*[11], realizada entre maio em junho de 2022 em vinte municípios[12] das Regiões Intermediárias de Varginha e Pouso Alegre, localidades geográficas equivalentes à mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais[13]. Complementarmente, os dados municipais referentes ao PIB foram retirados da plataforma digital do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto as distâncias entre os municípios com as capitais próxima (São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ e Belo Horizonte-MG) foram calculadas pela ferramenta *Google Maps*, considerando os menores trajetos pela malha rodoviária.

Os métodos aplicados se basearam, em primeira instância, em aplicações de estatísticas descritivas sobre os municípios por meio de técnicas de georreferenciamento, o que foi feito através dos

11 Como se trata de uma pesquisa amostral, os resultados descritivos se referem apenas a amostra realizadas, não abrangendo e inferindo sobre a região ou os municípios como um todo.

12 Municípios (amostra realizada; peso): Alfenas (306, 053), Arceburgo (14; 1,21), Capitólio (10; 1,4), Carmo do Rio Claro (28; 1,25), Conceição da Aparecida (14; 1,21), Cristais (17; 1,24), Cristina, Cruzília (20; 1,25), Ilicínea (16; 1,25), Ipuiúna (13; 1,23), Jacuí (11; 1,18), Paraisópolis (28; 1,21), Piranguinho (11; 1,27), Poços de Caldas (320; 0,87), Pouso Alegre (130; 1,94), Pratápolis (11; 1,27), Santa Rita de Caldas (12; 1,25), Santo Antônio do Amparo (24; 1,25), Três Corações (70; 1,89) e Varginha (306; 0,73). O peso se refere à razão entre a amostra proporcional (à população total das cidades) e a amostra realizada (de fato). Os únicos municípios com amostras estatisticamente representativas são Varginha, Alfenas e Poços de Caldas – todas as outras amostras se referem apenas aos entrevistados.

13 Desde 2017 o IBGE tem utilizado as categorias de Regiões Intermediárias e Regiões Imediatas como recorte de análise regional.



pacotes *GeoPandas* e *Matplotlib* no software *Python*. No mesmo programa, a matriz dos gráficos de dispersão-correlação, que cruza as possíveis relações entre PIB e distância geográfica dos municípios com as capitais, foi delineada pelo pacote *Seaborn*, enquanto a análise em redes georreferenciada, que indica as ligações de relação de consumo entre os municípios, foi construída pelo pacote *NetworkX.*

Tais observações se justificam por suas contribuições com a literatura que estuda o desenvolvimento econômico regional em Minas Gerais, visto seu esforço de abordar a composição e fluxo da renda por três dimensões interligadas (produção, trabalho e consumo) por meio de dados recentes. Do ponto de vista macrossocial, os resultados destas análises podem direcionar novas reflexões de planejamento regional para políticas públicas de integração territorial dentro e fora de Minas Gerais, como estratégias de desenvolvimento.

Além desta introdução, este capítulo conta com uma seção de resultados, análises e reflexões, subdividida pelas três dimensões de análise. Após as análises são apresentadas as considerações finais.

DIMENSÕES DA RENDA NO TERRITÓRIO SUL-MINEIRO

Tratando da ligação entre a renda, sua distribuição e sua dinâmica do desenvolvimento, é preciso se direcionar para alguns dos principais fundamentos que compõem a estrutura produtiva, os mercados de trabalho e o fluxo do consumo. Cavalcante (2020) tratou da necessidade de ponderar as abrangências geográficas nas políticas de desenvolvimento em sua própria escala regional, argumentando que a heterogeneidade na distribuição da renda ao nível local demanda uma organização institucional reponderada em determinadas regiões, de forma redimensionar as atuações do Estado.



Segundo Diniz (1993) a integração do mercado nacional, mediante transformações em economias de aglomeração, mercado de trabalho e renda, entre outros fatores, podem gerar um crescimento econômico localizado, estendido de Belo Horizonte a Porto Alegre, incluindo São Paulo. Mediante a essa configuração, as economias regionais se beneficiam dessa localização pela proximidade de polos econômicos como São Paulo e Rio de Janeiro, o que produz transbordamento e acessibilidade. Para o autor, o perfil da distribuição regional e pessoal de rendimentos constitui-se em entraves para a desconcentração regional.

Partindo da descentralização das políticas de desenvolvimento, a mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas Gerais deve ser analisada pelo seu posicionamento estratégico na macrorregião Sudeste. Nascimento (2021) buscou identificar padrões na condução econômica de alguns municípios dessa mesorregião entre 2000 e 2018, principalmente em suas condições fronteiriças com a rodovia BR-381. Seus resultados mostram que o crescimento produtivo local acompanhou o crescimento nacional. Porém, isto aconteceu de forma desigual, possivelmente, influenciado pelo "centro de gravidade" da economia paulista – o que converge com as observações posteriores de Ladeira, Ladeira e Pelegrini (2023), que compararam as influências econômicas das capitais Belo Horizonte e São Paulo no Sul de Minas Gerais.

Além disso, aparentemente existe uma divisão em Minas Gerais pelos padrões de desenvolvimento da mesorregião do Sul/Sudoeste com a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Dos Anjos, Silva e Costa (2016) observam, para o período 2007-2014, esta separação pela concentração produtiva e seus efeitos da distribuição da renda nos municípios – considerando que são as mesorregiões mais ricas do estado. Nesta mesma abordagem, Rezende, Souza e Silva (2016), em um exercício de agrupamento das cidades mineiras em 2010, observam que as fronteiras de externalidades positivas no PIB se intensificam pelo nível de complexidade produtiva, o que é



evidenciado no Sul/Sudoeste de Minas Gerais pela inserção industrial – como no caso de Extrema-MG – e, mais especificamente, pela produção de eletrônicos – atividade com maior peso em Santa Rita do Sapucaí-MG.

Manoel e Alves (2022), ao observarem as interações espaciais no Sul/Sudoeste de Minas Gerais entre 2002 e 2019, destacam o caso especial da microrregião de Pouso Alegre, que teve um salto de participação no PIB da mesorregião entre 2012 (19,25%) e 2019 (28,41%). Os autores indicam que esses resultados mostram os efeitos produtivos de uma reversão das atividades agropecuárias para setores mais industrializados (metalúrgico, farmacêutico, eletrônico e automobilístico).

Cirino e Gonzales (2011) indicam que a alavancagem industrial da região em questão se desenvolveu a partir de um movimento de expansão econômica do estado de São Paulo nos anos 1970. Segundo os autores, essa reestruturação regional foi possibilitada pela facilitação das rodovias em um agrupamento relativamente homogêneo de redes urbanas, aproveitando-se a mão de obra e o mercado consumidor local.

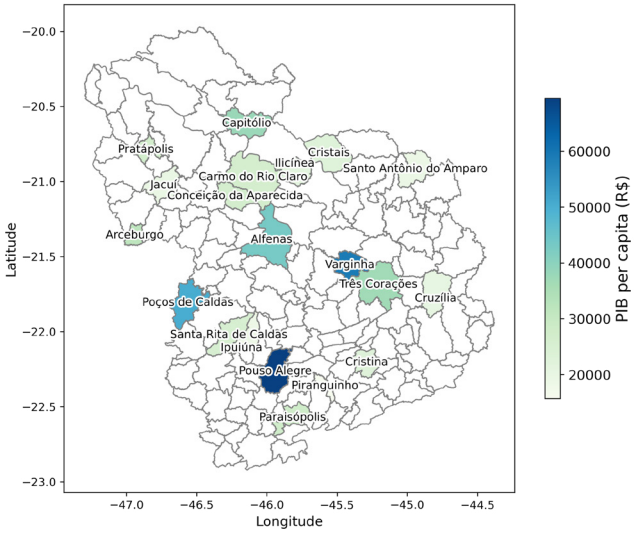
Silva, Perobelli e Araújo Júnior (2020), em um exercício econométrico com os dados de 2017 do Indicador de Atividade Econômica Municipal (IAEM), indicam que as malhas rodoviárias de Minas Gerais, centradas nas mesorregiões mais ricas, como o Sul/Sudoeste do estado, geram externalidades positivas na determinação das atividades produtivas. Logo, evidenciam a relação entre localização geográfica e concentração do desenvolvimento na distribuição das estruturas produtivas.

Posto essas considerações acerca da dinâmica regional da renda, é preciso observá-la empiricamente pelas dimensões da produção, do trabalho e do consumo. Isto é posto nas próximas subseções.

PRODUÇÃO E DIVISÃO GEOGRÁFICA

A primeira das dimensões se refere à produção. Esboçando uma visão geral, a Figura 1 apresenta o PIB *per capita* dos municípios selecionados no ano de 2021. Conforme o observado, os maiores resultados se concentram nas cidades maiores: Pouso Alegre, Varginha, Poços de Caldas e Alfenas. Por outro lado, municípios com os menores valores (e menos populosos) estão mais dispersos no mapa, mas com relativa concentração nas microrregiões de Alfenas (Carmo do Rio Claro e Conceição da Aparecida), Passos (Jacuí e Arceburgo) e São Sebastião do Paraíso (Pratápolis). Contudo, mesmo com as disparidades geográficas do produto, diferentes fatores podem indicar as causas dessas desigualdades.

Figura 1 - PIB *per capita* nos municípios sul-mineiros selecionados (2021)



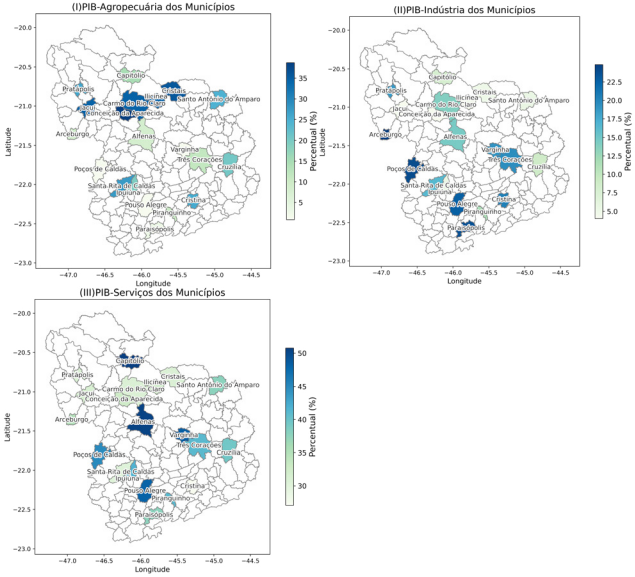
Fonte: Elaboração própria com bases nos dados do IBGE (2025).

Em questão de trajetória dos municípios, o maior PIB per capita de R$ 69.478,81 (R$ 5.789,90 em média mensal) é o de Pouso Alegre, que é quase 124% maior do que a média de todos os municípios

selecionados (R$ 2.586,26 em média mensal) e mais de quatro vezes maior do que o menor resultado, Piranguinho, com R$ 15.671,87 (R$ 1.305,98 em média mensal). Em termos de população para 2022 (IBGE Cidades), Pouso Alegre (152.217) é quinze vezes maior do que Piranguinho (9.120), fato que ilustra tendências econômicas quantitativamente diversas na região em termos de dimensão e produção.

Vale observar aqui a divisão da produção em diferentes setores para se entender melhor a heterogeneidade estrutural da mesorregião analisada. A Figura 2 apresenta o percentual de participação dos principais setores econômicos – agropecuária (I), indústria (II) e serviços (III) – no PIB total para o ano de 2021. As observações gráficas mostram que a contribuição da indústria fica mais concentrada naqueles municípios mais próximos do estado de São Paulo, como em Arceburgo (24,85%), Poços de Caldas (24%), Paraisópolis (23,65%) e Pouso Alegre (22,73%), enquanto a agropecuária fica mais centralizada nas proximidades da mesorregião Oeste de Minas, como em Conceição da Aparecida (38,75%), Cristais (35,78%), Jacuí (34,56%), Carmo do Rio Claro (34,45%) e Ilicínea (33,95%).

Figura 2 - Percentual do PIB por setor econômico nos municípios sul-mineiros selecionados (2021)



Fonte: Elaboração própria com bases nos dados do IBGE (2025).



Ao se ordenar os municípios, daquele possui o maior PIB *per capita* para o menor, e dividir em esse grupo no meio, separando os dez maiores dos dez menores valores, e fazer o mesmo em relação aos percentuais de participação da indústria no PIB, é posto que oito dos dez municípios (80%) com maior nível industrial estão na lista dos dez maiores do PIB *per capita*. Por outro lado, quando se lista os mesmos para a participação da agropecuária no PIB, é visto que, dos dez municípios que têm o maior percentual de participação nesse setor, sete estão entre os dez com menores valores de PIB *per capita* (70%). Tal exercício mostra uma tendência de maior peso da indústria no produto em nível intensivo, o que vai ao encontro com os apontamentos dos ganhos de complexidade produtiva (Rezende; Souza; Silva, 2016).

Esta contraposição geográfica da indústria e da agropecuária contrasta com a distribuição do PIB no setor de serviços, que parece ser mais homogênea em outros pontos do mapa. Como os serviços podem estar mais relacionados com as atividades mais rotineiras (comércio de alimentos, saúde, transporte, etc.), eles parecem seguir preceitos que vão além do posicionamento geográfico dos municípios, como composição demográfica e cultural, o que mobiliza demandas por serviços específicos.

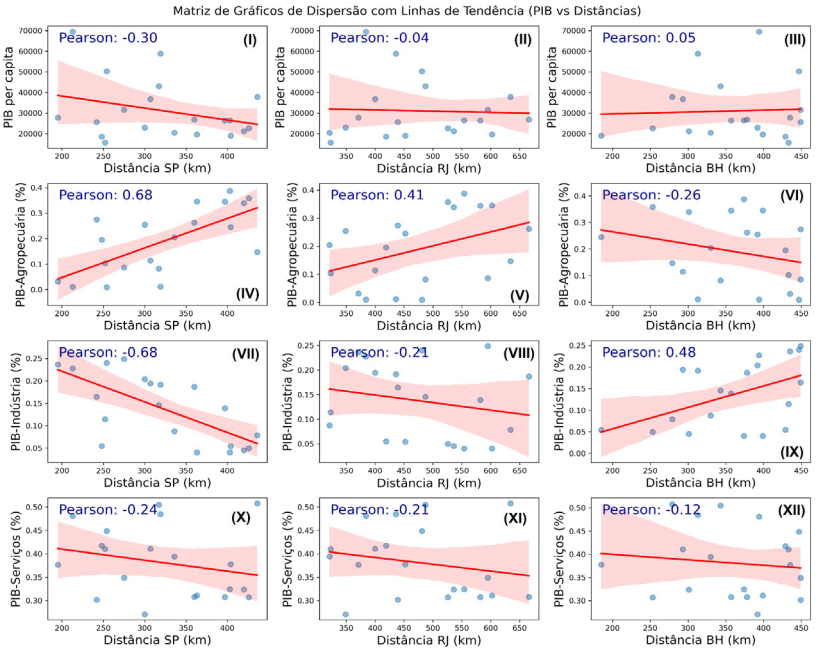
Estreitando a análise entre território e produção, a Figura 3 exibe a distribuição dos municípios quanto ao peso dos diferentes setores produtivos, dada a influência estrutural das três capitais mais próximas da mesorregião observada: São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ e Belo Horizonte-MG. Os resultados mostram que as duas correlações mais fortes[14], que estão em sentidos (sinais) opostos, se dão na comparação entre as distâncias dos municípios sul-mineiros com a cidade

14 Os valores das correlações de *Pearson* variam entre -1 (maior correlação negativa) e 1 (maior correlação de positiva), sendo que quanto valores próximos de zero indicam correlação quase nulas. Akoglu (2018) mostra como os coeficientes de correlação podem ser distribuídos entre nulos e muito fortes de acordo com diferentes critérios científicos – no campo dos estudos políticos, valores acima de 0,4 podem ser considerados fortes (critérios que podem variar).

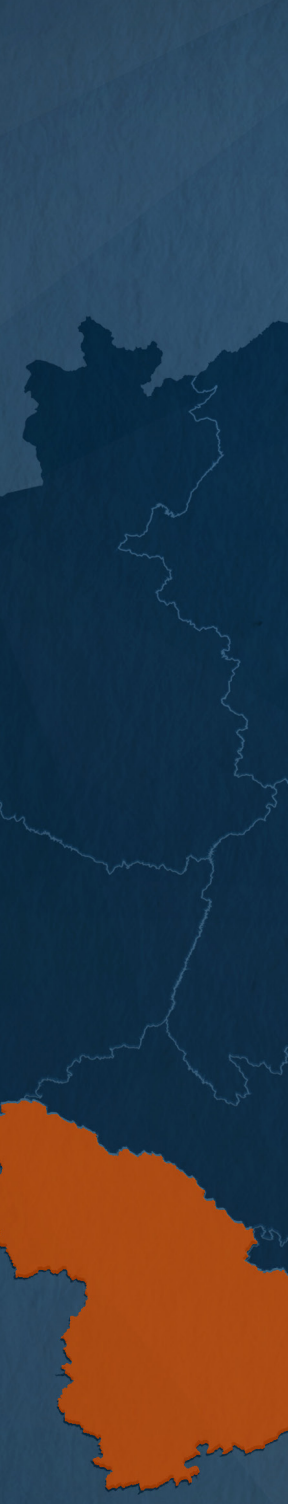
de São Paulo e os percentuais de participação no PIB dos setores industrial (VII), correlação de -0,68, e agropecuário (IV), correlação de 0,68. Isto reforça o argumento dos efeitos de transbordamento dos conglomerados industriais paulistas em Minas Gerais e as possíveis vantagens dos fatores logísticos rodoviários na distribuição espacial da produção (Silva; Perobelli; Araújo Júnior, 2020; Nascimento, 2021).

Logo, reforça-se, pela Figura 3, a ideia de uma dicotomia entre os setores industrial e agropecuário quanto ao peso de influência da capital paulista, sendo que as suas externalidades por proximidade aparentam influenciar mais o desenvolvimento das atividades de indústria, enquanto as maiores intensidades relativas na agropecuária estão mais afastadas da divisa de Minas Gerais com São Paulo. As correlações positivas em (IV) e (V) mostram que a concentração relativa da agropecuária tende a se formar nos pontos mais distantes de São Paulo e Rio de Janeiro.

Figura 3 - Relação entre distância das capitais e PIB nos municípios sul-mineiros selecionados (2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2025) e do Google Maps (2025).



Ilustrando em números relações, é visto que os municípios em que mais de um terço de seu PIB é composto pela agropecuária (Conceição da Aparecida, Cristais, Jacuí, Carmo do Rio Claro e Ilicínea) estão, em média, a mais de 400 km de São Paulo, 336 km de Belo Horizonte a 560 km do Rio de Janeiro. Estes resultados contrastam com a média das distâncias dos municípios em que a indústria explica mais de um quinto da composição de seu PIB total (Arceburgo, Poços de Caldas, Paraisópolis, Pouso Alegre e Cristina) com as capitais próximas: 247 km (São Paulo), 423 km (Belo Horizonte) e 436 km (Rio de Janeiro).

Sobre a relativa homogeneidade da distribuição do setor de serviços do território mineiro, os dados convergem com os que foram apresentados por Lopes (2024). O autor indicou que os percentuais de participação do setor no Valor Acrescentado Bruto (VAB) em 2023 tiveram um peso similar (em média de 50%) no Sul/Sudoeste de Minas Gerais, assim como nas mesorregiões próximas (Campo das Vertentes, Oeste de Minas e Zona da Mata), mesmo existindo um diferencial entre a participação de cada mesorregião no PIB total.

No entanto, no que diz respeito à distribuição dos setores industrial e agropecuário, Bastos (2008) já indicava que, para além de uma concentração industrial em torno de Belo Horizonte, formavam-se *clusters* industriais nas microrregiões próximas à São Paulo. Indica-se, então, dois centros de industrialização em Minas Gerais, uma no sul e outra no centro do estado.

Tratada a produção em termos agregados, é preciso observar o resultado desta na formação da renda nos mercados. Para isso, a próxima parte observa a dimensão estrutural do trabalho na dinâmica da renda.

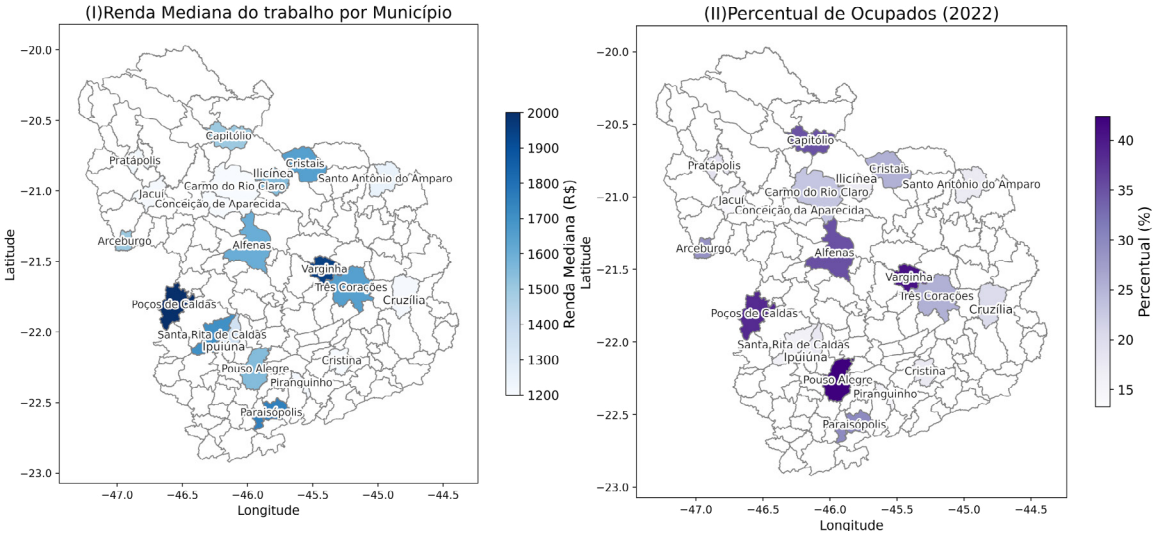
FORMATAÇÃO DO TRABALHO E DA RENDA

A Figura 4 apresenta a distribuição da mediana[15] da renda do trabalho (I) e o percentual de ocupação (II) nos municípios selecionados.

15 Utiliza-se mediana como medida de tendência central por conta da concentração da distribuição da renda do trabalho, o que eleva o desvio padrão e causas assimetrias na normalidade da distribuição. Logo, a mediana é uma alternativa para apresentar valores mais aproximados da sua representação.

Comparando esta com a Figura 2, é possível compreender possíveis relações geográficas entre os maiores percentuais do PIB da agropecuária (Conceição da Aparecida, Carmo do Rio Claro, Jacuí, Ilicínea e Cristais) e os maiores percentuais da indústria no PIB (Arceburgo, Poços de Caldas, Paraisópolis, Pouso Alegre e Cristina) com a distribuição da renda local. A média dos valores medianos são de R$ 1.333,40 para os primeiros e de R$ 1.600,00 para os segundos. Para o nível de ocupação em 2022, o percentual médio dos cinco municípios de destaque da agropecuária no PIB ficou em 18,71%, enquanto para os outros cinco com maior peso na indústria, o mesmo ficou em 31,31%.

Figura 4 - Renda do trabalho e população ocupada* nos municípios sul-mineiros selecionados (2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa A Identidade Sul Mineira (2022) e IBGE (2025).

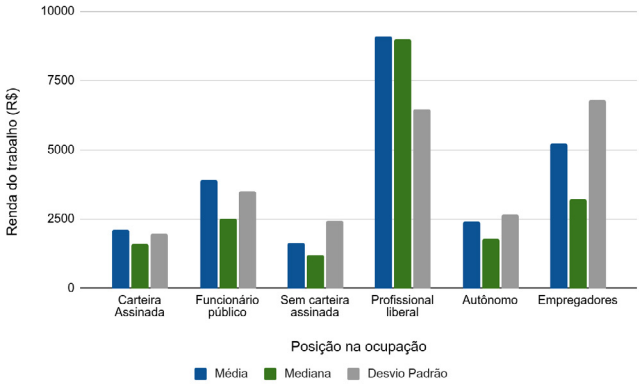
** Percentual de população ocupada em relação à população total do município (IBGE).*

Esta divisão se dá pela lógica de que alguns setores são mais intensivos em mão de obra e valor agregado do que outros. Como mostra Maragon (2023, p. 64), das mesorregiões mineiras, o Sul/Sudoeste de Minas Gerais foi a segunda que mais contratou na indústria de transformação em 2010 (17,1% em relação a todo estado),

combinando complexidade, emprego e renda. Os resultados apresentados mostram que esse processo é diluído entre os municípios pela existência de diversificações estruturais.

Contudo, apesar dessas relações quantitativas entre emprego e renda, outros fatores devem ser levados em consideração. O Gráfico 1 mostra que, entre os entrevistados da pesquisa *Identidade Sul-Mineira*, as maiores rendas se concentraram na categoria dos profissionais liberais – que está atrelada à dinâmica do próprio setor de serviços –, atingindo a renda mediana de R$ 9.000,00. Por sua vez, as menores remunerações foram percebidas entre os trabalhadores sem carteira assinada, com renda mediana de R$ 1.212,00. De modo geral, o gráfico mostra que a distribuição da renda dos entrevistados, em seu nível funcional, é heterogênea entre as categorias e dentro das próprias categorias, o que é explicado pelos altos valores de desvio padrão.

Gráfico 1 - Estatísticas da renda o trabalho por posição na ocupação nos municípios sul-mineiros selecionados (2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa A Identidade Sul Mineira (2022).

Mesmo com esses fatores de composição, vale relembrar que, seguindo a lógica da distribuição da produção no território mineiro, a desigualdade no mercado de trabalho tem seu caráter espacial, com o sul do estado apresentando melhores resultados socioeconômicos

em relação ao norte (Santos, 2018) – o que se reflete diretamente nas mesorregiões. Logo, esse fator geográfico está intrinsecamente ligado à formação e continuidade dos empregos na região. Papandréa, Pereira e Paiva (2022), por meio de dados do CAGED, mostram que os municípios que mais empregaram em 2020 foram Varginha, Poços de Caldas, Pouso Alegre e Extrema, fato que está ligado com configuração urbana desses municípios nos setores de complexidades verticalizadas (indústria, serviços e construção civil).

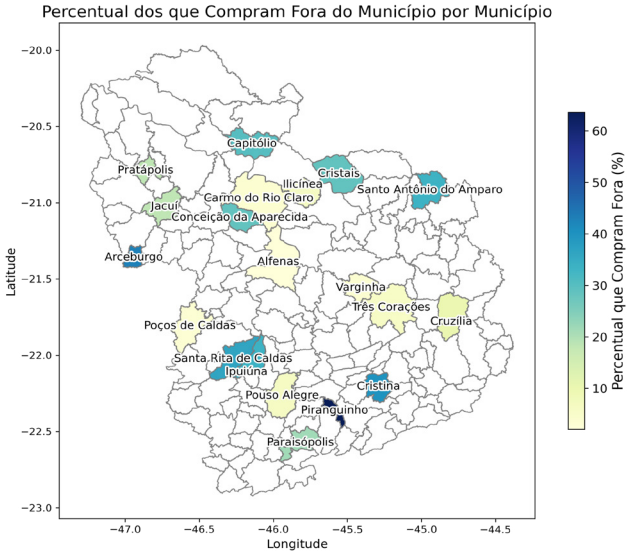
Unindo essas análises da renda como produto dos movimentos no mercado de trabalho, assim como sua composição nos setores econômicos, a dimensão consumo surge no fechamento de seu ciclo dinâmico. A próxima subseção foca nesta última fase de observação.

DINÂMICA REGIONAL DO CONSUMO

Por outro lado, para além dos padrões de estrutura produtiva e de mercado de trabalho, o consumo deve ser levado como um outro fator essencial na dinâmica regional da renda, justamente por ser a "realização" do produto e o determinante do direcionamento de parte da renda do trabalho (Madureira, 2015). Como o foco aqui é a análise dos padrões de movimentação da renda entre os municípios, é preciso destacar os gastos que são direcionados para fora das localidades dos entrevistados pela pesquisa *A identidade Sul Mineira* (2022).

A Figura 5 mostra que os entrevistados de municípios como Piranguinho, Cristina e Ipuiúna são aqueles que mais se deslocam para outras cidades com o intuito de realizar compras. Mesmo não existindo um padrão tão evidente, é possível que, enquanto os municípios maiores são mais autossuficientes no consumo, os menores têm um maior grau de dependência.

Figura 5 - Percentual dos que compram em outras localidades nos municípios sul-mineiros selecionado (2022)

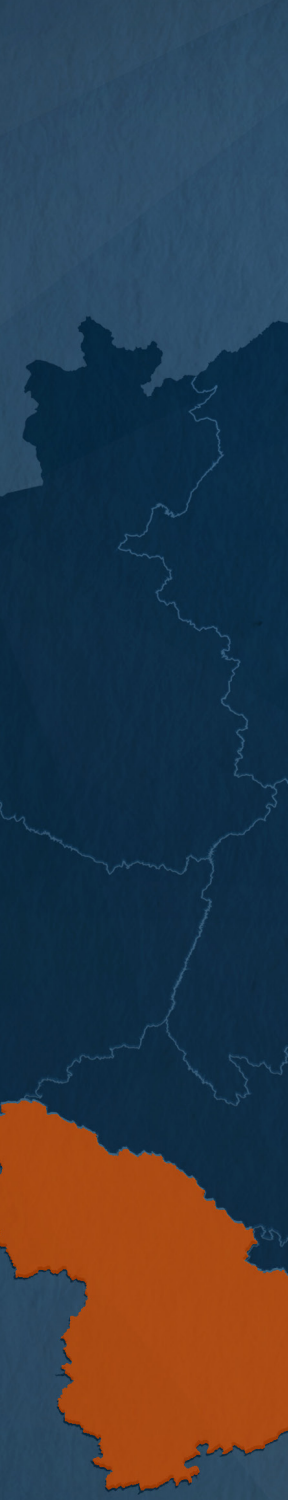


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa A Identidade Sul Mineira (2022).

Nesta direção, é possível destacar o grau de consumo externo no caso dos municípios representativos[16] da pesquisa *Identidade Sul-Mineira*: Varginha (3,68%), Alfenas (2,05%) e Poços de Caldas (3,49%). Estes, como são municípios com estruturas econômicas mais complexas e diversificadas, deslocam menores porcentagens seus gastos para outras cidades. No que diz respeito ao conjunto dos vinte municípios, o percentual de consumo direcionado para fora foi em média de 21,77%. A diferença entre este percentual e o dos de Alfenas, Poços de Caldas e Varginha demonstra a variabilidade das direções de consumo, conforme ilustra a Figura 5.

Como já argumentado anteriormente, as questões das dimensões físicas dos municípios, assim como a variabilidade de seus

16 Os municípios em questão (Varginha, Alfenas e Poços de Caldas), no recorte da pesquisa *Identidade Sul-Mineira* (2022), podem ser observados de forma inferencial, uma vez que os seus dados são estatisticamente representativos (os únicos representativos no conjunto dos vinte municípios).



indicadores socioeconômicos, estão difusas na dinâmica da renda da região, seja do ponto de vista da distribuição dos setores produtivos, da composição dos salários no mercado de trabalho ou das relações regionais de consumo. Contudo, é preciso reforçar que as cidades mais "dinamizadas" estão em um ecossistema de relação com as outras cidades próximas. Segundo Miyazaki (2024), forma-se um sistema de hierarquias, relações e interações entre espaços urbanos e não-urbanos, em que "cidades médias" mediam as intensidades das conexões dos municípios, agregando estruturas internas e relações externas.

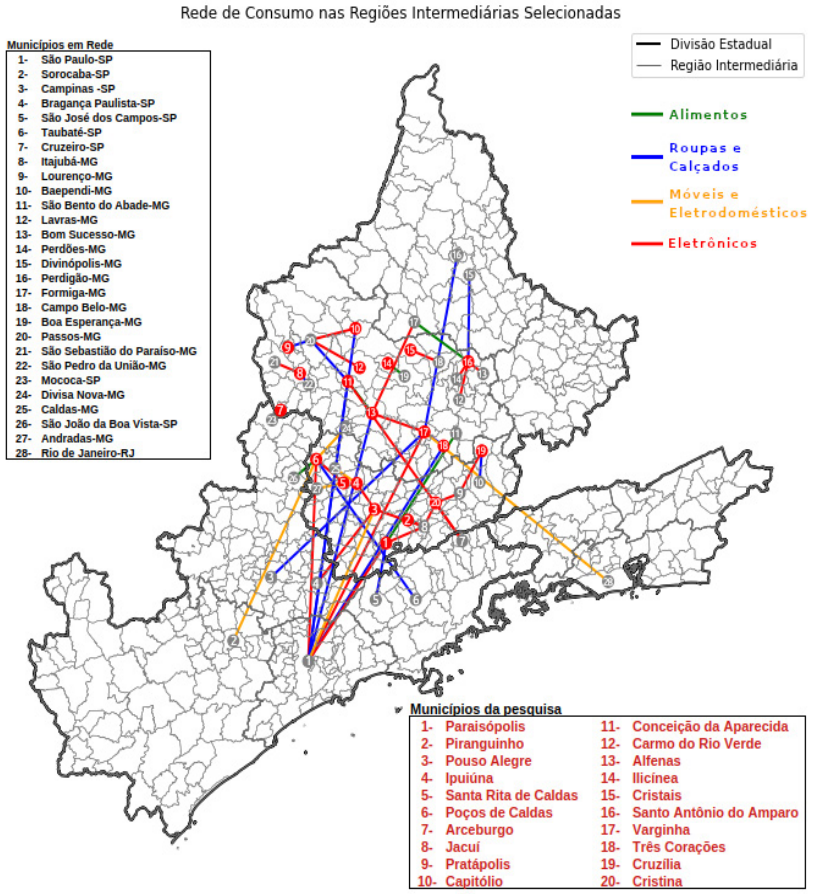
Nesta perspectiva, as dimensões são determinadas, não apenas pelas métricas territoriais e populacionais, mas pelo grau de interação em redes de municípios. Ao colocar essas lentes de análise sobre a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais, Branquinho e Silva (2021) observam as relações econômicas e socioterritoriais entre Alfenas e Poços de Caldas, como cidades médias de influência regional. Os autores pontuam que os fluxos regionais de renda estão fundados na segregação socioespacial da região, demarcada pela diferenciação na composição de setores econômicos, e suas implicações na divisão territorial do trabalho (já apresentados aqui), e na localização dos mercados de bens e serviços.

Sobre este último ponto, a ideia de formação de ligações entre municípios pela aquisição de bens permite dimensionar as relações de dependência na mesorregião estudada. A Figura 6 traz essas interações por meio de uma análise em redes, em que os "nós" são os municípios e as "hastes" são as ligações de consumo. Estas são ponderadas sobre o grau de complexidade[17] dos bens de consumo em quatro níveis, pelo critério de divisão dos bens de consumo da pesquisa *Identidade Sul-Mineira*: alimentação (verde); roupa e calçados (azul); móveis e eletrodomésticos (laranja);

17 O nível de complexidade dos bens é definido pela cor das hastes. Por exemplo, se uma ligação for azul (nível dois), os entrevistados se deslocam para comprar roupas e calçados e/ou alimentos. Já se a ligação for verde (nível um), os entrevistados se deslocaram para comprar apenas alimentos. Por outro lado, se a ligação for vermelha (nível quatro), a relação de consumo se dá pela aquisição de eletrônicos e/ou qualquer um dos outros bens de menor complexidade.

e equipamentos eletrônicos (vermelho). Os resultados gráficos indicam que a dinâmica do consumo dos entrevistados passa, para além de Minas Gerais, por outros dois estados, Rio de Janeiro e São Paulo.

Figura 6 - Rede de consumo amostral por complexidade dos bens entre os municípios sul-mineiros selecionados (2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa A Identidade Sul Mineira (2022).

Os nós com mais ligações são justamente os municípios com maiores dimensões populacionais, como Varginha e Poços de Caldas.



Contudo, o que mais chama a atenção é o elevado grau de conexões entre os municípios sul-mineiros e a cidade de São Paulo. Mesmo em uma perspectiva amostral, os moradores das cidades da pesquisa se deslocam para São Paulo para adquirir bens em diferentes níveis de complexidade – com ênfase em roupas e calçados e, em menor grau, eletrônicos –, independentemente da distância com o município em questão.

Com base em um total de 98 pontos de conexões entre os municípios observados na Figura 6 (divididos entre 49 arestas que ligam as origens e os destino na aquisição de bens), 10,20% correspondem apenas a compras de alimentos, 28,57% a complexidade de consumo até roupas e calçados, 12,24% ao agrupamento de móveis e eletrodoméstico e 48,98% na complexidade de equipamentos eletrônicos. Com isso, é possível ver que o deslocamento físico dos entrevistados para comprar bens em outras cidades é direcionado majoritariamente para aquisições com níveis de complexidade de roupas e calçados e eletrônicos. Mesmo que isto esteja concentrado na capital paulista, essa característica tende a se difundir em todas as outras relações entre municípios.

As análises, em todas suas dimensões, reforçam que o transbordamento de São Paulo com o Sul/Sudoeste de Minas Gerais abrange tanto o lado da oferta (produção) quanto o lado da demanda (realização). Esta observação abre margem para refletir como as relações de produção-consumo devem ser repensadas, em termos de políticas públicas, no desenvolvimento regional da mesorregião.

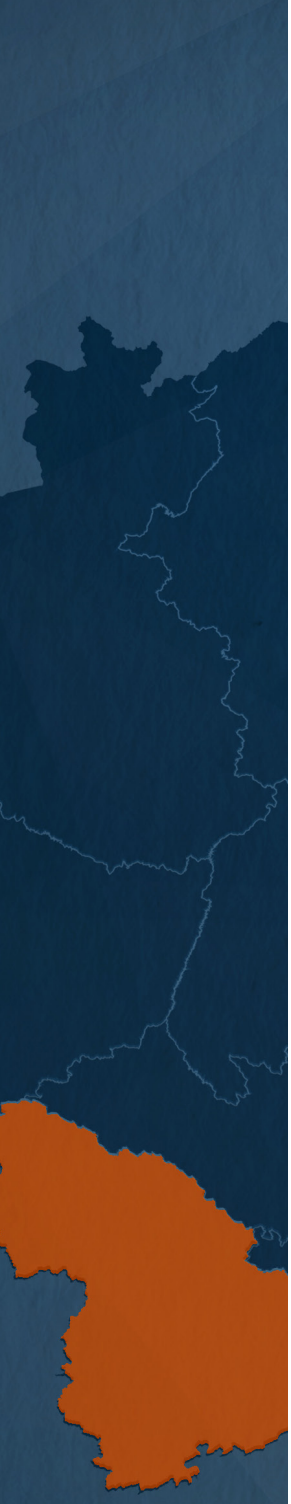
Visto os padrões da estrutura produtiva e a diversificação das demandas dos consumidores, vinculadas às dimensões geográficas e demográficas dos municípios, a proximidade destes devem ser usadas para facilitar a complementaridade produtiva, ordenadas em um sistema de integração verticalizado pelas particularidades do Sul/Sudoeste de Minas Gerais, como indica Alborghetti e Teixeira (2021). No entanto, esse rearranjo das forças produtivas

deve ser remodelado para a satisfação das necessidades locais. Isto é possível pela redistribuição dos recursos para sanar os efeitos das heterogeneidades estruturais na vulnerabilidade socioeconômica da população local (Lopes; Pereira, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de desenvolvimento local está vinculada a composição econômica, histórica e geográfica do território. A formação e a continuidade dos diferentes setores produtivos possibilitam repensar novos padrões de desenvolvimento que levem em consideração os arranjos nos fluxos da renda, isto em um complexo cooperativo entre municípios com diferentes formações estruturais nas três dimensões analisadas: produção, emprego e consumo. Com base nessas proposições, o presente capítulo analisou a dinâmica da renda em alguns municípios da mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas Gerais (regiões intermediárias de Varginha e Pouso Alegre) a partir dos dados amostrais da pesquisa *Identidade Sul-Mineira*, entre outros dados levantados, pelas dimensões supracitadas.

Os principais resultados das análises dos dados apontaram, em confirmação com a literatura revisitada, para uma heterogeneidade nas estruturas produtivas, no mercado de trabalho e nos padrões de consumo. Do ponto de vista da produção, foi possível demarcar uma contraposição entre a agropecuária (mais intensiva nas proximidades da mesorregião Oeste) e a indústria (com maior participação nos municípios mais próximos de São Paulo). Isto, possivelmente, interferiu na alocação dos salários e do emprego entre os municípios, o que foi visto pelas diferenciações das complexidades produtivas emanadas dos setores industrializados em sua distribuição geográfica.



Outro ponto importante associado ao produto e ao emprego é a dinâmica intermunicipal do consumo (ou gastos na aquisição de bens). Conforme demonstrado anteriormente, os municípios menores, e mais dependentes, são os que apresentam os maiores percentuais de deslocamento do consumo para outros municípios, que não se restringe apenas na mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais, com concentração na cidade de São Paulo. Os dados reforçam o pressuposto de que a capital paulista, assim como todo estado, age como um centro de "gravidade econômica" para os municípios sul-mineiros, o que mostra que sua influência cria redes de interação locais e entre estados.

Desta forma, as análises convergem para a necessidade de repensar algumas políticas de desenvolvimento descentralizadas ao nível nacional, sistematicamente em cooperação com as necessidades e as possibilidades municipais e regionais. A distribuição da renda, nas dimensões abordadas, indica que externalidades positivas de ordem geográfica possibilitam programas econômicos integrados entre diferentes esferas e setores. Com isto, o planejamento público em nível regional pode criar um organismo econômico mais verticalizado, pensado pelos preceitos dos ganhos econômicos, sociais e ambientais de forma mais socializada entre os municípios.

Por fim, vale dizer que, apesar das limitações amostrais da pesquisa *Identidade Sul-Mineira*, os dados dão um panorama geral sobre a condição econômica da mesorregião estudada e abre espaço para novas discussões. Trabalhos futuros devem dar atenção para outras bases de dados e de outros métodos, para que assim aprofundem a observação das externalidades geográficas e preencham as lacunas empíricas das análises já realizadas. Complementarmente, o componente histórico do desenvolvimento no Sul/Sudoeste de Minas Gerais também deve ser estudado, o que pode ser feito por análises de séries temporais, de conjuntura e até mesmo por pesquisa documental.



REFERÊNCIAS

AKOGLU, Haldun. User's guide to correlation coefficients. **Turkish journal of emergency medicine**, v. 18, n. 3, p. 91-93, 2018.

ALBORGHETTI, Leonardo; TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira. Novas dinâmicas da rede urbana da mesorregião do Sul/Sudeste de Minas Gerais: considerações a partir dos tipos ideais de Alberto Lobato Corrêa. *In:* Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 14., 2021, João Pessoa. **Anais [...]** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2021.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade; ALMEIDA; Bernardo Borges Mendes de. Metodologia de Identificação de Aglomerações Industriais: uma aplicação para Minas Gerais. **Revista EconomiA**, v. 9, n. 4, p. 63-86, 2008.

BRANQUINHO, Evânio dos Santos; SILVA; Eduardo de Araújo da. (Re)estruturação das cidades médias do Sul de Minas Gerais: uma análise morfofuncional comparativa de Alfenas e Poços de Caldas. **Caderno de Geografia**, v. 31, n. 2, 2021.

BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paraense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 17-37, 2011.

CIRINO, Jader Fernandes; GONZÁLEZ, Alba Maria Guadalupe Orellana. A heterogeneidade do desenvolvimento econômico do estado de Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, v. 11, n. 1, p. 9-23, 2011.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Abrangência Geográfica das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, 2020.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia.** Belo Horizonte, v. 3, n 1, p. 35-64, 1993.

DOS ANJOS, Fábio Henrique; SILVA, Thiago Caliari; COSTA, Marielle Jacinta Pereira. Estrutura produtiva de Minas Gerais (MG): uma análise microrregional para os anos de 2007 e 2014. *In:* Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação, 1., 2016, Araraquara. **Anais [...]** Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 2016.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=pib-por-municipio. Acesso em: 10 fev. 2025.

LADEIRA, Francisco Fernandes; LADEIRA, Thiago Fernandes; PELEGRINI, Djalma Ferreira. Interações da "Mesorregião do Sul de Minas" com Belo Horizonte e São Paulo: um estudo de análise espacial em redes. **Saberes Interdisciplinares**, n. 29, p. 151-168, 2023.

LOPES, Paulo Cícero Borges. A geografia do Produto Interno Bruto (PIB) das mesorregiões de Minas Gerais - Brasil. *In:* PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves; OLIVEIRA, Leandro Dias de (Org.). **Geografia, desenvolvimento e luta política**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2024. p. 46-61.

LOPES, Paulo Cícero Borges; PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves. Análise espacial do índice de vulnerabilidade social nas novas divisões regionais do Estado de Minas Gerais-Brasil. **Ateliê Geográfico**, v. 16, n. 3, p. 173-191, 2022.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento Regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, v. 2, p. 8-23, 2015.

MANOEL; Lucas; ALVES; Flamarion Dutra. Interações Espaciais na mesorregião Sul/Sudeste de Minas Gerais. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 44, n.2, p. 105-121, 2022.

MARANGON, Denise. **Intensidade tecnológica e distribuição da indústria de transformação nas mesorregiões de Minas**. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial) - Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros, 2018.

MIYAZAKI, Vitor Koiti. O estudo sobre as Cidades Médias em Minas Gerais: uma análise a partir das contribuições do professor Oswaldo Bueno Amorim Filho. **Cadernos de Geografia**, v. 34, n. 1, 2024.

NASCIMENTO, Danilo Moraes. **Na rota da Fernão Dias:** uma análise do desenvolvimento municipal ao longo do trecho sul-mineiro da rodovia (2000-2018). Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Alfenas. Varginha-MG, 2021.

PAPANDRÉA, Pedro José; PEREIRA, Alex de Souza; PAIVA, Anderson Paulo de. Os principais setores de emprego do Sul/Sudoeste de Minas: uma análise multivariada. **Revista Produção Online**, v. 22, n. 4, p. 3528–3554, 2023.

REZENDE, Luiz Paulo Fontes de; SOUZA, Sara Gonçalves Antunes de; SILVA; Evaldo Henrique. Efeitos das externalidades espaciais sobre o nível de renda dos municípios mineiros. *In:* Seminário de Diamantina, 17., 2016, Diamantina. **Anais [...]** Diamantina: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, 2016

SANTOS, Gilson Cássio de Oliveira. Entre as Minas e os Gerais: desigualdade especial do mercado de trabalho. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 2, n. 13, p. 143-157, 2018.

SILVA, Joyce Aparecida Guimarães; PEROBELLI, Fernando Salgueiro; ARAÚJO JÚNIOR, Inácio Fernandes. Distribuição Espacial da Atividade Econômica e Desigualdades Regionais: evidências para os municípios de Minas Gerais –Brasil. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 55, p. 143-174. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **Identidade Sul-Mineira:** Diagnóstico cultural, social, político e econômico do Sul de Minas Gerais. Varginha: Unifal-MG, 2023. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/aidentidadesulmineira/. Acesso em: 10 fev. 2025.

SOBRE OS ORGANIZADORES E A ORGANIZADORA



Ana Paula Silva dos Santos

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), possui mestrado em Economia e graduação em Ciências Econômicas e em Ciência e Economia pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Membra do Laboratório de Estudos Transdisciplinares da UFLA. Atuou como membra bolsista da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (2019–2021) e estagiária na Secretaria do Clima, Sustentabilidade e Inovação Social de Alfenas (2022). Se interessa nas discussões de Economia Ecológica, Estudos Organizacionais, Antropoceno, Mineração e Decolonialidade.



Fernando Batista Pereira

Professor Adjunto no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) e docente do mestrado em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS) da mesma instituição. Doutor e Mestre em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG, com doutorado sanduíche na Leeds University Business School (LUBS), e Bacharel em Economia pelo IE/UNICAMP. Atua em pesquisas sobre educação e capacitação financeira; exclusão e inclusão financeira; economia regional e urbana, economia comportamental; economia ecológica. Foi coordenador-geral de avaliação de resultados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009–2011).



José Roberto Porto de Andrade Júnior

Professor da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA) e ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), com estágio de pesquisa na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), na França. Graduado em Direito pela UNESP. É autor do livro *Onde tem fumaça tem fogo: as lutas pela eliminação da queima da cana-de-açúcar*, publicado pela Editora FAP-UNIFESP (2016).



Tom Rodrigues (Everton Rodrigues da Silva)

Professor no curso de Ciência e Economia e Administração Pública da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) e docente do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA/UNIFAL-MG). Doutor em Administração pelo CEPEAD/UFMG e Mestre em Administração pelo Instituto COPPEAD/UFRJ. Desenvolve atividades com foco em desenvolvimento sustentável, políticas públicas, governança socioambiental participativa, ecologias políticas decoloniais, agroecologia, economia solidária, inovação social, gestão democrática, entre outros temas relacionados. Seus interesses concentram-se em questões socioambientais no Sul de Minas Gerais, especialmente na Serra da Mantiqueira e Circuito das Águas.



SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS

Adilson da Silva Mello

Professor da Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade. Possui graduação em Filosofia, mestrado em Ciências da Religião e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Ciências Sociais e Desenvolvimento no Instituto de Engenharia de Produção e Gestão da UNIFEI. Atua nas áreas de Tecnologias e Sociedade, Trabalho, Cultura e Desenvolvimento.

Ana Julia Diniz Mesquita

Doutoranda em Economia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). É mestre em Economia pela mesma instituição e graduada em Ciências Econômicas e no Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Atua nas áreas de Economia da Inovação, Economia da Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Ana Márcia Rodrigues da Silva

Professora Associada no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) à nível de Graduação e do Mestrado em Economia, campus de Varginha. É doutora e mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e graduada em Economia pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes).

Anderson Tadeu Marques Cavalcante

Professor Associado I da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e vice-diretor da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG). Doutor em Economia pela Universidade de Cambridge (Reino Unido), mestre e graduado pela UFMG. Atua nas áreas de economia regional, financeira e minerária, com pesquisas sobre financeirização, resiliência regional e impactos de desastres minerários. Preside a Associação Keynesiana Brasileira (AKB).



André Silveira Barbosa

Possui graduação em Bacharelado em Ciências Militares - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e Especialização em Segurança Pública. Possui graduação em Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia e Bacharelado em Administração Pública, ambos na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Possui Curso Técnico em Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Rio Pomba (2016). Atualmente é Capitão da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

Carlos Alberto Máximo Pimenta

Professor Associado IV da Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Doutor e mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP, com pós-doutorado na Universidade do Minho (Portugal). Atua nas áreas de Antropologia e Sociologia, com ênfase em desenvolvimento regional, geração de renda, artefatos nas diversas facetas entre o urbano e o regional, políticas culturais e ancestralidade negra. É professor permanente do PPG-DTecS, coordenador do NEID e membro da ESOCITE.BR.

Carlos Eduardo Galhardi di Tommaso

Delegado de Polícia em Minas Gerais desde 2007. Mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela UNIFEI (2024) e graduado pela PUC-SP. Leciona Direito Penal na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas Gerais (FACESM). Atua nas áreas de Direito Penal, Direitos Humanos e Processo Penal, com interesse em sociologia, antropologia e economia heterodoxa.

Cibelle Aparecida Honorato Rodrigues

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), com atuação como bolsista nos programas Pibid e Residência Pedagógica. É mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS/UNIFAL), com foco em políticas públicas e sociedade.

Cláudio César de Paiva

Professor e pesquisador do Departamento de Economia da UNESP/Araraquara. Possui graduação em Ciências Econômicas, mestrado e doutorado pela UNICAMP. Foi diretor da FCL-UNESP (2017–2021), vice-diretor (2013–2017) e presidiu o Conselho Diretor do Câmpus de Araraquara. Atua nas áreas de economia regional e urbana, desenvolvimento econômico, economia brasileira e finanças públicas.



Danilo Moraes Nascimento

Doutorando em Economia na Unicamp. Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), com ênfase em Controladoria e Ciência e Economia. Atuou no Student Training Program do CCI/CEBRAP. Tem experiência em macroeconomia, pensamento keynesiano e pós-keynesiano, desenvolvimento e desigualdades, com domínio de métodos estatísticos e econométricos aplicados a microdados.

Débora Juliene Pereira Lima

Graduação, Mestrado e Doutorado em Economia com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora adjunta de Economia da Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha-MG. Tem experiência nos estudos de desemprego e pensamento keynesiano.

Eduardo Castelã Nascimento

Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG. Pós-graduado em Gestão da Psico-Sócio-Patologia pelo Instituto Keppe e Pacheco - IKP - em convênio com o Instituto Nacional de Pós-Graduação -INPG. Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é diretor acadêmico das Faculdades Trilógicas e proprietário da Tijolos Ecológicos Trindade.

Eduardo Filipe Morais de Aquino

Discente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), na Universidade Federal de Lavras (UFLA). Membro do Laboratório de Governança, Tecnologia e Inovação (LabGTI). Graduado no Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia e em Administração Pública na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) - campus Varginha.

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2020). Mestra em Administração (2017) e Bacharela em Administração Pública (2015) pela mesma instituição. Atualmente é professora da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas e pós-doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade (PPG-DTECS UNIFEI). Tem experiência na Educação a Distância como tutora.



Francisco José Cardoso

Mestre e Doutor em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Especialista em Planejamento Municipal pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Especialista em Planejamento Moderno e Contemporâneo pela PUC-CAMPINAS e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Alfenas (UNIFAL-MG). Atualmente é professor da UNIFAL-MG. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, Projetos de Arquitetura e Urbanismo e Construção Civil.

Gabriel José Dias Ferreira

Graduado no curso de Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI (2022). Participou do projeto de Iniciação Científica "Lugares Incendiários: Imagens e Distopias Contemporâneas". Atualmente é mestrando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade (PPG DTecS) e membro do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Desenvolvimento (NEID).

Gabriel Rodrigo Gomes Pessanha

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2015). Visiting Researcher na Universidade de Lancaster (UK) e integrante do Center for Marketing Analytics and Forecasting (CMAF). Há 15 anos professor, pesquisador e analista de dados envolvendo os seguintes temas: finanças, mídias sociais, marketing, *people analytics*, fusões e aquisições, mercado de ações, desastres naturais e classificação de imagens médicas.

Hélio Lemes Costa Junior

Professor e pesquisador pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e Escola Nacional de Administração Pública ENAP. Doutor em Inovação e Tecnologia (Engenharia de Produção) pela UFSCar; Mestre em Mídia e Conhecimento (Engenharia de Produção) pela UFSC; Mestre em Inovação e Empreendedorismo pela European Business School of Barcelona – ENEB; Co fundador das empresas Agfood Ventures e Sapienza Sul Mineira e Paulista.

João Pedro Moreira Costa

Mestre em Gestão Pública e Sociedade pelo PPGPS da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) Campus Varginha. Graduado em Serviço Social (2016-2019) pela Universidade Vale do Rio Verde (UNINCOR). Foi bolsista do programa de bolsas institucionais de iniciação científica e tecnológica da FAPEMIG. Atualmente, é assistente social efetivo na Prefeitura Municipal de Três Pontas. Possui interesse nas áreas de planejamento, governança, gestão e políticas públicas.



José Roberto Pereira

Pós-Doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Doutor em Sociologia, Universidade de Brasília (UNB). Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Professor Titular em Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Tem coordenado projetos de pesquisas e orientações nas áreas de democracia participativa e deliberativa, administração pública e gestão social. Membro da Diretoria Colegiada do Instituto de Gestão Social (IGS). Atualmente desenvolve pesquisas sobre Gestão Social de Recursos de Uso Comuns e de Ações Políticas.

Jovana Alves Moster

Mestra em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Aperfeiçoamento em Docência no Ensino Superior pelo Instituto Federal do Sul de Minas. Especialista em Direito Civil e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada, Docente, Consultora e Palestrante em Políticas Públicas de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e Direitos da Pessoa Idosa. Interesse e atuação em Gestão Pública, Direitos Humanos, Direito Civil, Administração Pública e Terceiro Setor.

Jullya de Faria Pereira

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) e bolsista PIBPG-CNPq (2024-2026). Graduada em Administração Pública (2021-2023) e em Interdisciplinar em Ciência e Economia (2018-2021) pela UNIFAL-MG. Atuou como estagiária na Coordenadoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNIFAL-MG campus Varginha, e também como bolsista do Programa de Educação Tutorial do Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia (PET BICE) da UNIFAL-MG.

Laura Machado de Mello Bueno

Professora da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Graduada, Mestre e Doutora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Meio Ambiente, atuando em temas como habitação, urbanismo social, água, favela e gestão urbana. Atua na Marcha Mundial das Mulheres em Campinas e no coletivo BR Cidades. Tem como pesquisa atual o meio ambiente urbano e a saúde, no contexto de dengue, covid-19, extremos climáticos e outras divergências.



Luiz Antônio Staub Mafra

Possui graduação em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade e doutorado pelo Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA). É professor na Universidade Federal de Alfenas (Campus Varginha) e vinculado ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade. Tem experiência na área de Administração Pública, com ênfase em Políticas Públicas. Atua nos temas de desenvolvimento socioeconômico, segurança alimentar, diagnóstico e planejamento participativos.

Marcelo Castro Ávila

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Especialista em Administração Financeira e Orçamentária pelo Instituto Brasileiro de Formação (IBF). Administrador pela Faculdade Cenecista (FACECA). Professor do ensino superior, pós-graduação, cursos técnicos e profissionalizante. Professor Formador pelo Instituto Federal do Sul de Minas. Pesquisador Bolsista pela Fundação João Pinheiro. Membro do Grupo de Estudos Econômicos do Sul de Minas. Possui experiência na área de finanças, gestão e pesquisas econômicas.

Margarete Panerai Araujo

Professora visitante do PPG em Gestão Pública e Sociedade da UNIFAL-MG (Campus Varginha). Doutora em Comunicação Social (PUCRS), com três pós-doutorados (UMESP, FGV e UNISC). Mestre em Serviço Social e graduada em Ciências Sociais. Tem experiência em políticas públicas, comunicação, cultura e desenvolvimento regional. Atuou como docente na UFRGS e Unilasalle, foi membro do CONEP/MS e participou de projetos da SENAES/FINEP. É pesquisadora em grupos do CNPq e orientadora de mestrado e doutorado.

Maria de los Angeles Arias Guevara

Doutora em Ciências Filosóficas e Mestre em Sociologia pela Universidade de Havana, com diversos pós-doutorados realizados no Brasil, México e Cuba. Possui ampla experiência como docente universitária, coordenadora de núcleos de estudos sobre desenvolvimento e gênero, e consultora internacional. Atua em áreas como sociologia rural, epistemologias do Sul, ecologia política e educação popular. Atualmente, é professora na Universidade Internacional de Valência (Espanha) e na UNINI-México. Membra da ALASRU, LASA e CLACSO.



Maria Luísa Monteiro Martins

Professora na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Doutoranda em Ciências Ambientais e Mestra em Gestão Pública e Sociedade pela UNIFAL-MG. Pós-graduação em Direito Público (ênfase em Direito Administrativo), pela Universidade Estácio de Sá (2018). Graduação em Direito pela Faculdade Cenecista de Varginha (2014). Atuação em áreas do Direito Público e Privado.

Mario Roberto Rodrigues Martins

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro (UniverCidade), pós-graduação em Direito Constitucional, Direito Penal e Processo Penal, além de MBA em Gestão Estratégica de Negócios. É Mestre em Desenvolvimento, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal de Engenharia de Itajubá (UNIFEI). Atua como Delegado de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e Professor no de Direito da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas (FACESM).

Nildred Stael Fernandes Martins

Doutora, mestra e bacharela em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professora associada do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas. Tem experiência na área de planejamento urbano e regional, na avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento territorial, econômico e social, desenvolvimento urbano, diretrizes de desenvolvimento territorial e políticas públicas, macroeconomia pós-keynesiana, moeda e território.

Renata Cristina Gomes de Campos

Possui mestrado em Gestão Pública e Sociedade na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), especialização em Gestão de Pessoas, especialização em Gestão Pública Municipal Integrada pela UFJF, graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Pedagogia pelo Centro Universitário Internacional UNINTER. Foi professora no Instituto Federal do Sul de Minas e no Instituto Federal de São Paulo. Atualmente é empregada na Caixa Econômica Federal e estuda educação financeira desenvolvendo atividades relacionadas na área.



Teresa Cristina Monteiro Martins

Doutora em Administração, mestra em Administração Pública, especialista em Administração de Sistemas de Informação (2011) e Bacharela em Ciência da Computação e Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professora da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), campus Poços de Caldas. Leciona nas áreas de empreendedorismo, liderança e gestão e desenvolve pesquisas sobre Educação empreendedora, liderança empreendedora, Inovação Aberta, Crowdsourcing e Inovação no Setor Público. Tem experiência em Educação a distância, atuação em tutorias, em projetos na administração pública e em organização de processos seletivos e concursos públicos.

Valderí de Castro Alcântara

Doutor e mestre em Administração pela UFLA, é professor no Departamento de Ciências Administrativas da UFMG e docente permanente do CEPEAD. Coordena o Curso de Especialização em Gestão Educacional (CEGE/FACE-UFMG). Atua nos campos dos Estudos Organizacionais, Gestão Social, Gestão Socioambiental e Teoria Crítica, com interesse em temas como Teoria da Ação Comunicativa, Capitaloceno, deliberação pública e metodologias participativas. Integra os grupos NEAPEGS (UFLA) e NEOS (UFMG) e é editor da Revista Gestão e Sociedade.

Wesllay Carlos Ribeiro

Doutor em Direito pela PUC Minas, Mestre em Direito pela UNESA, Mestre em Administração (Finanças) pelo IFMG, Especialização em Direito Público e RPPS. Professor na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha. Professor na especialização em educação matemática e gestão pública municipal, no programa de mestrado em Gestão Pública e Sociedade PPGPS/UNIFAL-MG e no programa de mestrado profissional em administração pública PROFIAP/UNIFAL-MG. Coordenador do Núcleo de Apoio Fiscal à Previdência. Principais áreas de atuação: Direito, Saúde, Previdência e Educação Financeira.



NOMINATA DE PARECERISTAS

Ana Carolina Guerra (PPGPS/UNIFAL-MG)

Ana Cristina Aguiar de Lima da Costa (PPGCA/UNIFAL-MG)

Ana Rute do Vale (PPGEO/UNIFAL-MG)

André Luiz da Silva Teixeira (PPGECONOMIA/UNIFAL-MG)

Ariane Rodrigues de Andrade (PPGCA/UNIFAL-MG)

Bruno Aidar Costa (PPGE/UNIFAL-MG)

Débora Dias Resende (PPGA/UFLA)

Ender Lucas Ferreira (PPGE/UFRGS)

Fernanda Faria Silva (PPEA/UFOP)

Geovania Lúcia dos Santos (ICHL/UNIFAL-MG)

Gustavo Figueiredo Campolina Diniz (Profiap/UFV)

Iris Carmen Pinheiro Rodrigues (PPGA/UFLA)

Jéssica Maria Bertoli (PPGCA/UNIFAL-MG)

João Marcos Veiga (doutor em História | Fafich-UFMG)

Juliana Bezzon da Silva (USP)

Juliana Guedes Martins (ICSA/UNIFAL-MG)

Kaio Lucas da Silva Rosa (CEPEAD/UFMG)

Larissa Lemos Dias (PPGA/UFLA)

Leandro Amorim Rosa (UFAC)

Leonardo dos Santos Maria (IFSULDEMINAS)

Lora dos Anjos Rodrigues (ICSA/UNIFAL-MG)

Lucas Magalhães Costa (PPGH/FAFICH/UFMG)

Luciana Maria Costa Cordeiro (PPGDEE/Unimontes)



Luis Octavio de Faria e Silva (Escola da Cidade e USJT)

Mariana Armelin Duarte (PPGE/UFJF)

Mariana Mayumi Pereira de Souza (UFV)

Otávio Junio Faria Neves (PPGD/IFCH/Unicamp)

Paula Gontijo Martins (ICSA/UNIFAL-MG)

Rodrigo Fernandes de Moura (PPGCA/UNIFAL-MG)

Santiane Arias Ribeiro (ICSA/UNIFAL-MG)

Sérgio Valverde Marques dos Santos (Escola de Enfermagem/UNIFAL-MG)

Thales Moura Brasil Alegro (PPGCA/UNIFAL-MG)

Virgínia Donizete de Carvalho (PPGPS/UNIFAL-MG)

Wesley Silva (ICHL/UNIFAL-MG)



SOBRE O OIKOS – DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Grupo de pesquisa do CNPq, constituído em 2018, cuja área de atuação abrange problemáticas vinculadas aos campos da Economia regional e desenvolvimento territorial, das Políticas públicas e do Socioambientalismo, situadas em contextos urbano e rural. As pesquisas científicas privilegiam um enfoque interdisciplinar, socialmente engajado e uma equipe diversa, composta por docentes e pesquisadores(as) da Administração, Administração Pública, Ciência Política, Direito, Economia, Engenharia, Geografia, Gestão Social, Sociologia, Psicologia e Urbanismo.



FINANCIAMENTO

O livro Múltiplos olhares sobre o Sul de Minas foi financiado com recursos do Programa Emergencial de Consolidação Estratégica dos Programas de Pós-Graduação stricto sensu acadêmicos – Portaria nº 155, de 10 de agosto de 2022 / CAPES.



ÍNDICE REMISSIVO

A

acesso à informação 25, 145, 190, 192, 193, 201, 202, 203, 204

ações afirmativas 47, 48, 62

acolhimento 10, 25, 26, 210, 211, 214, 215, 216, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237

administração pública 128, 130, 136, 139, 140, 141, 144, 153, 156, 157, 158, 160, 181, 189, 208, 481, 484

agricultura 23, 24, 33, 95, 96, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 305, 309, 310, 313, 314, 315, 316, 325, 400, 407

agricultura familiar 23, 24, 33, 95, 96, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 314, 316, 407

agroecologia 33, 293, 295, 476

agronegócio 356

alfabetização 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 87, 89, 94

alimentação 10, 23, 24, 95, 99, 100, 101, 104, 105, 108, 113, 114, 115, 119, 120, 122, 372, 383, 467

ambientes fluviais 11, 28, 362, 363, 366, 367, 369, 370, 373, 377, 378, 381, 382, 383, 384, 386, 387, 388, 389

antirracismo 46, 47, 51

assistência social 25, 150, 154, 161, 163, 166, 167, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 222, 225, 235, 250

Assistência Social 25, 150, 164, 180, 211, 215, 216, 221, 222, 225, 235, 236, 237, 481

B

bem-estar social 29, 418

branquitude 42, 46, 47, 62, 64, 65

C

ciência 23, 39, 66, 140, 274, 275, 276, 291, 324

comunicação 32, 159, 161, 189, 258, 276, 282, 286, 290, 482

comunidades 33, 102, 124, 126, 230, 312, 313, 396, 399, 400, 403, 408, 411, 412, 413, 414

Constituição da República 179, 208, 263, 288

consumismo 80

convivência familiar 25, 26, 210, 211, 214, 215, 216, 220, 222, 223, 226, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 236

criminalidade 26, 247, 249, 250, 252, 257, 263, 265, 271

crise econômica 280

cultura 16, 30, 32, 33, 54, 56, 62, 81, 101, 114, 160, 166, 176, 228, 409, 482

cultura popular 33

D

democracia 25, 66, 67, 181, 183, 185, 188, 289, 415, 481

desenvolvimento 9, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 39, 42, 43, 44, 46, 51, 54, 64, 65, 66, 67, 73, 74, 78, 80, 85, 87, 91, 96, 99, 101, 103, 114, 118, 121, 127, 147, 148, 157, 171, 172, 191, 214, 215, 220, 221, 223, 225, 233, 234, 244, 248, 254, 260, 263, 273, 274, 286, 287, 289, 290, 291, 293, 315, 318, 321, 322, 325, 327, 328, 335, 336, 344, 351, 354, 356, 357, 366, 367, 368, 371, 372, 373, 374, 386, 390, 395, 396, 398, 406, 409, 410, 411, 414, 437, 450, 453, 455, 456, 457, 461, 469, 470, 471, 472, 473, 476, 478, 479, 482, 483

desigualdade 36, 47, 50, 62, 63, 82, 90, 100, 250, 254, 255, 262, 264, 464, 474

desigualdade racial 36, 50, 63

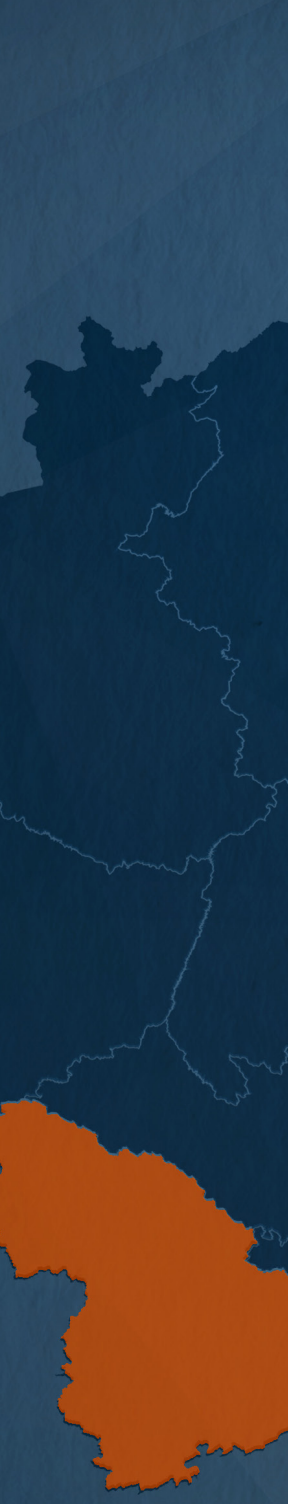
direito à cidade 16, 19, 28, 30, 33, 392, 396, 397, 398, 399, 400, 406, 407, 408, 411, 412, 415, 416

direitos humanos 32, 50, 222

docentes 17, 23, 36, 42, 61, 62, 63, 82, 87, 89, 290

E

economia solidária 476



educação 9, 16, 23, 33, 66, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 101, 104, 119, 120, 143, 173, 228, 243, 249, 250, 251, 255, 258, 262, 263, 421, 423, 428, 475, 482, 483, 484

educação financeira 9, 23, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 483

ensino 10, 23, 30, 39, 51, 69, 73, 74, 80, 82, 84, 87, 88, 89, 90, 93, 95, 96, 104, 108, 112, 115, 118, 120, 219, 251, 257, 325, 380, 437, 482

escravismo 44, 45, 53, 54

experiência 79, 124, 133, 134, 148, 201, 337, 390, 408, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484

F

FAPEMIG 480

G

gênero 27, 46, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 229, 318, 329, 336, 482

gestão pública 9, 15, 18, 19, 22, 31, 32, 34, 104, 129, 153, 154, 157, 168, 177, 179, 180, 188, 208, 386, 484

H

habitação 29, 175, 418, 421, 422, 423, 443, 446, 481

hidrelétricas 399, 409

homicídios 11, 26, 239, 240, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 258, 261, 262, 265, 280

I

IBGE 28, 29, 75, 76, 77, 79, 93, 132, 147, 251, 252, 253, 264, 347, 360, 363, 364, 365, 371, 375, 389, 404, 405, 406, 415, 424, 425, 454, 458, 459, 461, 463, 473

indígenas 45, 52, 62, 102, 216, 304, 405

industrialização 43, 353, 355, 366, 374, 462

interdisciplinaridade 290

L

largura 380

Lei de Cotas 23, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 49, 50, 51, 52, 56, 58, 59, 62, 63, 64

liberalismo 48, 51

livros 217, 218, 224

luta antirracista 47, 50, 51

lutas sociais 15

M

meio ambiente 102, 136, 148, 323, 368, 370, 386, 399, 400, 411, 481

migração 11, 26, 267, 268, 271, 272, 278, 286, 290

Minas Gerais 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 52, 53, 55, 66, 68, 69, 70, 71, 82, 85, 86, 90, 122, 125, 126, 129, 132, 136, 145, 146, 154, 183, 184, 185, 186, 187, 192, 205, 207, 208, 234, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 252, 253, 262, 263, 267, 268, 269, 270, 271, 279, 290, 292, 293, 294, 295, 299, 300, 301, 302, 303, 306, 309, 311, 313, 326, 337, 339, 340, 341, 343, 344, 347, 348, 350, 354, 357, 358, 359, 360, 363, 364, 365, 366, 375, 379, 386, 390, 393, 394, 395, 406, 415, 417, 418, 419, 420, 421, 427, 429, 431, 442, 447, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 461, 462, 463, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 476, 477, 478, 481, 483

modernização brasileira 45

movimentos sociais 398, 399

mulheres negras 57, 58, 59, 60, 62

N

nacionalidade 50

negritude 47, 51

nutrição 100, 101

O

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 27, 33, 318, 321, 322, 335

P

patrimônio cultural 379

política de cotas 22, 36, 39, 66

políticas públicas 10, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 72, 73, 93, 99, 100, 149, 150, 152, 154, 159, 160, 163, 167, 168, 173, 176, 177, 178, 221, 223, 225, 226, 227, 234, 235, 240, 242, 243, 244, 250, 262, 268, 270, 313, 388, 389, 392, 394, 414, 443, 447, 455, 469, 476, 478, 480, 482, 483

Porto Seco Sul De Minas 339, 340, 341, 357

R

racismo 39, 40, 44, 45, 46, 47, 62, 63, 66

rural 11, 17, 24, 27, 33, 34, 102, 124, 125, 126, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 144, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 380, 405, 482

ruralidades 27, 34, 293, 295, 299, 300, 302, 303, 312, 313, 314, 315

S

saúde 12, 25, 29, 84, 93, 101, 150, 154, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 178, 228, 243, 245, 249, 324, 417, 418, 421, 422, 423, 424, 434, 436, 437, 438, 439, 442, 443, 447, 460, 481

saúde pública 29, 169, 170, 245, 418, 421

segurança 11, 24, 26, 86, 96, 99, 113, 118, 175, 243, 249, 264, 265, 267, 272, 273, 274, 275, 288, 290, 355, 397, 422, 423, 424, 425, 437, 482

sociedade brasileira 44, 46, 58, 220, 223, 314, 446

sul de Minas 9, 10, 11, 12, 14, 18, 27, 28, 29, 30, 31, 35, 68, 182, 183, 186, 187, 234, 243, 244, 252, 267, 293, 326, 338, 348, 350, 357, 362, 449

sul-mineiro 16, 25, 30, 473

SUS 165, 169, 441

sustentabilidade 16, 31, 32, 33, 103, 134, 354, 355, 388, 389

T

tecnologia 23, 32, 36, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 59, 63, 66, 74, 209, 274, 275, 276, 282, 287, 291, 324

território 14, 16, 30, 33, 53, 145, 218, 246, 253, 339, 355, 357, 368, 369, 374, 399, 403, 407, 460, 462, 464, 470, 483

trabalho 15, 23, 24, 25, 28, 29, 69, 74, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 99, 103, 108, 121, 128, 133, 140, 145, 154, 161, 162, 165, 166, 175, 176, 178, 181, 217, 218, 231, 240, 244, 250, 251, 272, 275, 318, 322, 325, 329, 336, 343, 345, 347, 348, 357, 367, 372, 400, 421, 422, 434, 450, 453, 454, 455, 456, 457, 462, 463, 464, 465, 467, 470, 474

U

universidade 9, 22, 23, 35, 36, 39, 40, 42, 52, 54, 55, 56, 59, 61, 64, 65, 66

universidade pública 9, 22, 35, 36, 39

urbanização 11, 28, 217, 362, 366, 367, 373, 374, 376, 377, 387, 398

urbano 17, 24, 28, 33, 124, 126, 134, 137, 139, 140, 142, 148, 296, 297, 298, 300, 303, 306, 307, 309, 312, 363, 365, 367, 368, 369, 370, 372, 378, 384, 386, 387, 388, 389, 390, 397, 398, 399, 448, 478, 481, 483

V

violência 26, 243, 245, 265, 268, 273

vulnerabilidade social 101, 113, 167, 176, 473

www.pimentacultural.com

MÚLTIPLOS OLHARES SOBRE O SUL DE MINAS



volume 2

Unifal MG Universidade Federal de Alfenas
PPGPS Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade | UNIFAL-MG
pimenta cultural