

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Kaique Bernardes Ferreira

**Desafios e perspectivas para o desenvolvimento econômico e social do
Município de São Roque de Minas**

Belo Horizonte

2024

Kaique Bernardes Ferreira

Desafios e perspectivas para o desenvolvimento econômico e social do Município de São Roque de Minas

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Professor Doutor Giovani Clark

Belo Horizonte

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

FOLHA DE APROVAÇÃO

Kaique Bernardes Ferreira

Desafios e perspectivas para o desenvolvimento econômico e social do Município de São Roque de Minas

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Professor Doutor Giovani Clark

Aprovado em: ___ / ___ / ___

Banca examinadora

Prof. Dr. Giovani Clark (orientador)

UFMG

Prof. Titular José Luiz Borges Horta

UFMG

Prof. Dr. Bruno Wanderley Júnior

UFMG

*Para meu amado bisavô Vicente,
que mostrou a mim como um homem deve ser e viver .*

*De quem aprendi a amar
São Roque de Minas e as Minas Gerais.*

*Para o povo são-roquense;
trabalhador, gentil e de fé.
Este trabalho é o meu compromisso
com todos vocês.*

“Coragem! Mais vale errar, se arrebitando, do que poupar-se para nada.”

- Darcy Ribeiro -

AGRADECIMENTOS

Devo começar dizendo que escrever esta monografia, nesta época, foi definitivamente um desafio; certamente maior que a anterior. Há um ano terminei de redigir a minha monografia referente à graduação em Direito. De lá para cá, me formei, voltei para o interior e tornei ao meu curso do coração – devo dizer, aquele em que me encontrei desde o primeiro dia de aula, em março de 2017. Nesse período também me tornei pré-candidato a vereador por São Roque de Minas – e isso demanda tempo e energia impensáveis.

Hoje, há dois dias do início da campanha, consegui concluir a minha monografia em Ciências do Estado. É curioso como circunstância tão desafiante foi fundamental para que fosse possível realizar este trabalho; todas as mudanças vividas – com os sentimentos delas decorrente; todo tempo e energia dedicados à pré-campanha – em especial, nos diálogos com as pessoas do meu município; tudo isso moldou cada uma das palavras aqui postas. Foi um desafio muito gratificante, é certo. Toda minha trajetória – política e pessoal –, a partir deste momento, será influenciada pelas ideias aqui postas.

Desse modo, incumbe-me apenas agradecer. Primeiramente, a Deus, pela oportunidade de encarnar em São Roque de Minas, nas Minas Gerais. Em segundo lugar, ao Estado brasileiro que me facultou o estudo em uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Também, à Vetusta Casa de Afonso Pena, aonde se produz a mais fina flor do pensamento mineiro, que a mim segue transformando para todas as vidas; agradeço-a nas pessoas dos meus amigos da turma de 2017.

Agradeço à minha família, sempre na pessoa da minha avó Virgínia, quem me ensinou a percorrer os caminhos da vida e orienta, mesmo do outro plano, com o seu exemplo. A propósito, também ao seu pai, meu bisavô Vicente, pela paternidade exercida sobre todos nós; pelo exemplo diário de firmeza e perseverança. Sou grato à minha mãe e meu pai pelo dom da vida; pelo apoio e proteção.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Giovani Clark, quem me mostrou os caminhos para o riquíssimo campo do Direito Econômico e sugeriu o tema da presente monografia. Minha gratidão ao Prof. Titular José Luiz Borges Horta, que me acolheu já no primeiro dia – no longínquo 2017 – e, desde então, vem me incentivado na busca do vastíssimo conhecimento de

Filosofia, Política e Estado - como também, no caminho do meu autoconhecimento. Na oportunidade, deixo meus agradecimentos também ao Prof. Dr. Bruno Wanderley Júnior, cujo brilhantismo e generosidade me possibilitaram realizar coisas extraordinárias em meu último ano de graduação.

Agradeço ao meu querido Igor que, a partir das três dimensões do sentimento, me potencializa e fortalece todos os dias.

Por fim, agradeço ao povo de São Roque de Minas que tanto me inspira e, afinal, para quem é dedicado o presente trabalho. Meus agradecimentos na pessoa do meu amigo e padrinho, Pref. Onésio.

Graças a todos vocês chego ao fim – que parece desta vez definitivo – da minha passagem pela graduação, concluindo nesta oportunidade a segunda – mas primeira em meu afeto: Ciências do Estado.

SUMÁRIO

- 1** **Considerações iniciais**
- 2** **Aspectos de Direito Econômico Municipal**
 - 2.1** **Noções de Direito Econômico**
 - 2.2** **O município no domínio econômico**
- 3** **Entraves e soluções ao desenvolvimento econômico e social de São Roque de Minas**
 - 3.1** **Perspectivas contemporâneas de desenvolvimento**
 - 3.2** **Notas sobre a história e geografia de São Roque de Minas**
 - 3.3** **Panorama econômico e social municipal**
 - 3.3.1** **Economia**
 - 3.3.2** **Realidade social**
 - 3.3.3** **Saúde e saneamento**
 - 3.3.4** **Educação**
 - 3.3.5** **Emprego e renda**
 - 3.3.6** **Gestão e finanças públicas**
 - 3.4** **Propostas de solução**
 - 3.4.1** **Plano Diretor**
 - 3.4.2** **Economia, emprego e renda**
 - a)** **Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico**
 - b)** **Regularização e incentivo aos produtores de Queijo Canastra e outros**
 - c)** **Melhoria da infraestrutura de tráfego rural**
 - d)** **Distrito Industrial**
 - e)** **Política municipal de turismo e cultura**
 - f)** **Incentivo ao associativismo e cooperativismo**
 - 3.4.3** **Realidade Social**
 - a)** **Habitação popular**
 - b)** **Política municipal de esportes**
 - 3.4.4** **Saúde e saneamento**

- a) Serviço autônomo de água e esgoto
- b) Plano/Conselho/Fundo de saneamento básico

3.4.5 Educação

- a) Continuidade de estudos (EJA)
- b) Cursos profissionalizantes gratuitos
- c) Políticas de redução do abandono escolar
- d) Qualificação dos profissionais da educação
- e) Incentivo à graduação em curso superior
- f) Educação política e cidadã

3.4.6 Gestão e finanças públicas

- a) Planos setoriais e legislação
- b) Qualificação dos recursos humanos
- c) Incorporação de tecnologias digitais

4	Considerações finais
5	Referências bibliográficas
6	Resumo/Abstract

1. Considerações iniciais

O presente trabalho se insere na esteira das profícuas discussões, políticas e acadêmicas, a respeito do papel dos municípios brasileiros na realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República de 1988, bem como da participação desses na construção de um processo de desenvolvimento sólido para o Brasil, a partir da perspectiva local. Nesta seara, intenta-se aqui a investigação dos principais entraves - políticos, técnicos e econômicos – no que concerne a realização das finalidades constitucionais pelos municípios, para então propor as alternativas, de ordem legislativa e de gestão pública, que possam resultar na superação dos referidos desafios. Toma-se, pois, como estudo de caso, o Município de São Roque de Minas, no Estado de Minas Gerais.

Sob a vasta perspectiva epistemológica do Direito Econômico, para a identificação dos problemas, foram coletados e analisados dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), como também, informações dos órgãos municipais, referentes ao Município de São Roque de Minas, e, logo após, comparando-os com os municípios da região geográfica imediata (Capitólio, Doresópolis, Piumhi, São Roque de Minas e Vargem Bonita)¹. Na formulação das alternativas, buscou-se os instrumentos estudados e propostos pelo referencial teórico colacionado acima, bem como, as soluções bem-sucedidas implementadas por outros municípios que padeceram de dificuldades semelhantes.

Pois bem, a Constituição da República de 1988 determina em seu art. 3º que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem comum, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Já o art. 18 da Constituição da República estabelece que a organização político-administrativa desta República compreende a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Da leitura dos referidos dispositivos, pode-se depreender que é responsabilidade de

¹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

todos os entes federados o empenho para a realização dos referidos objetivos fundamentais; para este trabalho, interessa em especial os deveres e competências dos municípios.

Conforme afirma Clark, o municipalismo foi adotado como forma de organização do Brasil Colônia ainda no Século XVI, por volta de 1549, para serem governados pelas Câmaras Municipais e regidos pelas normas das Ordenações Manuelinas². Daquele período, passando pelo Império (1822 - 1889) e chegando até a atual conformação republicana (1889 - ...), o nível de autonomia político-administrativa dos municípios oscilou consideravelmente, correspondendo, em geral, aos períodos mais ou menos democráticos da história nacional, sendo que após a Constituição de 1934, no que se pode denominar como um “federalismo desvirtuado”, verifica-se o enfoque e concentração de poderes na pessoa da União³.

A Constituição da República promulgada em 1988, ao adotar o federalismo de cooperação, em uma tentativa de ruptura com a cultura autoritária e centralizadora das instituições brasileiras, promovendo a descentralização do poder e a eficiência de seu exercício⁴, garante e expande as competências político-administrativas dos Estados-membro e municípios⁵; inclusive, elevando estes aos status de ente federado⁶. Todavia, a autonomia⁷ garantida pelo *novel* texto constitucional permaneceu, em muitos aspectos, apenas nominal, vez que os entes – destaca-se, os municípios – permaneceram em enorme dependência financeira em relação à União, fruto da concentração de competências tributárias nesta última⁸. Ademais, soma-se à limitação financeira, a falta de preparo dos entes municipais para o atendimento de

² CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 75.

³ *Ibidem*, p. 82.

⁴ Necessário consignar, como afirma Pfeiffer, que o referido processo não é fruto da gentileza do Poder Central: “Entretanto, convém lembrar que não se tratava apenas de um insight repentino do governo central ou do Parlamento, de que descentralização e democracia são princípios políticos e administrativos mais modernos. Na realidade, tratava-se, principalmente, de uma tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios: ‘nessas circunstâncias, a descentralização foi um processo puramente reativo, não um projeto concertado’”. (PFEIFFER, Peter. Texto para discussão 37: **planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. 2000, p. 5).

⁵ A esse respeito, afirma Clark: Mesmo assim, não podemos deixar de constatar que a Constituição Federal de 1988 avançou em matéria de autonomia municipal, quando aumentou os poderes e as competências legislativas e administrativas das Comunas para atuar no tecido social, inclusive na normatização do domínio econômico. (CLARK, Giovani. *Op. cit.*, p. 89).

⁶ CLARK, Giovani. *Op. cit.*, p. 86.

⁷ “Em resumo, a plena autonomia dos municípios no regime federativo brasileiro significa o poder de eleição do prefeito e dos vereadores, o poder de editar as suas normas jurídicas dentro das competências previstas na Const. Federal e, enfim, o poder de administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse” (FERREIRA, Pinto. **As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 60).

⁸ CLARK, Giovani. *Op. cit.*, p. 87.

suas novas responsabilidades, manifestas nas dificuldades organizacionais, técnicas e administrativas - enfrentadas especialmente pelas pequenas comunas⁹.

Para mais, sob a égide do pensamento neoliberal, desde os anos 90 a economia brasileira tem passado por grandes transformações, dentre as quais, a desregulamentação gradual, a abertura do mercado brasileiro e a privatização de empresas públicas, afetando consideravelmente a dinâmica econômica até então vista¹⁰. Nesse contexto, os municípios passam a concorrer economicamente também entre si, atuando para tentar atrair investimentos privados a fim de superar os mesmos problemas¹¹. Apesar das dificuldades colacionadas, pesquisas recentes têm demonstrado que os melhores índices de gestão pública no Brasil vêm ocorrendo nos pequenos municípios brasileiros, confirmando que a descentralização da administração pública é benéfica e produz melhores resultados em termos de qualidade de vida e desenvolvimento, especialmente em um país tão extenso¹².

Nesse sentido, considerando o dever já mencionado dos municípios persistirem na realização dos fins previstos no art. 3º da CRFB/88 e os empecilhos mencionados para tal, verifica-se que o campo do Direito Econômico, enquanto meio de harmonização dos interesses individuais e coletivos na seara econômica¹³, especialmente através da intervenção – em suas diversas modalidades¹⁴ -, parece oferecer alternativas.

Pois bem, São Roque de Minas, no Estado de Minas Gerais, famoso pela produção do internacional Queijo Canastra – patrimônio cultural e imaterial brasileiro¹⁵ -, pela nascente do Rio São Francisco e pelo Parque Nacional da Serra da Canastra, é um dos pequenos municípios

⁹ PFEIFFER, Peter. **Texto para discussão 37**: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. 2000, p. 5.

¹⁰ Ibidem, p. 5.

¹¹ Ibidem, p. 5.

¹² KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012, p. 31.

¹³ "(..) o ramo do Direito que tem por objeto a juridicização, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do ‘princípio da economicidade’”. (SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Editora LTR, 2005, p. 27).

¹⁴ Intervenção orientadora, dirigida, combinada e contratual, entre outras. (CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 31).

¹⁵ ASSUMPÇÃO, Gabriel. Queijo Canastra pode se tornar Patrimônio Imaterial da Humanidade. **Terra**, 28 jul. 2023 - 10h03. Disponível em: https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/degusta/queijo-canastra-pode-se-tornar-patrimonio-imaterial-dahumanidade,aa3afe03325beb7c0a488ff47cc60776gipxbq6v.html?utm_source=clipboard. Acesso em: 05 jul. 2024.

brasileiros que enfrentam dilemas para a consolidação de um processo de desenvolvimento consistente; a essa comuna dedica-se este estudo.

2. Aspectos de Direito Econômico Municipal

Para compreender o Direito Econômico, faz-se necessário conhecer o contexto em que este surge como ramo das ciências econômicas e jurídicas. Isso se dará, quando a partir do século XX – cujo marco inicial terá sido a Constituição de Weimar de 1919¹⁶ - as constituições deixam de pretender receber a ordem econômica pré-existente e passam a querer alterá-la, para atingir determinados fins “programáticos” de superação das mazelas sociais, a denominada Constituição Econômica, como explica Bercovici¹⁷:

A partir do século XX, portanto, as constituições passam a conter as normas atribuidoras de competência para a elaboração e a implementação da política econômica e estabelecem o fundamento jurídico para que os Estados tomem as medidas econômicas necessárias. A efetividade da política econômica torna-se, assim, também uma tarefa do direito, particularmente do Direito Econômico, como enfatiza Fábio Nusdeo, em sua tese "Da Política Econômica ao Direito Econômico". Com esta incorporação da política econômica aos textos constitucionais, surgem autores como Reiner Schmidt, que, em sua obra *Wirtschaftspolitik und Verfassung*, chegam a elaborar uma definição jurídica de política econômica. Para ele, em termos jurídicos, política econômica é "o conjunto de medidas soberanas por meio das quais se determinam as condições a que estão submetidas as atividades econômicas privadas e se determinam fins a serem alcançados"¹⁸.

Naquele momento histórico, como afirma o Prof. Horta, emerge como alternativa ao socialismo e ao capitalismo liberal absenteísta de até então, o Estado Social de Direito, adicionando às constituições, para além dos direitos individuais já consagrados, um rol de direitos econômicos e sociais, que previa, dentre outros instrumentos, a intervenção estatal no

¹⁶ “A partir da Primeira Guerra Mundial, a política econômica ganhou evidência, assim como a política social. A exigência crescente de democratização da sociedade exige também mais centralização econômica e maior controle estatal sobre a economia. Em 1919, Walter Rathenau afirmava que ‘a Economia é nosso destino’ (‘Die Wirtschaft ist unser Schicksal’). Para ele, a partir da guerra, o Estado precisaria se pronunciar politicamente cada vez mais sobre a economia, que teria deixado de ser um assunto privado para se tornar um problema de toda a comunidade (‘Gemeinwirtschaft’), com o objetivo final da democracia e da igualdade”. (BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, p. 253-264, 2013, p. 258).

¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010, p. 396-397.

¹⁸ *Ibidem*, p. 397-398

então intocável mercado a fim de garantir a materialização dos direitos constitucionalmente consagrados¹⁹.

Do ano de 1972 para cá, ano aquele em que o Prof. Washington Peluso Albino de Souza o introduziu como disciplina autônoma no Brasil²⁰, o Direito Econômico, enquanto campo epistemológico, passou por momentos de fortalecimento, mutilação e ressurgimento. Interessa o fato de que o processo teve início justamente durante o período do regime civil-militar no Brasil:

Ao isolar e renegar os intelectuais progressistas do nacional-desenvolvimentismo, o regime castrense possuía um “projeto de nação” dentro de um modelo dependente, importador e exportador, onde desenvolvimento era visto como uma modernização, e para tanto a intervenção direta (Direito Institucional Econômico) e indireta estatal (Direito Institucional Econômico) no domínio econômico era crucial. Contudo, é importante apontar que no regime militar destacados projetos estratégicos foram promovidos: as maiores refinarias de petróleo da nação, investimento e aumento da capacidade da siderurgia, do setor aéreo e agrícola (Embraer e Embrapa), política energética (nuclear e hidrelétrica), além do projeto de produção do etanol. Afinal, qual ramo do Direito poderia ser capaz de empreender investigações sobre os regimes jurídicos dessa complexa rede produtiva implementada pelo Estado, bem como da relação Direito e Economia?²¹.

Nos 20 anos seguintes à introdução, o Direito Econômico se consolidou como disciplina autônoma no Brasil, com fatos relevantes que a justificam, como a criação da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) com o objetivo de estimular a pesquisa, o ensino e produção intelectual da disciplina; a inserção do Direito na graduação e no Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito da UFMG; a previsão constitucional do Direito Econômico (art. 24, I da CR) ao longo da Assembleia Constituinte; entre outros²². Após esta “era de ouro”, seguiu-se a hegemonia neoliberal globo afora, com o seu “fundamentalismo de livre mercado”²³, sustentando a redução do Estado e seu afastamento do domínio econômico, gerando mutilações inclusive na disciplina:

¹⁹ HORTA, José Luiz Borges. **História do estado de direito**. São Paulo: Alameda, 2011, p. 122.

²⁰ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; DO NASCIMENTO, Samuel Pontes. O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 73, p. 301-324, 2018.

²¹ *Ibidem*, p. 309.

²² *Ibidem*, p. 310.

²³ “O atual panorama da economia mundial mostra as dimensões do processo de globalização que, ao favorecer alguns setores da população mundial, coloca em xeque as condições de sustentabilidade do sistema, pressupondo a preponderância dos imperativos econômicos em relação ao controle político-democrático das atividades financeiras no paradigma global” (JÚNIOR, Bruno Wanderley; PACHECO, Silvestre E. R.. A dialética entre os processos de globalização e de integração na perspectiva de construção de um espaço comunitário. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 47-63, 2º sem. 2008, p. 49).

Do ponto de vista da organização do Direito Econômico como disciplina, o objeto da matéria – antes o tratamento jurídico da política econômica – se viu reduzida ao simples estudo do fenômeno da concorrência, a partir da investigação sobre a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), atualmente regido pela Lei n. 12.529/2011 e da quase totalmente revogada Lei n. 8.884/1994. A implementação da regulação e dos ventos globalizantes mutilou o ensino e a investigação de diversos conteúdo de Direito Econômico, inclusive do “desenvolvimento.” Todavia, é importante lembrar que continuaram, ainda que em menor número, investigadores e professores preocupados com a teoria geral da disciplina, Constituição Econômica, privatizações, planejamento global, desenvolvimento²⁴.

No período de 2003 a 2015, denominado por Clark como “neodesenvolvimentismo de regulação”, viveu um Brasil uma série de ambiguidades entre políticas conservadoras e progressistas, entre a intervenção estatal na economia e a entrega de obras e serviços ao setor privado mediante concessões e parcerias público-privadas²⁵. Todavia, “apesar da mudança de cenário na regulação neodesenvolvimentista, o Direito Econômico não foi capaz de retornar a centralidade do debate jurídico, seja para resgatar os contornos teóricos do desenvolvimento, seja para regenerar das mutilações anteriores”²⁶. Segue-se a esses tempos, a adoção do “neoliberalismo de austeridade”, como paradigma dominante – cujo marco inicial no Brasil terá sido o *impeachment* de 2016-, circunstância em ocorre “a substituição da soberania popular pela soberania dos mercados, ou seja, uma completa reconfiguração dos fins e objetivos estatais, na qual a as ações e programas estatais se subordinam explicitamente aos interesses de uma plutocracia financeira internacional”²⁷ – será o “Estado Poético” de Salgado?²⁸

Assim, conclui-se que o Direito Econômico está materialmente presente em todos os momentos da vida nacional, seja em sua faceta Institucional, Regulamentar ou qualquer outra, na política econômica. Incumbe, pois, a ele, nesses tempos conturbados, enquanto campo de conhecimento, “permanecer na sua luta histórica pela afirmação da Constituição Econômica,

²⁴ Ibidem, p. 314.

²⁵ CLARK, Giovani; *et al.* O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 73, p. 301-324, 2018, p. 315-316.

²⁶ Ibidem, p. 317.

²⁷ Ibidem, p. 19.

²⁸ “A soberania é um dado ético e não poético do Estado, pois ela é institucionalização da comunidade política segundo o princípio da liberdade. É o modo como um povo se organiza em poder independente, portanto livre, isto é, eticamente existente. A forma pela qual o sistema das necessidades da globalização econômica encontra sua superação tem, pois, de constituir-se eticamente, preservando o conteúdo ético da política ou do Estado, vale dizer, sua independência soberana, cujo teor ético é a superação da globalização poética, globalização econômica-financeira, pela universalização concreta da justiça, ou seja, pela realização de justiça universal concreta”. (SALGADO, Joaquim Carlos. **A Ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo**. Fundamentação e Aplicação do Direito como Maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 263).

de uma redistribuição justa do excedente econômico, da redução das desigualdades regionais e sociais”²⁹.

2.1. Noções de Direito Econômico

Desde os primeiros textos versando sobre Direito Econômico, ainda no século XVIII³⁰, diversas foram as perspectivas adotadas para conceitua-lo, oscilando entre o reconhecimento daquele como ramo autônomo das ciências jurídicas ou não. Para alguns, o Direito Econômico seria a reunião da legislação, de todos os ramos do Direito, que versam sobre os fatos econômicos, para outros, o responsável pela restrição da atuação estatal no âmbito econômico e, ainda, como normas que regulamentam a ação dos entes privados no mercado³¹. Fiamo-nos, pois, à corrente do Prof. Giovanni Clark, por ele denominada de “uma visão contemporânea de Direito Econômico”³², cujo conceito se encontra no pensamento do Prof. Washington Peluso Albino de Souza:

(..) o ramo do Direito que tem por objeto a juridicização, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do ‘princípio da economicidade’³³.

O Prof. Eros Roberto Grau compreende ainda o Direito Econômico como um método de análise do direito, tratando-se este de parte integrante da realidade social e incorporando essa realidade na análise jurídica, destacando suas possibilidades de transformação³⁴. Tem-se, para mais, a visão de Fábio Konder Comparato, que enxerga o Direito Econômico como direito que instrumentaliza a política econômica, objetivando atingir a estrutura econômica, para sua

²⁹ CLARK, Giovanni et al. Op. cit., p. 321.

³⁰ CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 5.

³¹ Ibidem, p. 5-6.

³²“O conceito descrito aponta para uma visão moderna do Direito Econômico, que o encara como um ramo autônomo do Direito, com regras, princípios, normas e objeto próprios. Sendo assim, constitui um ramo embutido na ciência jurídica e visa normatizar o comportamento dos agentes econômicos, em face de suas políticas econômicas, possibilitando uma convivência segura e o tão almejado desenvolvimento socioeconômico no tecido social”. (Ibidem, p. 6-7).

³³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Editora LTR, 2005, p. 27.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 130-132.

transformação e aperfeiçoamento e, em países como Brasil, a superação do subdesenvolvimento³⁵.

Interessa à reflexão, o pensamento do Prof. Gilberto Bercovici:

O direito econômico tem uma racionalidade essencialmente macroeconômica, pois trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atuando de maneira direta nas questões referentes à estratificação social. O direito econômico tem como objeto, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o direito econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo direito econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente. A possibilidade de análise das estruturas sociais que o direito econômico possui decorre justamente desta característica. O direito econômico, nesta perspectiva de totalidade, aponta o conflito social³⁶.

Assim, considerando que tanto os agentes públicos como os privados guiam suas ações no campo econômico com o fito de suprir suas necessidades, incumbe ao Direito Econômico a regulamentação dessas ações, tratando-se o seu principal objeto a política econômica dos atores, no que se refere à produção, circulação, repartição e consumo dos bens; tem-se, pois, que não se trata de direito público nem privado, mas sim, de síntese³⁷.

Desse modo, as normas de Direito Econômico podem ter por fonte a esfera estatal, produzidas pelo Poder Legislativo, através das espécies legislativas comuns, como também pelo Executivo, através de decretos, portarias e etc., conforme garante a CRFB/1988. Convém mencionar também as regras oriundas de fontes supra estatais, quais sejam, os acordos internacionais³⁸. Para mais, o setor privado também pode ser fonte para normas de Direito Econômico, por meio dos contratos entre empresas, os regulamentos de pessoas jurídicas de direito privado, os acordos e convenções coletivas de trabalho e etc³⁹. Por fim, existem ainda as normas mistas de Direito Econômico, derivadas de contratos econômicos entre estado e empresas, estabelecendo regras de comportamento para os agentes privados, os consumidores,

³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 353, março de 1965. p. 20-22.

³⁶ BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, p. 253-264, 2013, p. 262-263.

³⁷ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 7.

³⁸ *Ibidem*, p. 8.

³⁹ *Ibidem*, p. 10.

trabalhadores e o próprio Estado; estas regras mistas vão ao encontro da perspectiva da disciplina de harmonizar os interesses individuais e coletivos⁴⁰.

Certamente, a principal fonte de Direito Econômico em uma sociedade é a Constituição Econômica. O termo deriva da já mencionada juridicização dos temas econômicos de forma detalhada, nos textos constitucionais, pelas nações ocidentais a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), abandonando a então vigente ideia de que a economia deveria ser regida apenas pelas “leis naturais do mercado”⁴¹. A primeira constituição brasileira a incorporar uma constituição econômica foi a de 1934, sendo que todas as subseqüentes assim o fizeram⁴². A Constituição de 1988, ora vigente, disciplina as regras de Direito Econômico, especialmente, no Título VII, denominado “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Conforme ensina o Prof. Washington Albino, a respeito da Constituição Econômica: "A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus 'títulos' ou 'capítulos' vem sendo denominada 'Constituição Econômica'. Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se 'juridiciza', em grau constitucional"⁴³. Visto isso, pode-se depreender que a Constituição Econômica é a parte da Constituição da República que dita o dever/ser para a política econômica adotada pelos agentes públicos e privados⁴⁴.

Os princípios e regras estabelecidos na Constituição Econômica de 1988 são corolários da “Ideologia Constitucionalmente Adota”, esta consistente na adoção de princípios ideológicos distintos – das ideologias socioeconômicas comuns, como capitalismo, socialismo e associativismo -, que, embora pareçam por vezes antagônicos, viabilizam a harmonização dos interesses individuais e coletivos, prevalecendo ou não em circunstâncias diversas, afastando-se a ideia de antinomia⁴⁵, conforme leciona Souza:

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica, mesmo que

⁴⁰ Ibidem, p. 7.

⁴¹ Ibidem, p. 103-104.

⁴² Ibidem, p. 105.

⁴³ SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 209.

⁴⁴ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 107.

⁴⁵ Ibidem, p. 8.

isoladamente se identifiquem com algumas daquelas ideologias políticas acima referidas.

A ideologia a que nos referimos é aquela definida em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como "ideologia constitucionalmente adotada". Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de idéias, de princípios ou teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante⁴⁶.

Assim sendo, a Ideologia Constitucionalmente Adotada é, portanto, mista, congregando elementos das ideologias puras. No caso brasileiro, conforme ensina Clark: “A nossa Constituição Econômica atual consagra princípios ideológicos capitalistas (propriedade privada, livre concorrência, livre iniciativa) e, ainda, princípios socialistas (função social da propriedade, busca do pleno emprego, planejamento), mas nem por isso existem antinomias entre tais princípios constitucionais”⁴⁷.

Tratando-se, pois, a Constituição Econômica da norma fundamental que estabelece os fins⁴⁸ pelos quais se deve guiar a política econômica, pública ou privada, tem-se que dois dos principais instrumentos dos quais dispõe o Direito Econômico para viabilizar a realização desses objetivos são a intervenção e o planejamento.

Apesar do ranço dos cultores do neoliberalismo pela mera menção à expressão “intervenção estatal na economia”, dominantes no mundo ocidental desde os anos 90, como lembra o Prof. José Luiz Borges Horta⁴⁹, constata-se que esta é realizada pelos estados nacionais ao menos desde o período do mercantilismo⁵⁰, e ainda se justifica frente às insuficiências do paradigma dominante, evidenciadas nos muitos problemas socioeconômicos ainda não superados – o que exige a CRFB/88-, como leciona o Prof. Clark:

⁴⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino. Op. cit., p. 110.

⁴⁷ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 111.

⁴⁸ “O ‘fundamento’ da ordem econômica é a sua base ou seja, indica quais devem ser os alicerces de seu funcionamento. Ensina SOUZA (1989) que é a sua ‘razão de ser’. Já os ‘fins’ são os ‘objetivos’, os ‘alvos’ a serem conquistados. Por-tanto, para se atingirem os objetivos (fins), devem-se respeitar os fundamentos.

Os princípios são, por sua vez, os pilares do funcionamento da ordem econômica, comandos norteadores das normas e preenchedores de seu conteúdo, para se atingirem as finalidades, mas sempre tendo em vista os fundamentos. Enquanto comandos, irradiam não só em todas as normas da Constituição Econômica, mas também na legislação infraconstitucional, atos do Executivo e decisões do Judiciário, assim como condiciona todo o processo econômico”. (Ibidem, p. 112-113).

⁴⁹ HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set., p. 783-806, 2012, p. 791-792.

⁵⁰ “No intuito de abastecer o mercado interno e produzir mercadorias para exportação, diversas medidas governamentais intervencionistas foram executadas nos tempos mercantilistas. As políticas econômicas eram voltadas prioritariamente para a produção de manufaturas dos artesãos e da indústria incipiente, por serem mais valorizadas no mercado. Obviamente, a agricultura não era excluída”. (CLARK, Giovani. Op. cit., p. 17-18).

Modernamente, são inúmeras as causas que justificam a intervenção: a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação dos bens da natureza, o desemprego estrutural: a evolução tecnológica: o incentivo ou o controle das concentrações econômicas por parte do capital nacional c/ou internacional; o combate às disparidades regionais: o incremento às pequenas e microempresas etc⁵¹.

Como lembra o Prof. Eros Grau, a intervenção “representa a atuação do Estado no campo econômico excepcionalmente em casos de omissão, desinteresse ou incapacidade do setor privado”⁵². Dentre as modalidades de intervenção do estado na economia, destacam-se, de acordo com a política econômica adotada, a orientadora, dirigida, combinada e contratual⁵³. Na intervenção orientadora, inexistem normas coatoras e proibitivas, sendo que o estado orienta a iniciativa privada a agir de determinada forma para atingir determinado fim, oferecendo-a prêmios – como isenções fiscais e incentivos financeiros. Já na dirigida, o estado coage os agentes privados a agirem de certas maneiras sob pena de sanção – exemplos são os países fascistas do século XX. A intervenção combinada, por sua vez, refere-se a modalidade pela qual o estado, os empregadores e trabalhadores, estabelecem metas, objetivos e métodos, como também, as executam em comum. Por fim, a forma contratual, seguindo-se a combinada, é a modalidade pela qual estado e agentes privados celebram contratos com o fim de realizar determinados fins. Afirma Clark que, afastando-se a perspectiva mais dirigista, os países tem optado, preferencialmente, pelas modalidades orientadora, combinada e contratual⁵⁴.

Valendo-se da perspectiva tradicional de Bernard Chenot, que divide o Direito Econômico em Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico, sendo que aquele se refere a edição de normas pelo estado a fim de direcionar a atividade econômica e este a atuação direta do estado na economia por meio de empresas estatais e agências reguladoras⁵⁵, por exemplo, a intervenção ainda se pode dividir em indireta, direta e mista; cada uma dessas primeiras modalidades corresponde, respectivamente, à divisão acima relacionado, sendo que a mista congrega elementos de ambos – caso do Brasil⁵⁶. A política econômica intervencionista pode ser ainda setorial – relativa a um setor econômico específico – e geral; nesta última, inclusa a conjuntural, de médio prazo e estrutural, tratando-se a conjuntural da

⁵¹ CLARK, Giovanni. Op. cit., p. 23. Convém colacionar: “Ademais, no “Terceiro Mundo e, por que não dizer, nos países de economia de mercado, o desenvolvimento só é possível com a intervenção do Estado, incluindo o Poder Local, no domínio econômico e social, de vez que os atores privados se interessam apenas pelos lucros”. (CLARK, Giovanni. Op. cit., p. 172).

⁵² GRAU, Eros apud CLARK, Giovanni. Op. cit., p. 27.

⁵³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 31.

⁵⁴ CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 31-32.

⁵⁵ CHENOT, Bernard apud CLARK, **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 33.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 33.

política fiscal e orçamentária em um determinado contexto temporal; já a de médio prazo é concernente às políticas de concorrência, emprego, rendimento e investimento; enquanto a estrutural está relacionada as políticas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento econômico – como as políticas habitacionais, industriais, de turismo e etc⁵⁷.

Outro instrumento fundamental do Direito Econômico, inclusive através do qual a intervenção estatal no domínio econômico pode ser realizada de forma efetiva, como indica a CRFB/1988, é o planejamento⁵⁸. O art. 174 do Texto Constitucional estabelece que o planejamento é obrigatório para o setor público, considerando os três entes da federação, e indicativo para o setor privado, a fim de se articularem as ações no campo econômico⁵⁹. No Brasil, a principal forma de planejamento, por força constitucional, são as leis dos planos, quais sejam: o plano plurianual – que define metas e objetivos para a administração pública em um período de 4 anos – e os planos de desenvolvimento e setorializados⁶⁰ - como exemplo, o plano diretor (art. 182, CRFB/88) e de política agrícola (art. 187, CRFB/88). Convém salientar que os planos, em uma economia de mercado, tem por objetivo orientar e racionalizar a ação dos agentes econômicos, com vistas ao atingimento de determinados fins, não substituí-los. Por tal razão, imprescindível é a democrática participação do setor privado e da sociedade, como um todo, na construção dos planos, congregando efetivamente os esforços em torno de finalidades comuns⁶¹.

2.2. O município no domínio econômico

Pincelados alguns dos principais aspectos de Direito Econômico, convém agora esforçar-se para compreender as possibilidades dos municípios brasileiros nessa seara; quais as

⁵⁷ Ibidem, p. 34-42.

⁵⁸ Ibidem, p. 148.

⁵⁹ "Convém estabelecer a diferença de entendimento entre 'Planejamento' e 'Plano'. O primeiro, que em certos idiossincrasias se denomina apenas 'Planificação' constitui o 'ato de planejar', e prende-se essencialmente à idéia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. Seu conceito está intimamente ligado ao sentido do que seja o 'econômico' • Visto como este traduz o intuito de obter 'maior vantagem' do emprego de meios escassos, para a sua consecução. Levada adiante a idéia da 'planificação' como 'ação de planejar", podemos esmiuçar mais o sentido do termo 'Planejamento' e atribuir-lhe a ligação íntima com a adoção de 'planificação'. isto é, a 'determinação' (já natureza política) de se aplicar a 'planificação' como método de intervir, ou seja, de concretizar a intervenção do Estado no domínio econômico". (SOUZA, Washington Peluso Albino. Primeiras linhas de direito econômico. 6. ed. SãoPaulo: LTr, 2005, p. 377-378).

⁶⁰ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 148-149.

⁶¹ Ibidem, p. 150-151.

competências e restrições, em especial, quanto aos instrumentos disponíveis à comuna na persecução de seu desenvolvimento econômico. Assim, primeiramente, necessário compreender o conceito de Município, encontrado em Pinto Ferreira:

(...) é uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica territorial e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para a arrecadação e aplicação de rendas⁶².

Pois bem, a Constituição da República de 1988 adotou o federalismo cooperado – e de equilíbrio⁶³-, inspirado no modelo da alemã Norma Fundamental de Bonn de 1949, cujas principais características são a necessidade de colaboração entre os entes federados e a concorrência de competências legislativas e administrativas⁶⁴. O art. 18 da CRFB/1988, estabelece ainda que são entes da federação a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – divergindo do modelo mais frequentemente utilizado mundo afora, que não reconhece o status de ente federado aos municípios. A Constituição vigente, saliente-se, avançou na atribuição de autonomia aos municípios, com o intuito de descentralizar o poder político, a fim de, fundamentalmente, como ensina Clark:

(...) acabar com as práticas autoritárias entre os entes federados (União, Estados-membros e Municípios); evitar a morosidade das decisões e a sua desvinculação dos parâmetros de realidade e necessidade; possibilitar a proximidade entre o poder e os cidadãos, viabilizando o controle e a influência popular sobre aquele; buscar a racionalidade e a eficiência dos governos, bem como o respeito às diferenças regionais e locais a fim de manter a integração nacional⁶⁵.

Assim, nos termos da CRFB/1988, os municípios brasileiros tem autonomia constitucional para se autogovernar (art. 29, I e IV, da CRFB/88), através da eleição de prefeitos e vereadores; para se auto legislar (art. 30, I e II, da CRFB/88), quando seus representantes fazem leis sobre interesse local ou suplementam a legislação federal e estadual; para se auto organizar (art. 30, IV, da CRFB/88), quando criam, organizam e suprimem distritos dentro de seus territórios; para se auto administrar (art. 30, V a IX, da CRFB/88), em especial, quando estruturam ou prestam serviços públicos diretamente aos seus cidadãos – por exemplo,

⁶² FERREIRA, Pinto. **As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 448.

⁶³ De equilíbrio, como nos Estados Unidos e Argentina, porque todos os estados-membros detêm as mesmas competências e atribuições, diferentemente da Índia, aonde alguns estados possuem mais poder que outros. (CLARK, Giovanni. Op. cit., p. 87).

⁶⁴ CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 86.

⁶⁵ Ibidem, p. 87.

transporte coletivo, ensino fundamental, saúde, uso do solo urbano, de proteção do patrimônio histórico-cultural. Todavia, como já descrito, apesar do Texto Constitucional ter expandido o rol de competências dos municípios, a capacidade para realizá-las continua fortemente prejudicada, diante da permanente dependência financeira das comunas em relação aos estados e à União, decorrente da concentração de atribuições legislativas e tributárias nesta por força constitucional⁶⁶. Poderão então os municípios editarem normas de Direito Econômico, valendo-se dos instrumentos de intervenção e planejamento, a fim de promover o seu desenvolvimento econômico e social?

Pois bem, da análise da Carta Política de 1988, verifica-se que os municípios detém, como a União, competências exclusivas, legislativas e administrativas, concernentes ao meio econômico, conforme se colhe da leitura de seu art. 30, I, III, IV, V, VIII: legislar sobre assuntos de interesse local; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Soma-se a isso, o previsto no art. 156, I a III, do mesmo Texto, quanto à instituição de impostos de sua estrita competência, quais sejam: de propriedade predial e territorial urbana; serviços de qualquer natureza definidos em lei federal complementar, excetuando-se os de competência dos Estados; de transmissão *inter vivos*, a qualquer título de bens imóveis de forma onerosa, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis.

No que tange às competências concorrentes, aquelas matérias sobre as quais os três entes federados podem legislar concomitantemente, artigos 24 e 30, I e II, da CRFB/88, também viabilizam a atuação municipal no domínio econômico, vez que aquele primeiro garante à União e aos Estados-membros a possibilidade de legislar sobre determinadas matérias, enquanto este dispositivo faculta aos municípios a possibilidade de suplementar a legislação

⁶⁶ Ibidem, p. 87.

federal e estadual para atender ao interesse local. Desse modo, pode o município suplementar legislação concernente a⁶⁷:

(...) direito econômico; orçamento; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, esporte, ensino e desporto; proteção a integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude (art. 24, I, II, V a VII, IX, XIV e XV, da CRFB/88)⁶⁸.

Quanto às competências comuns, isto é, aquelas matérias que exigem a atuação administrativa conjunta dos três entes, determina artigo 23, incisos III a XI, da CRFB/88: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obra de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. Soma-se ainda o previsto no art. 30, VI e IX, da CRFB/88, que tratam da cooperação entre municípios e a União nos programas de pré-escola, bem como da fiscalização do patrimônio histórico. Como se vê, muitas das colacionadas competências são atinentes ao domínio econômico. Reforça a tese o previsto nos artigos 173 e 174 da CRFB/1988 que, determinando ao Estado a intervenção no domínio econômico, não a restringe à União, possibilitando-a, pois, aos estados-membros e aos municípios.

⁶⁷ “Os Municípios, no que tange à intervenção no domínio econômico, tem de obedecer as normas gerais produzidas em nível federal, entre outras: as diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174, § 1.º, da CRFB/88); os comandos normativos genéricos para a prestação dos serviços públicos, diretamente ou mediante o regime da concessão ou permissão (art. 175 da CRFB/88); a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre (art. 178 da CRFB/88); a definição de microempresa e empresas de pequeno porte (art. 179 da CP); as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (art. 182 da CP); o planejamento e a execução da política agrícola (art. 187 da CRFB/88); para limitar e regular o arrendamento e a aquisição de propriedade rural por estrangeiros (art. 190 da CRFB/88)”. (CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 96).

⁶⁸ *Ibidem*, p. 97.

Ademais, o Prof. Eros Grau, quando ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), “prolatou importantes decisões do tribunal, como a ADI 1950/2005 que deixou expressa a competência das três esferas da federação para legislar sobre Direito Econômico e a necessidade contínua da intervenção estatal no domínio econômico para a efetivação da Constituição Brasileira de 1988”⁶⁹.

Conclui-se pois que é um poder/dever dos municípios a produção de normas de Direito Econômico⁷⁰ atinentes ao interesse local⁷¹, valorizando as potencialidades locais e congregando os esforços da iniciativa privada⁷², como se lê:

A intervenção das Comunas no domínio econômico, visando o desenvolvimento, deve seguir alguns pressupostos. entre eles: planejamento da ação econômica e social, objetivando racionalidade e coerência: participação da sociedade, inclusive dos excluídos, através de instâncias alternativas de poder: descentralização das decisões e ações; objetivos, metas e programas traçados de acordo com as necessidades reais da comunidade local, conforme as normas do Direito; eficiência na aplicação dos escassos recursos de qualquer espécie; corpo técnico capaz para contribuir nos procedimentos e mecanismos de controle do comportamento estatal dentro dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e "Alternativo"⁷³.

Por fim, para a utilização de todos os instrumentos de Direito Econômico em nível municipal, faz-se mister a compreensão adequada do planejamento, elaborado e executado de forma democrática e participativa, baseado na compreensão objetiva e técnica da realidade, para que os instrumentos institucionais existentes – por exemplo, as leis orçamentárias, o plano

⁶⁹ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; DO NASCIMENTO, Samuel Pontes. O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 73, p. 301-324, 2018, p. 317-318.

⁷⁰ “As normas de Direito Econômico editadas no âmbito municipal nem sempre precisam ser proibitivas (vedar determinado comportamento econômico) ou imperativas (ordenar certo comportamento econômico), mas podem ser, de acordo com as peculiaridades das normas do referido ramo, programáticas (orientam para determinado fim ser atingido), premiais (estabelecem prêmios, incentivos, estímulos para aqueles que a aderirem, não prevendo qualquer sanção para os agentes que optem por outro comportamento) ou objetivas? (estabelecem objetivos quantitativos para se cumprirem as metas traçadas)”. (CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 11).

⁷¹ “Conforme as lições referidas, podemos chegar à conclusão de que as Comunas devem atuar administrativa e legislativamente nos interesses que vão do encontro direto das necessidades e anseios dos municípios, em dado instante histórico, chamado de interesse local, ficando, conseqüentemente. fora deste rol as competências exclusivas e privativas das demais entidades políticas”. (Ibidem, p. 99).

⁷² Ibidem, p. 254-255.

⁷³ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 172.

diretor e os planos setorializados⁷⁴ -, sirvam à implementação de políticas públicas orientadas à efetivação dos ditames da Constituição Econômica de 1988⁷⁵.

3. Entraves e soluções ao desenvolvimento econômico e social de São Roque de Minas

Este capítulo será dedicado a compreensão fática da situação do Município de São Roque de Minas, isto é, a análise panorâmica dos principais desafios e destacadas potencialidades para a consolidação de um projeto de desenvolvimento consistente para a comuna mineira.

Para tal, foram coletados dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), como também, em órgãos públicos municipais, para, em comparação com a região geográfica imediata, diagnosticar os principais problemas que atravancam o desenvolvimento econômico e social do referido Município.

A partir do entendimento da realidade, valendo-se dos instrumentos ofertados pelo Direito Econômico, bem como, de soluções implementadas em outros municípios que enfrentam dilemas semelhantes, propuseram-se alternativas em sede de legislação e políticas públicas para os desafios encontrados.

3.1 Perspectivas contemporâneas de desenvolvimento

Em primeiro lugar, convém distinguir os conceitos de crescimento e desenvolvimento, tratando-se este último do que interessa fundamentalmente presente trabalho. Tal distinção encontramos no pensamento do Prof. Eros Grau, como se lê:

⁷⁴ “As leis de diretrizes orçamentárias, os orçamentos, as políticas econômicas setoriais e globais do Município devem ser vinculados às leis dos planos municipais, que traçarão as obras públicas de infraestrutura a serem realizadas; os segmentos econômicos e sociais a serem fomentados; as possíveis concessões de terras municipais; a renúncia tributária; a instituição do fundo de preservação do patrimônio histórico-cultural para fomentar o turismo; a necessidade da criação de empresas públicas, sociedades de economia mista e das agências reguladoras”. (Ibidem, p. 19).

⁷⁵ Ibidem, p. 10.

"O desenvolvimento supõe não apenas crescimento econômico, mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo ativo, de mudança social

Daí porque a noção de crescimento pode ser tomada apenas e tão-somente como uma parcela da noção de desenvolvimento. O desenvolvimento, como já apontava Schumpeter, se realiza no surgimento de fenômenos econômicos qualitativamente novos - isto é, de inovação - consequentes à adoção de novas fontes de matéria-prima, de novas formas de tecnologia, de novas formas de administração da produção, etc. Já o crescimento é demonstrado pelo incremento da população e da riqueza: implica apenas mudança nos dados quantitativos. Daí porque, nos conceitos formulados de desenvolvimento, sempre aparece como nota marcante uma referência a este seu aspecto qualitativo. De outra parte, embora o dado econômico apareça extremamente relevante em todos os conceitos de desenvolvimento, ainda assim é forçoso observar que o conceito de desenvolvimento não é apenas econômico

O processo de desenvolvimento - vimos já - implica mobilidade e mudança social; realiza-se em saltos de uma estrutura social para outra. Implicando dinâmica mobilidade social, é inerente à idéia de desenvolvimento e de mudança; no caso, não apenas mudança econômica, mas, amplamente, sobretudo, mudança social. "Assim, a noção de desenvolvimento envolve a necessária visualização de um devir a projetar, no futuro, determinados valores"⁷⁶.

Convém salientar que a noção de desenvolvimento é o que contempla a ideologia constitucionalmente adotada, o que está exposto nos artigos 174, §1º, 182 e 192, da CRFB/88. Pois bem, como já afirmado, o processo de globalização econômica dos 1990 somado à transferência de competências para os municípios, em sede da CRFB/88, modificaram as dinâmicas em nível territorial:

Em graus variados, as funções municipais foram ampliadas em torno de uma agenda de desenvolvimento local, da valorização dos ambientes produtivos, das capacidades e competências dos atores para o mercado por meio de vínculos com o sistema educacional e também do cuidado com o meio ambiente. Ao mesmo tempo, a crescente desigualdade socioeconômica territorial impôs novas funções aos governos locais para a resolução de problemas vinculados à saúde, à educação, à segurança e, também, ao trabalho⁷⁷.

Aliás, convém trazer à baila as ressalvas do Prof. Bruno Wanderley Júnior e Prof. Silvestre Pacheco a respeito da globalização:

A globalização, dessa forma, torna-se um fenômeno repleto de contradições. De um lado, apresenta-se como um processo de construção de nichos de desenvolvimento econômico. Doutra, contorna-se de oceanos de miséria, como um processo de industrialização excludente que desfaz as estruturas constitucionais do Estado Democrático de Direito. Esse processo de globalização tem como consequência imediata o desvirtuamento do Estado Democrático de Direito, na medida em que os

⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 197-198.

⁷⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Desenvolvimento econômico / Fundação João Pinheiro**, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2023, p. 37.

imperativos globais influem na coesão das comunidades nacionais e nas economias nacionais, ao obliterar o Estado nacional⁷⁸.

Noutro giro, a Organização das Nações Unidas (ONU), aprovou em 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, envolvendo questões relativas à erradicação de pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação⁷⁹. Partindo do pressuposto de que as cidades podem ser a solução para os problemas acima relacionados, a ONU aprovou ainda, no ano de 2016, a Nova Agenda Urbana (NAU), estimulando para a superação das mazelas globais o crescimento endógeno em nível local⁸⁰, valorizando as potencialidades e vantagens comparativas peculiares:

A Nova Agenda Urbana, num contexto de crescente urbanização, apresenta, por sua parte, uma proposta de mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas que contempla os cinco pilares principais de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbanos; economia local e finança municipal; e implantação local, com a participação de todos os atores relevantes e um passo importante para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada.

Ao propor a reavaliação da forma como as cidades e os assentamentos humanos são planejados, projetados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados, a NAU estabelece diretrizes que podem contribuir para erradicar a pobreza e a fome em todas suas formas e dimensões; para reduzir desigualdades; para promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres; para melhorar a saúde e o bem-estar humanos; para promover a resiliência; e para proteger o meio ambiente.

A implementação da NAU pode contribuir ainda para a localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e para o alcance de seus objetivos e

⁷⁸ JÚNIOR, Bruno Wanderley; PACHECO, Silvestre E. R. A dialética entre os processos de globalização e de integração na perspectiva de construção de um espaço comunitário. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 47-63, 2º sem. 2008, p. 49.

⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 08 jul. 2024.

⁸⁰ Segundo Brugué e Gomá, “três macroâmbitos de intervenção estatal, relevantes para a abordagem do local, podem ser destacados: o das políticas econômicas, que se tem orientado recentemente para a promoção econômica do território e para o desenvolvimento local endógeno; o das políticas sociais e culturais e o das políticas territoriais, notadamente as urbanas. As políticas territoriais, especialmente as políticas urbanas, atuam tanto sobre o desenvolvimento econômico quanto sobre o desenvolvimento social”. (BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard (coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998).

metas, colaborando para tornar as cidades e os aglomerados urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis⁸¹.

Destarte, orienta a ONU que o crescimento e o Desenvolvimento Econômico Local (DEL)⁸² devem, com forte apelo à questão da sustentabilidade – ambiental, econômica, cultural e social:

- a) ser inclusivos, de forma que todos, não apenas alguns, possam se beneficiar disso;
- b) ser baseados em fortes princípios de direitos humanos. Mais especificamente, direito de todos à cidade, incluindo o direito de grupos marginalizados a acesso equitativo de recursos e serviços públicos, incluindo terras públicas; direito de todos a trabalho decente e oportunidades econômicas produtivas; e direito de todos a abrigo, infraestrutura e serviços urbanos adequados;
- c) contribuir para o desenvolvimento sustentável local e nacional, reconhecendo a importância de equilibrar o crescimento econômico com a sustentabilidade ambiental e reduzindo as desigualdades sociais e territoriais;
- d) criar, e não destruir, meios de subsistência informais.

Tem-se, então que, sob a perspectiva da ONU, a órbita municipal pode ser apontada como instância central das diferentes interações sociais, econômicas e políticas⁸³. Dessa forma, o enfoque no desenvolvimento local sustentável tem o condão de, se adequadamente planejado, promover a melhoria da qualidade de vida da população, nos aspectos econômico, social, cultural, político e institucional, como também, ambiental⁸⁴. Para tal, o estímulo à “diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, maximizando as potencialidades de produção, o comércio, os serviços e o consumo locais”⁸⁵, baseada nas vantagens particulares ao

⁸¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Desenvolvimento econômico / Fundação João Pinheiro**, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2023, p. 42.

⁸² “O DEL é um processo de desenvolvimento participativo que incentiva acordos de parceria com os representantes de todos os setores. Seu objetivo é fornecer um roteiro entre as principais partes interessadas, públicas e privadas, em um território definido, permitindo a concepção e a implementação conjunta de uma estratégia de desenvolvimento comum. Essa estratégia permite a utilização de recursos e de vantagens competitivas locais em um contexto global, com o objetivo final de criar uma cidade resiliente e sustentável com empregos decentes e estimular a atividade econômica. O DEL é importante para promover uma economia urbana sustentável e inclusiva, melhorando assim a qualidade de vida nas cidades e reduzindo as desigualdades de renda e de gênero. O DEL também é importante para tornar as cidades mais resilientes e prontas para gerenciar crises. Durante os momentos de crise, a conexão com as economias regionais, nacionais e globais é particularmente difícil”. (Ibidem, p. 43).

⁸³ CARMONA, Rodrigo Reynaldo. Políticas y modelos de intervención local en materia socioproductiva y ambiental: un análisis en el contexto argentino reciente. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.24, n.1, 2020. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14374>. Acesso em: 5 jul. 2024, p. 39.

⁸⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Op. cit., p. 38.

⁸⁵ Ibidem, p. 38.

município, favorecendo o aumento da capacidade produtiva, da empregabilidade e da competitividade.

Então, a iniciativa para o desenvolvimento local dever ter em vista:

(...) definição estratégica de uma trajetória de desenvolvimento capaz de aproveitar as oportunidades da globalização econômica; potencialização e aproveitamento das redes de cooperação formadas pelos mais diversos atores econômicos locais; priorização de recursos intangíveis, como a formação, as comunicações e a inovação tecnológica; conhecimento dos mercados e desenvolvimento de linhas de acesso aos mesmos a partir de vantagens competitivas próprias; e geração de um clima local favorável aos negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas e sociais⁸⁶.

Assim, tendo em vista a sustentabilidade e a inclusão social, valendo-se de instrumentos como a tecnologia da informação, a intervenção municipal que articule o setor público com o privado poderá estabelecer um processo de desenvolvimento contemporâneo – portanto, sustentável - em nível local; que certamente produzirá reflexos no plano nacional e, quiçá, global⁸⁷.

3.2 Notas sobre a história e geografia de São Roque de Minas

O atual Município de São Roque de Minas, antes do avanço português pelos interiores do Brasil, era território habitado pelos índios Cataguazes, que em 1675 foram dizimados pelo bandeirante Lourenço Castanho Taques. Posteriormente, sem a ocupação ostensiva pelos invasores, as terras passaram a ser habitadas por escravos fugitivos que, aproveitando-se da fertilidade e abundância de águas – como o próprio Rio São Francisco – estabeleceram ali célebres quilombos, que praticavam a agricultura, pesca e caça. Esses ex-escravizados resistiram à dominação do colonizador ferozmente até que em meados do século XVIII, Diogo Bueno da Fonseca, de ordem do então Governador das Gerais, conseguiu subjugar-los. Desse período em diante, a região passou a ser povoada por mestiços e brancos provindos dos centros

⁸⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Desenvolvimento econômico / Fundação João Pinheiro**, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2023, p. 38.

⁸⁷ *Ibidem, passim.*

de mineração das vizinhanças, então em decadência, servindo ainda como rota e descanso para os tropeiros que avançavam até o atual Estado de Goiás⁸⁸.

O povoado surgiu como na maioria dos municípios brasileiros; da fé religiosa dos seus habitantes, que, em 1762 construíram uma capela em honra a São Roque, sob a liderança de Manoel Marques de Carvalho, o fundador da cidade. A capela localizava-se em terreno da fazenda de propriedade do fundador, onde hoje denomina-se Capela Vellha. Posteriormente a fazenda foi vendida a Belarmino Rodrigues de Melo, que, em 1858, doou as terras que vieram a formar o patrimônio da futura cidade de São Roque de Minas. O povoado tomou o nome de São Roque⁸⁹.

A Paróquia de São Roque foi criado pela Lei Provincial nº 906 de 08-06-1858, então pertencente ao arcebispado de Mariana-MG. O Distrito de São Roque foi criado pela Lei Estadual nº 2, de 14 de setembro de 1891, pertencente ao Município de Piumhi, onde o denominado povoado de São Roque passou à categoria de Vila de São Roque. A Lei Orgânica Federal nº 311, de 02 de março de 1938 estabelece a criação de novos municípios, mas somente em 17 de dezembro de 1938, por força do Decreto-Lei Estadual nº 148, criou-se o Município de Guia Lopes e a então Vila de São Roque, foi elevada à categoria de Sede do referido Município, desmembrando-se de Piumhi. Em 01 de janeiro de 1939 é instalado solenemente o Município de Guia Lopes bem como o Distrito de Serra da Canastra⁹⁰. Após um plebiscito popular realizado em 1962, o Município de Guia Lopes, por força da Lei Estadual nº 2.764, de 30 de dezembro de 1962, teve sua denominação alterada para São Roque de Minas⁹¹.

A Comuna está localizada no Oeste de Minas, na microrregião de Piumhi. Segundo o Censo do IBGE de 2022, a área territorial do município é de 2.098,867 km², o que o coloca na posição 54 de 853 entre os municípios do estado de Minas Gerais, sendo que, quanto à população, esta era naquele ano de 7.129 habitantes, pelo que se tem uma densidade

⁸⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE DE MINAS. **Histórico do Município**. 8 jun. 2018. Disponível em: <https://saoroquedeminas.mg.gov.br/?p=5014>. Acesso em: 10 jul. 2024.

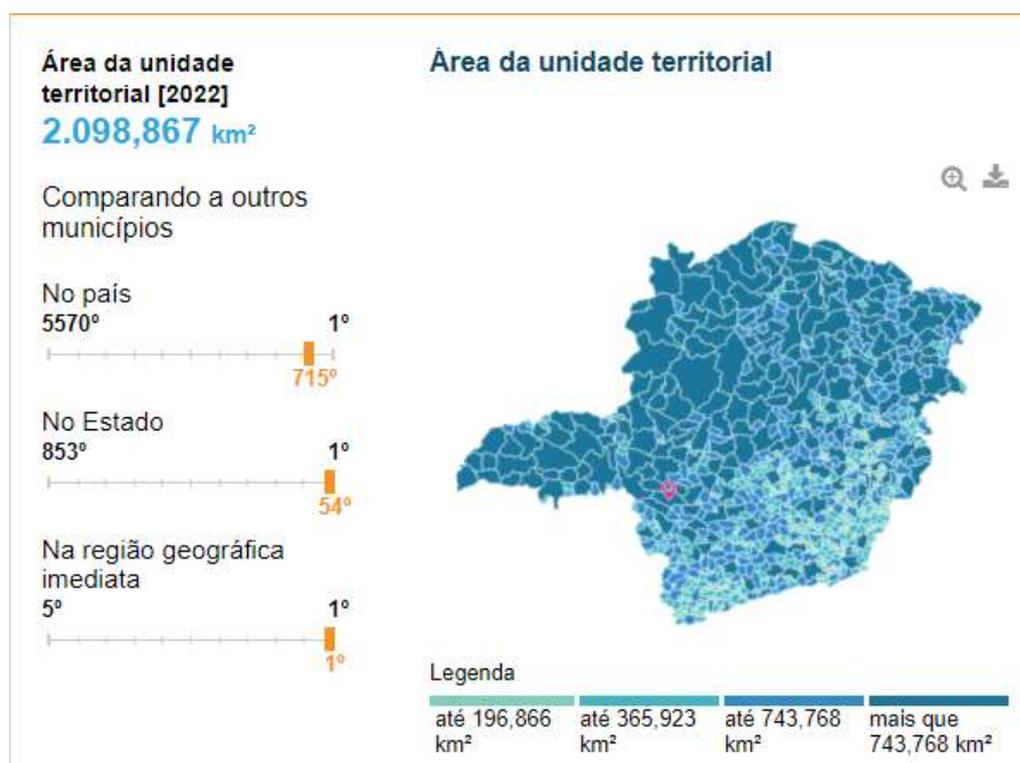
⁸⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE DE MINAS. **Histórico do Município**. 8 jun. 2018. Disponível em: <https://saoroquedeminas.mg.gov.br/?p=5014>. Acesso em: 10 jul. 2024.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. v. 4.6.77, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/historico>. Acesso em: 10 jul. 2024.

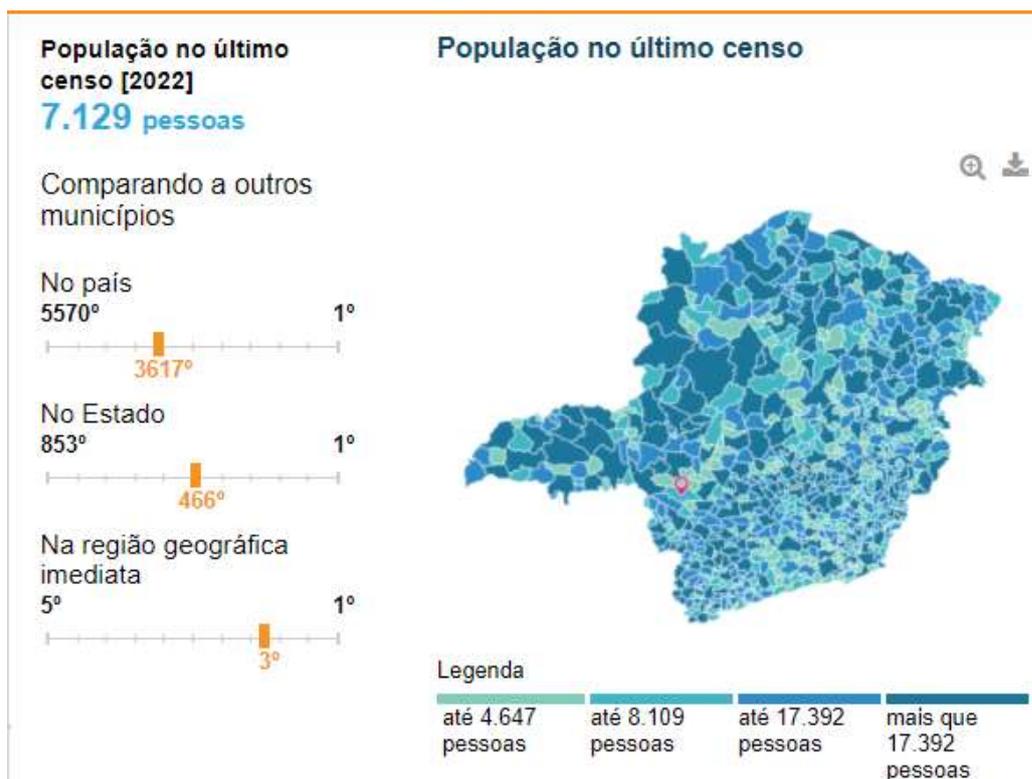
demográfica de 3,4 habitantes por quilômetro quadrado; comparando-a com outros municípios mineiros, a população de São Roque de Minas o situa na posição 466 de 853⁹².

Como se verifica, há uma enorme distorção na relação população/território. Nos mapas abaixo, pode-se visualizar que o Município tem a maior área territorial na região geográfica imediata, mas apenas a terceira maior população.



Fonte: IBGE - 2022

⁹² IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 12 jul. 2024.



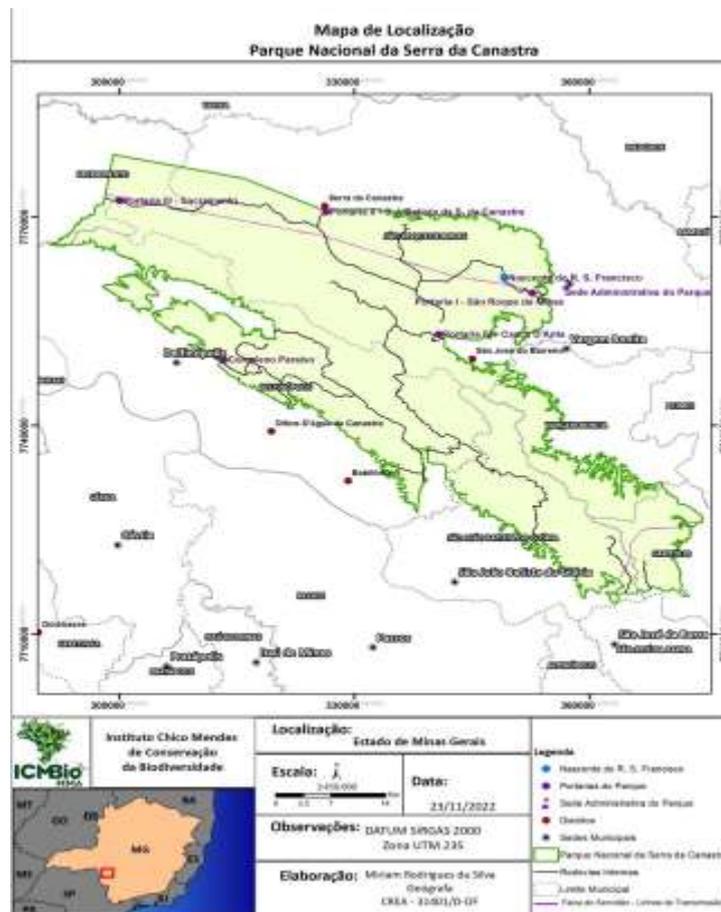
Fonte: IBGE - 2022

Outro elemento histórico-geográfico importante é a existência do Parque Nacional da Serra da Canastra (PARNACANASTRA). Criada pelo Decreto nº 70.355, de 1972, a unidade de conservação de proteção integral criada (UC), apresenta uma área de 197.971,96 hectares, abrangendo os municípios de Capitólio, Delfinópolis, Sacramento, São João Batista do Glória, São Roque de Minas e Vargem Bonita, cujo objetivo de criação fora a proteção das nascentes do Rio São Francisco, Rio Araguari e tributários da bacia do Rio Grande, assim como os ecossistemas associados⁹³. Na área do Parque e próximo a ela, existem aproximadamente 95 cachoeiras, além de espécies raras preservadas de fauna e flora, bem como sítios arqueológicos⁹⁴.

No mapa abaixo, é possível verificar que o Parque ocupa quase metade do território do Município de São Roque de Minas – ao menos quanto à área já consolidada.

⁹³ ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra – MG**. Brasília, 2023, p. 13. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-serra-da-canastra/arquivos/plano_manejo_pnsc.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

⁹⁴ Ibidem.



Fonte: Plano de Manejo – PARNACANASTRA – ICMBIO – 2023

Um questão relevante atinente à existência do PARNACANASTRA é o conflito fundiário decorrente da sua criação. Como já mencionado, o decreto que instituiu a UC previa área total de aproximadamente 200 mil hectares, todavia, até o presente momento, segundo o Plano de Manejo mais recente, a área efetivamente regularizada equivale a aproximadamente 47,1% do originalmente previsto⁹⁵. Não raros são os relatos de que o Governo Militar (1964-1985) valeu-se de violência física contra a população local, para forçar sua remoção, e consolidar o território do Parque; fala-se ainda, corriqueiramente, dos valores ínfimos recebidos pelas terras desapropriadas. Assim, a permanente ameaça de desapropriação, ao longo de décadas, levou ao reconhecimento, mediante estudo etnográfico, dos “canasteiros” como

⁹⁵ ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra – MG**. Brasília, 2023, p. 27. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-serra-da-canastra/arquivos/plano_manejo_pnsc.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

população tradicional, em sede do Projeto Canastra: Justiça e Reconciliação (Ação Civil Pública nº 3407.92.2014.4.01.3804)⁹⁶, como se lê:

A população tradicional, detalhada na perícia etnográfica realizada no âmbito do processo judicial, denominada como canastreiros, ocupa o território abrangido por áreas rurais inseridas no Parque e em seu entorno. É constituída por uma série de pequenas comunidades rurais aparentadas, de proprietários rurais, configurando uma continuidade estrutural em pequenos espaços territoriais descontínuos. Compartilham tradições tanto laborais quanto de costumes, como festejos e tradições religiosas⁹⁷.

Apesar disso, persistem ameaças diversas à preservação ambiental na região, quais sejam: a mineração ilegal (cascalho para obras públicas e privadas, extração de quartzito, até a pesquisa relativa à exploração de diamantes; existem ainda outros minérios de relevante interesse financeiro no local); expansão agrícola de monoculturas e supressão da vegetação nativa para pastagem; intensificação da população não residente; turismo desordenado e incêndios intencionalmente provocados⁹⁸.

3.3 Panorama econômico e social municipal

3.3.1 Economia

No que se refere à compreensão do panorama econômico de São Roque de Minas, destacam-se alguns dados. O primeiro, certamente, é o Produto Interno Bruto municipal (PIB), que no ano de 2010, somou o montante de R\$ 84.131.000,00. Em 2021, o PIB municipal saltou para o expressivo valor de R\$ 323.185.260,00, revelando que ao longo de 11 anos a economia quase triplicou de tamanho⁹⁹; exemplo impressionante é o aumento ocorrido entre 2020 e 2021, último período de dados disponíveis, em que a taxa média de crescimento foi de 16,37%.

⁹⁶ ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra – MG**. Brasília, 2023, p. 11. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-serra-da-canastra/arquivos/plano_manejo_pnsc.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024

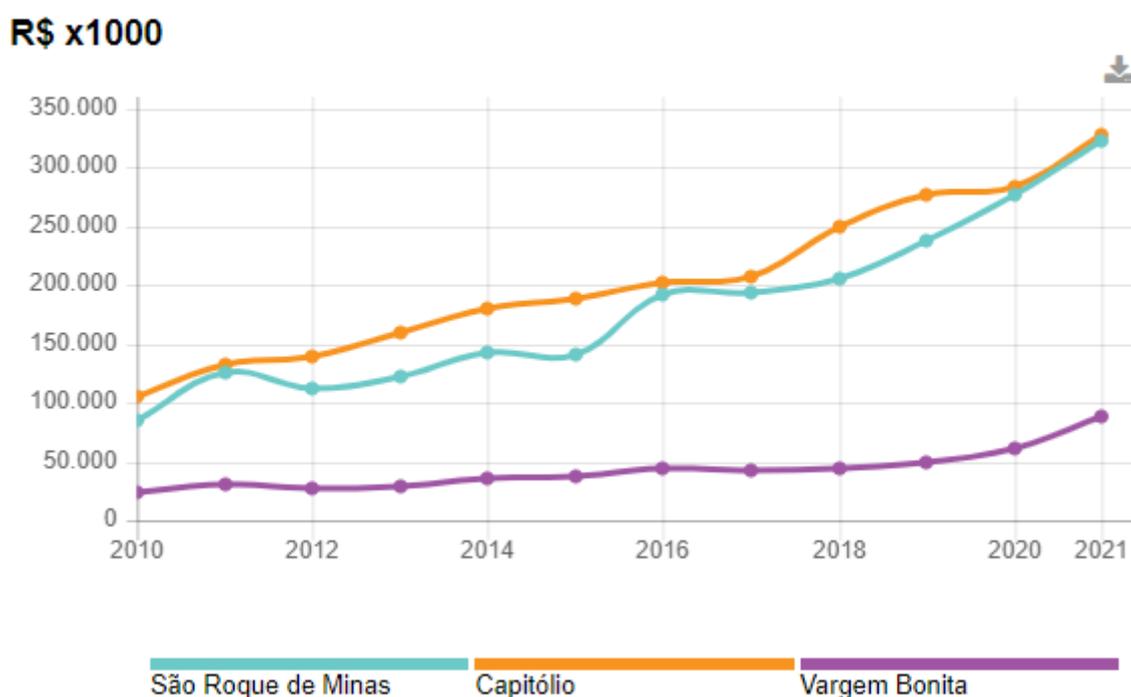
⁹⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 16-17.

⁹⁹ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 13 jul. 2024.

No gráfico abaixo, estabelecendo comparação com os municípios de Capitólio e Vargem Bonita, ambos na região geográfica imediata, é possível constatar que a economia municipal decaiu entre os 2011 e 2012 – possivelmente por razões internas, vez que a economia brasileira crescia no período -, e sofreu queda novamente entre os anos de 2014 e 2015 – período em que teve início a crise econômica nacional. Do ano de 2018 até o fim do período, apresentou consistente crescimento, apesar da pandemia de COVID-19 que assolou a saúde e economias globais entre os anos de 2020 e 2021.

PIB a preços correntes / **Série revisada** (Unidade: R\$ x1000)



Fonte: IBGE - 2021

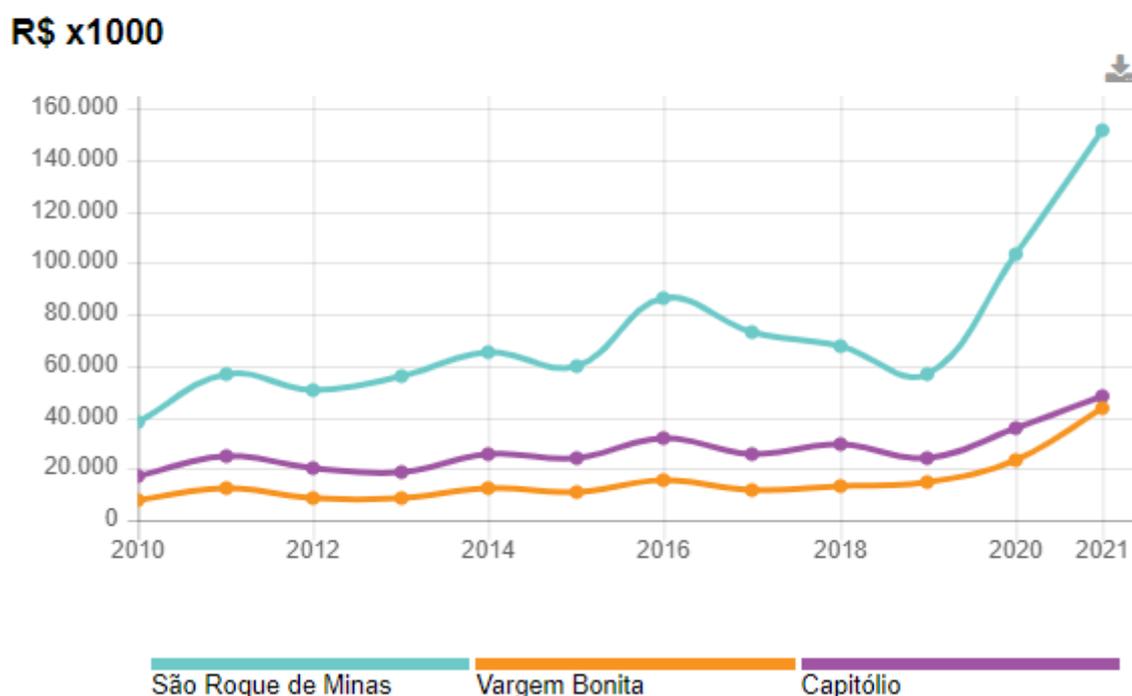
O PIB per capita de São Roque de Minas, por sua vez, é o segundo maior da região geográfica imediata, totalizando em 2021 o montante de R\$ 45.519,05¹⁰⁰, perdendo apenas para

¹⁰⁰ Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 113 de 853 entre os municípios mineiros, conforme se vê: IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&localidade1=311280&localidade2=317060&indicador=47001>. Acesso em 14 jul. 2024.

Doresópolis (R\$ 54.667,85)¹⁰¹, mas superior inclusive ao do Brasil no mesmo ano – que fora de R\$ 42.247,52¹⁰².

Na composição da economia do Município em estudo, a agropecuária apresenta considerável preponderância, tendo sido responsável por 46% (R\$ 151.224.760,00) do PIB do ano de 2021 e em rota ascendente¹⁰³, especialmente quando considerado em relação a outros municípios vizinhos, como se vê abaixo:

Valor adicionado bruto a preços correntes / Série revisada / Atividade econômica / **Agropecuária** (Unidade: R\$ x1000)



Fonte: IBGE - 2021

¹⁰¹ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&localidade1=312340&localidade2=317060&indicador=47001>. Acesso em 14 jul. 2024.

¹⁰² IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto**. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 14 jul. 2024.

¹⁰³ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&localidade1=311280&localidade2=317060&indicador=47006>. Acesso em 14 jul. 2024.

Segundo dados do Censo Agro de 2017, a área dos estabelecimentos agropecuários em São Roque de Minas, atingia a marca de 86.696 hectares (ha), sendo que a maior parte dos empreendimentos pertencem a produtores individuais (72.867 ha), em terras próprias (81.646 ha). Dos 1.055 estabelecimentos agropecuários registrados naquele ano, 1.052 tinham pessoal ocupado com laço de parentesco com o produtor, enquanto apenas 113 ocupavam pessoas sem parentesco, revelando o perfil de agropecuária familiar como predominante¹⁰⁴. Quanto à utilização da área, a grande maioria é destinada à pastagem de bovinos (56.967 ha)¹⁰⁵, destacando-se a produção de leite da qual deriva a fabricação do mundialmente famoso Queijo Canastra, seguida da ocupação por lavoura permanente (8.743 ha), como o café, a manga e o abacate, e, por fim, para o plantio de lavoura temporária (5.165 ha), como o milho, o feijão e a soja¹⁰⁶.

Quanto à participação da indústria no PIB de São Roque de Minas, essa atingiu o pico da série histórica 2010-2021 no ano de 2019 (R\$ 40.144.590,00), com predominância absoluta da indústria de transformação¹⁰⁷, momento a partir do qual – acompanhando a tendência brasileira – apresentou queda muito significativa, somando apenas R\$ 24.493.060,00 em 2021 (redução de 39% em relação ao melhor momento em 2019, em um intervalo de apenas 2 anos). Em 2021, a indústria respondeu por apenas 7,57% do PIB municipal, relevando ainda tendência de queda¹⁰⁸. O cenário poderia ser justificada pelo impacto econômico da pandemia de COVID-19, mas outros municípios da região, diferentemente, seguem trajetória de crescimento da indústria, como se verifica abaixo:

¹⁰⁴ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/24/76693?localidade1=311280&localidade2=317060>. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹⁰⁵ Das 63.079 cabeças registradas em 2022, 13.319 eram vacas destinadas à ordenha. Ibidem. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/18/16459>. Acesso em: 14 jul. 2024.

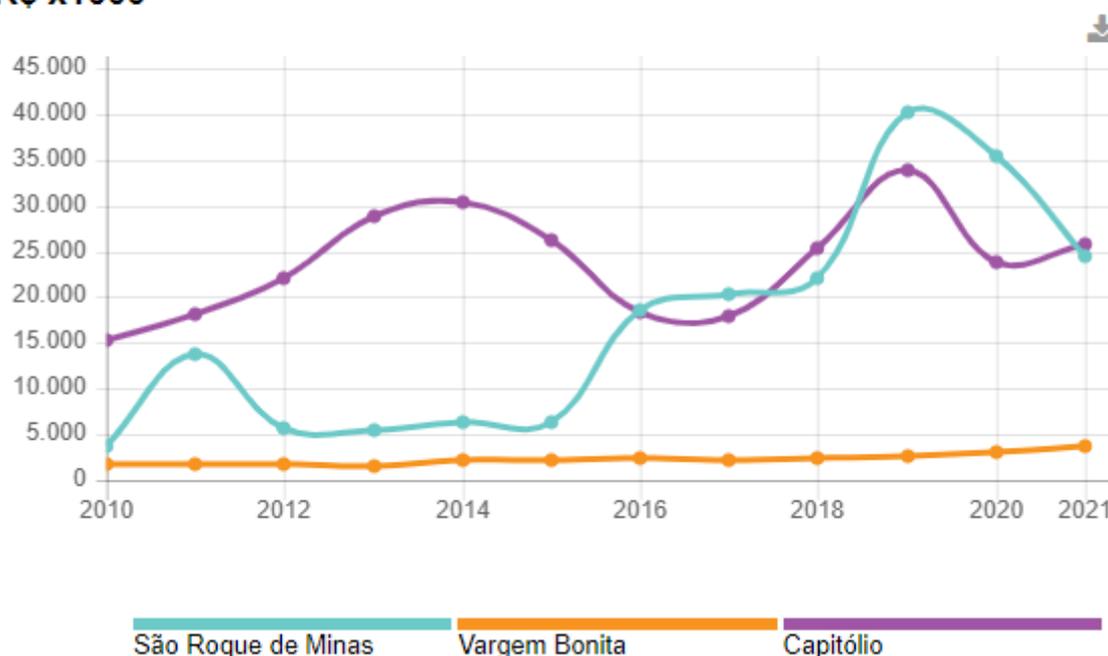
¹⁰⁶ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/24/76693?localidade1=311280&localidade2=317060>. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/15/11863>. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹⁰⁷ IBGE. **Cadastro Central de Empresas 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/19/143491?ano=2021>. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹⁰⁸ IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&indicador=47007&localidade1=317060&localidade2=311280>. Acesso em: 14 jul. 2024.

Valor adicionado bruto a preços correntes / Série revisada / Atividade econômica / **Indústria** (Unidade: R\$ x1000)

R\$ x1000



Fonte: IBGE - 2021

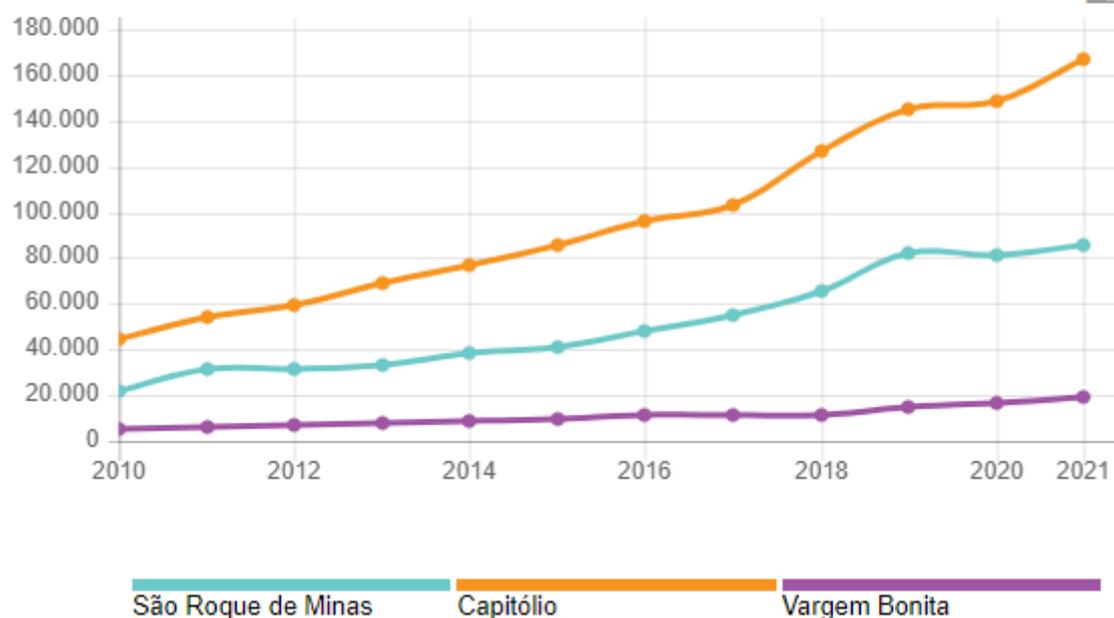
No que se refere ao setor de comércio e serviços, este apresenta trajetória de crescimento, respondendo em 2021 por 26,53% do PIB municipal (R\$ 85.763.110,00)¹⁰⁹. Segundo dados do Cadastro Central de Empresa, destacam-se neste setor, em termos de emprego e renda, as atividades de “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas”, “Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados” e “Alojamento e Alimentação”¹¹⁰. Confere-se abaixo:

¹⁰⁹ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&localidade1=311280&localidade2=317060&indicador=47008>. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹¹⁰ Ibidem: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/19/143491?ano=2021>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Valor adicionado bruto a preços correntes / Série revisada / Atividade econômica / **Serviços - Exclusive Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social** (Unidade: R\$ x1000)

R\$ x1000



Fonte: IBGE - 2021

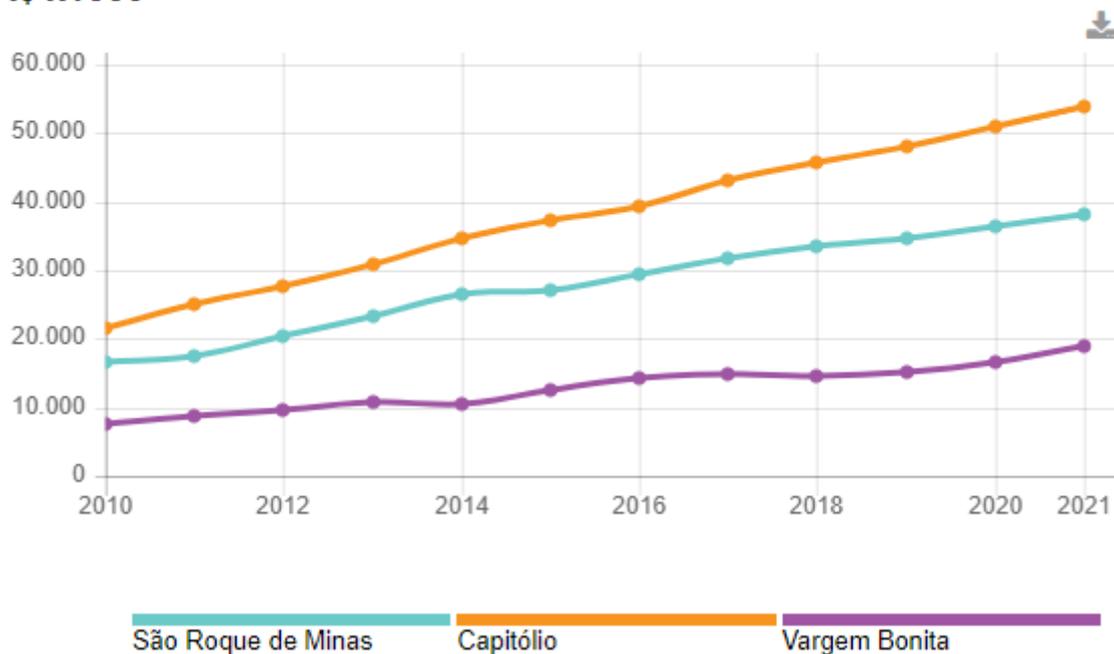
Quanto ao setor financeiro, interessa destacar a importante participação do cooperativismo de crédito para o desenvolvimento econômico e social do Município de São Roque de Minas. Fundada neste Município em 1992, através dos esforços de 22 produtores rurais, a cooperativa de crédito Sicoob Sarom atingiu recentemente a expressiva marca de 1 bilhão de reais de volume financeiro, atuando em 19 municípios, com 23 agências e mais de 43 mil cooperados, tornando-se uma das maiores cooperativas de crédito de Minas Gerais. Ao longo dos mais de 30 anos de existência, a Cooperativa investiu em projetos na área de educação financeira e cooperativista – inclusive, fundando uma cooperativa educacional, a CES -, em valor agregado aos produtos – como o Queijo Canastra -, mas também em hospitais e espaços

públicos, promovendo o desenvolvimento em perspectiva regional sob os valores do cooperativismo¹¹¹.

Por fim, quanto à participação da Administração Pública na economia municipal, tem-se que essa representou apenas 11,81% do PIB (R\$ 38.176.060,00)¹¹². Apesar da trajetória crescente, em São Roque de Minas a participação da administração pública no PIB é sensivelmente menor que em outros municípios da região geográfica imediata; em Capitólio, tal participação equivale a 16,37% do total, enquanto em Vargem Bonita o percentual é de 21,44%. Verifica-se abaixo:

Valor adicionado bruto a preços correntes / Série revisada / Atividade econômica / **Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social** (Unidade: R\$ x1000)

R\$ x1000



Fonte: IBGE - 2021

¹¹¹ COOPERATIVA DE CRÉDITO DE LIVRE ADMISSÃO DE SÃO ROQUE DE MINAS – SICOOB SAROM. Disponível em: <https://sicoobsarom.gupy.io/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹¹² IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&localidade1=311280&localidade2=317060&indicador=47009>. Acesso em 15 jul. 2024.

3.3.2 Realidade Social

Apesar dos expressivos números econômicos, os dados mais recentes – embora já um tanto antigos -, revelam um panorama social problemático. No Censo de 2010, São Roque de Minas possuía um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,672 – o menor dentre os 5 municípios da região geográfica imediata¹¹³. Naquela altura, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo era de 32,4% - o segundo maior na região¹¹⁴. Em 2003, possuía ainda a localidade estudada o maior Índice de Gini (0,41), que mede a desigualdade social, na mesma comparação¹¹⁵. Em 2021, 33,13% da população de São Roque de Minas estava inscrita no Cadastro Único e 15,94% pertenciam a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que permite visualizar um percentual alto de vulnerabilidade social¹¹⁶.

Quanto ao Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)¹¹⁷, calculado pela Fundação João Pinheiro a cada dois anos, a partir de 32 indicadores, referentes a cinco dimensões temáticas: educação, saúde, vulnerabilidade, segurança pública, saneamento/meio ambiente, para ponderar a responsabilidade social da administração municipal, esse era de 0,623 para São Roque de Minas no ano de 2020 – no mesmo ano, Capitólio tinha um IMRS de 0,646; Doresópolis de 0,596; Piumhi de 0,664; e Vargem Bonita de 0,652; assim, o Município em estudo neste trabalho tinha o segundo pior IMRS regional naquela altura.

¹¹³ Capitólio (0,710), Doresópolis (0,692), Piumhi (0,737) e Vargem Bonita (0,718). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/37/30255?ano=2010&localidade1=315150&localidade2=312340>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹¹⁴ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 15 jul.2024.

¹¹⁵ Capitólio (0,38), Doresópolis (0,39), Piumhi (0,40) e Vargem Bonita (0,34). Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/36/30246?localidade1=311280&localidade2=317060>. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹¹⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#vulnerabilidade>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹¹⁷ Lei Estadual n.º 15.011 de 2004. Para mais: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754>. Acesso em 15 jul. 2024.

3.3.3 Saúde e saneamento básico

No aspecto sanitário, em 2022, detém a segunda maior média regional de internações por diarreia (28,1 internações por 100 mil habitantes)¹¹⁸. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), outra questão preocupante relativa à saúde, é a trajetória decrescente da taxa de imunização de crianças menores de 01 ano com a vacina Pentavalente (contra difteria, tétano, coqueluche, meningite e outras infecções causadas pelo *Haemophilus influenzae* tipo b e, ainda, a hepatite B)¹¹⁹. Em 2021, 84,16% da população urbana de São Roque de Minas era efetivamente atendida com os serviços de esgotamento sanitário¹²⁰. Neste mesmo ano, quanto à destinação final do lixo coletado, tendo-se em vista que a Lei 12.305/2010 estabelece que as unidades de triagem e compostagem (UTC) e os aterros sanitários regularizados são consideradas as únicas instalações adequadas, em São Roque de Minas a disposição final era inadequada, vez que o era feito em “lixão”¹²¹.

3.3.4 Educação

Quanto ao aspecto educacional, em 2010, 98% da população são-roquense entre 6 e 14 anos era alfabetizada – o penúltimo percentual entre os 5 municípios da região¹²². Em 2021, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de São Roque de Minas era, quanto à rede pública de ensino, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental – ambos de responsabilidade do Município -, respectivamente, de 6,3 e 5,4 – colocando-o na terceira

¹¹⁸ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹¹⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#saude>. Acesso em 16 jul. 2024.

¹²⁰ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#saneamento>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹²¹ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#saneamento>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹²² IBGE. Op. cit. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 16 jul. 2024.

posição regional¹²³, enquanto o IDEB do Ensino Médio era de 4,5 – o pior índice na mesma comparação¹²⁴. Quanto ao acesso das crianças e jovens, entre 4 e 17 anos, à educação básica, considerando o número de matrículas, o percentual era de 87,99% atendidas em 2020¹²⁵.

Outrossim, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação, de 1996, estabelece a formação específica de nível superior para os profissionais da educação (licenciatura ou bacharelado com complementação pedagógica), considerado fator de relevante impacto no rendimento da aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, em 2020, quanto à rede pública de educação, apenas 52,3% dos docentes da educação infantil no Município em questão possuíam formação adequada, enquanto nos anos iniciais do ensino fundamental a taxa era de 72,1%, sendo que nos finais o percentual estava reduzido a 43,6% dos profissionais – todos de responsabilidade municipal. Já no ensino médio, apenas 57,9% dos professores têm formação adequada – competência do Estado de Minas Gerais¹²⁶. Desse modo, o Índice de Qualidade Geral da Educação (IQE), sendo que o último disponível é o relativo ao ano de 2018, calculado pela Fundação João Pinheiro, em que os alunos do 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio são avaliados nas disciplinas de português e matemática, para São Roque de Minas foi de 0,47 – o segundo maior da região imediata¹²⁷.

3.3.5 Emprego e Renda

Quanto ao emprego e renda, em 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,1 salários mínimos – o segundo maior da região imediata. Já o percentual da população ocupada era de apenas 21,35% do total – o penúltimo menor dentre os cinco municípios¹²⁸. Os maiores números de pessoal empregado formalmente em 2021, estavam concentrados nos

¹²³ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em 16 jul. 2024.

¹²⁴ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/40/30277?localidade1=315150&localidade2=312340>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹²⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Op. cit. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#educacao>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹²⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#educacao>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹²⁷ IQE-FJP-2018: Capitólio (0,53), Doresópolis (0,41), Piumhi (0,42) e Vargem Bonita (0,44). Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#educacao>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹²⁸ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 17 jul. 2024.

setores de “comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” (265 pessoas), “indústrias de transformação” (163 pessoas) e “atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados” (126 pessoas). Já as maiores remunerações médias em 2021, são referentes às atividades de “transporte, armazenagem e correio” (3,4 salários mínimos), “atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados” (2,8 salários mínimos) e “indústrias de transformação” (1,9 salários mínimos)¹²⁹. Nas atividades de “agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura”, quanto ao ano de 2021, aparecem apenas 7 pessoas registradas e com um salário médio de 1,7 salários mínimos¹³⁰; há um evidente contraste com os dados do Censo Agro de 2017, vez que afirmam que ao menos 1.055 estabelecimentos rurais situados no Município empregam pessoal, com ou sem laço de parentesco (ao menos 113 estabelecimentos nesta última hipótese)¹³¹. Essa distorção revela, provavelmente, um alto nível de informalidade entre os trabalhadores das atividades agropecuárias, bem como reforça a perspectiva de que prevalece nesta localidade a agricultura familiar – em que a própria família do produtor é responsável pelo trabalho na propriedade.

3.3.6 Gestão e finanças públicas

No que se refere às finanças públicas, tem-se que no ano de 2023 o total de receitas brutas realizadas no Município de São Roque de Minas foi de R\$ 50.617.978,48 – a terceira maior da região imediata -, enquanto as despesas brutas empenhadas somaram o montante de R\$ 43.688.918,01, revelando uma situação de equilíbrio fiscal, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹³². Interessa observar que as receitas orçamentárias brutas realizadas aumentaram expressivamente entre os anos de 2020-2023; considerando que naquele ano o valor totalizou R\$ 35.323.381,70, o percentual de crescimento até 2023 foi de 43,29%. O

¹²⁹ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/19/143491?ano=2021>. Acesso em: 17 jul. 2024.

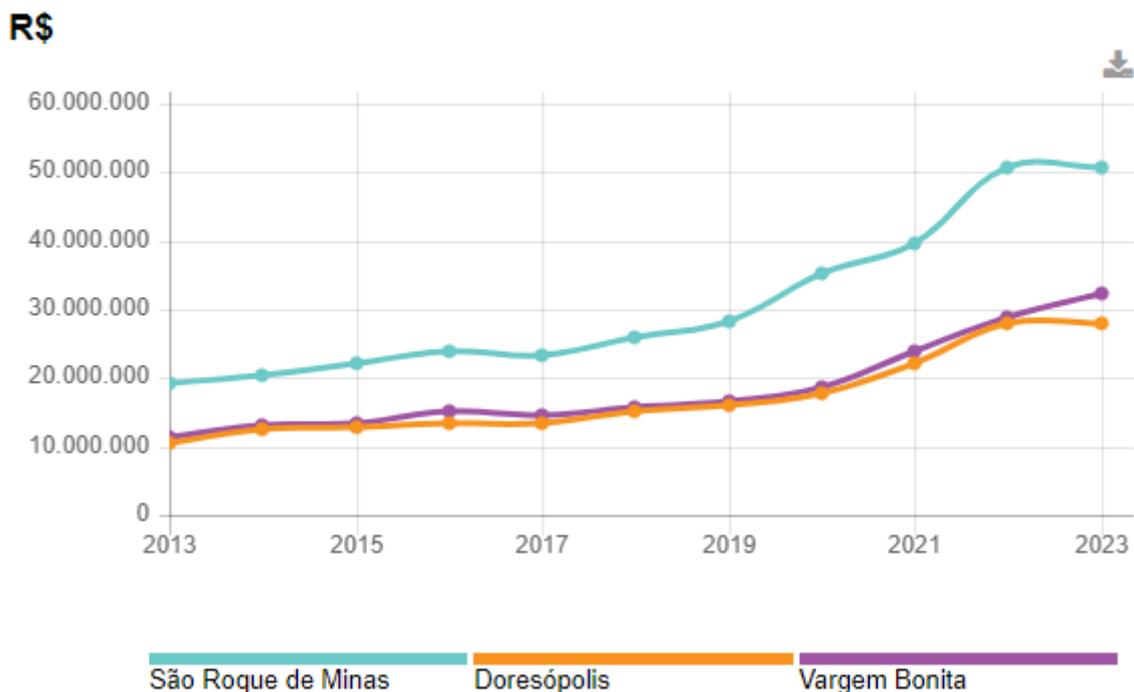
¹³⁰ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/19/143491?ano=2021>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹³¹ O agronegócio de São Roque de Minas, todavia, possui o segundo maior nível de mecanização da região imediata, perdendo apenas para Piumhi. ¹³¹ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/24/76693>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹³² Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/21/28134?localidade1=311280&localidade2=317060&ano=2020&tipo=grafico&indicador=281>

crescimento das receitas foi mais acentuado no período do que as de outros municípios da região, como se vê abaixo:

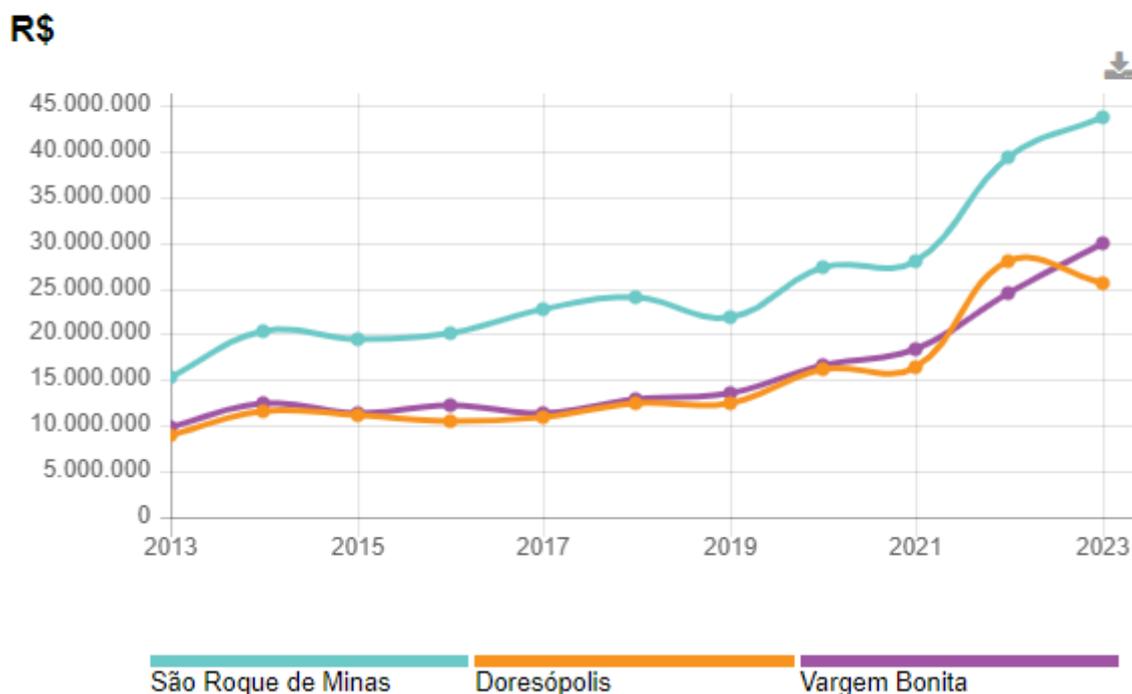
Receitas orçamentárias brutas realizadas (Unidade: R\$)



Fonte: IBGE - 2023

As despesas orçamentárias brutas empenhadas, por sua vez, também sofreram um salto entre os anos de 2020-2023, saindo de R\$ 27.250.777,62 e indo a R\$ 43.688.918,01, o que equivale a um aumento de 60,32%, como se observa abaixo:

Despesas orçamentárias brutas / empenhadas (Unidade: R\$)



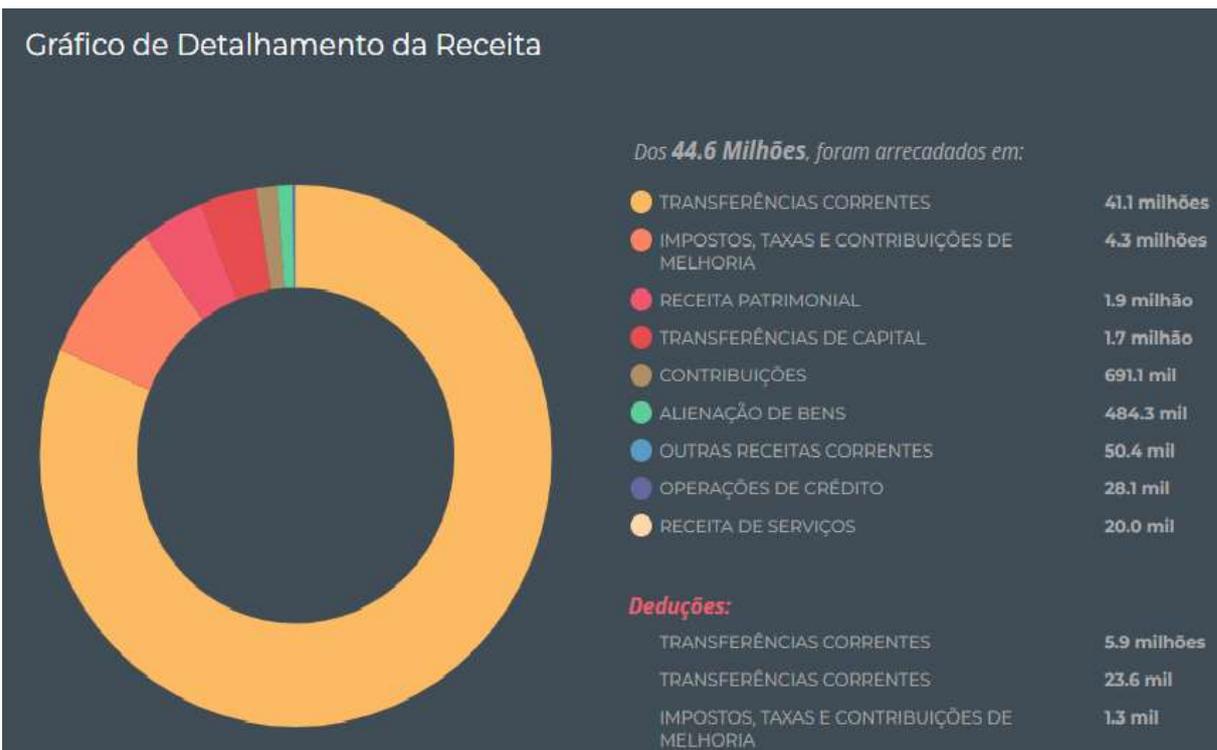
Fonte: IBGE - 2023

Na composição da receitas do Município, em 2023, 85,24% derivaram de transferências correntes – recursos advindos de outros entes federados -, tratando-se do terceiro maior percentual na região geográfica imediata¹³³. Tal dado reforça as dificuldades apontadas em capítulo retro a respeito da alta dependência financeira dos entes locais em face dos demais. A diferença significativa em relação à participação das receitas próprias – isto é, geradas dentro do próprio município - na receita total pode ser vislumbrado no seguinte gráfico, que considera a Receita Corrente Líquida (RCL)¹³⁴ no ano de 2023¹³⁵:

¹³³ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em 17 jul. 2024.

¹³⁴ “A Receita Corrente Líquida corresponde ao somatório das receitas de impostos, taxas, contribuições, receitas com as eventuais atividades econômicas desenvolvidas pelos municípios e transferências constitucionais e legais, além de outras receitas correntes. Desse valor, são deduzidas as contribuições dos servidores municipais para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#financas>. Acesso em: 17 jul. 2024).

¹³⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Fiscalizando com TCE**. 2023. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 17 jul. 2024.



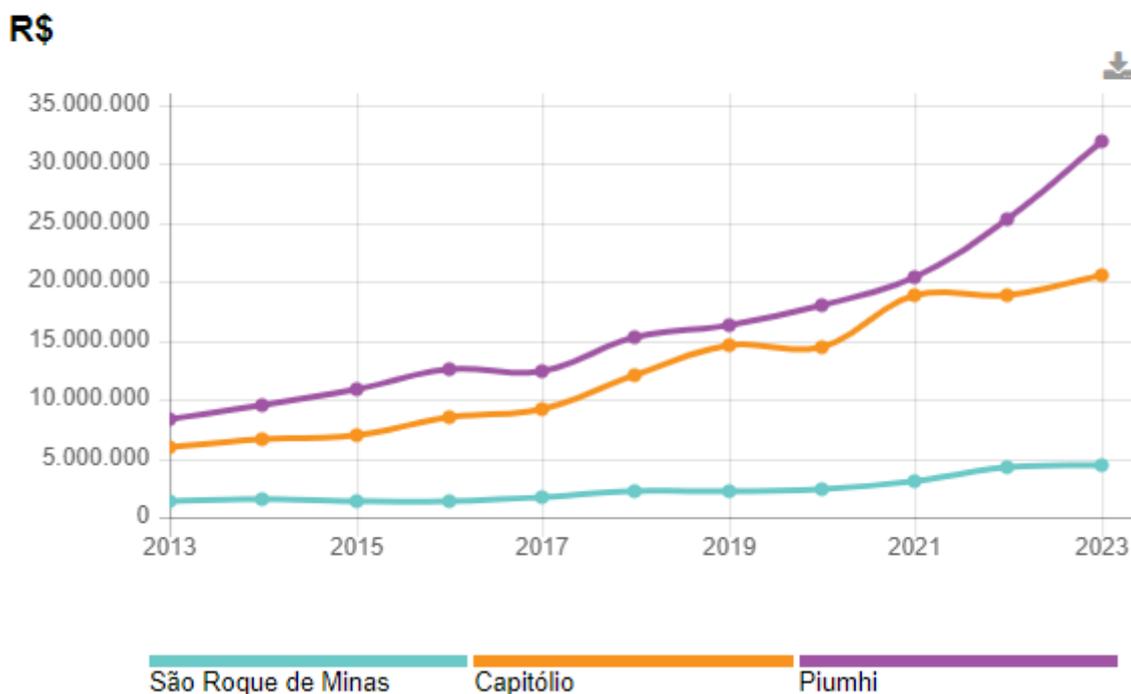
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) - 2023

Em Capitólio, na região geográfica imediata, por exemplo, o percentual de transferências correntes em relação à receita bruta total foi, no ano de 2023, de 66,47%¹³⁶ e em Piumhi atingiu os 73,55%¹³⁷. O gráfico abaixo evidencia o quanto os retro mencionados municípios arrecadam mais em termos de receitas próprias, quando comparados a São Roque de Minas, na categoria impostos, taxas e contribuições de melhoria:

¹³⁶ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/capitolio/panorama>

¹³⁷ Ibidem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/piumhi/panorama>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Receitas orçamentárias brutas realizadas / Correntes / Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria (Unidade: R\$)



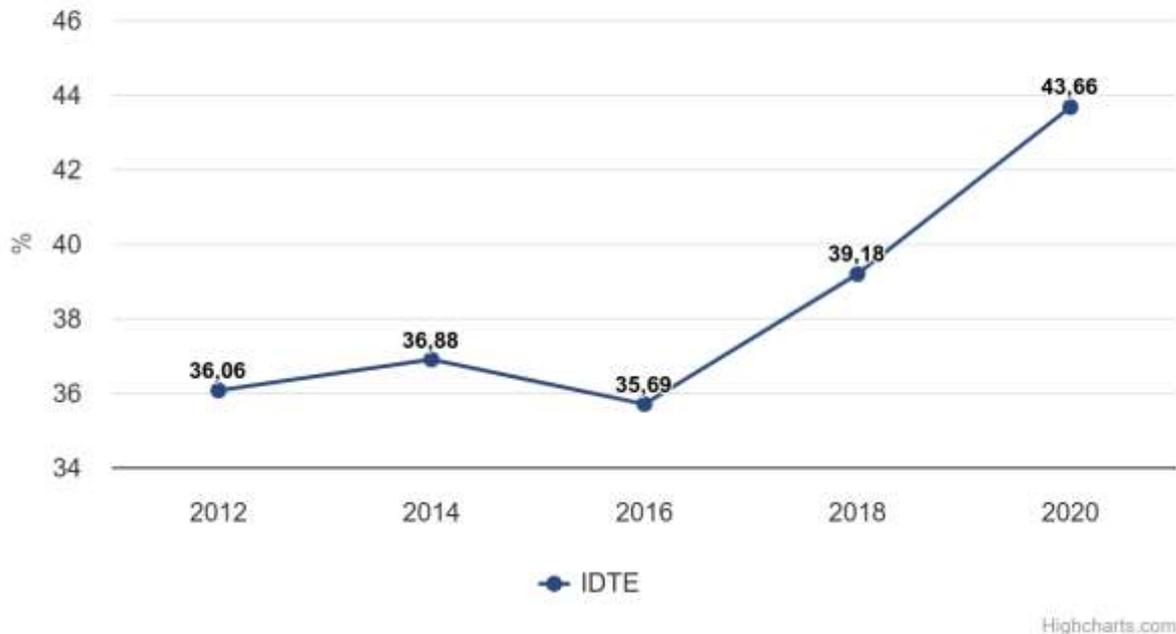
Fonte: IBGE - 2023

Outro dado relevante para a compreensão das finanças públicas do Município de São Roque de Minas é o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE). Calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), o IDTE mede o grau de desenvolvimento econômico municipal com base no peso das receitas que têm como fato gerador as atividades econômicas presentes no município no total de suas receitas. Assim, quanto maior o indicador, maior a capacidade da administração pública de financiar suas atividades com receitas geradas por sua base econômica¹³⁸.

O último IDTE disponível é referente ao ano de 2020. No gráfico abaixo, é possível verificar que até aquele momento o índice seguia uma trajetória crescente – portanto, positiva –, como se vê:

¹³⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#financas>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico – IDTE de São Roque de Minas IDTE 2012-2020



Fonte: FJP - 2020

No campo das despesas, pode-se verificar que no ano de 2023, os gastos do Executivo municipal de São Roque de Minas se deram sobre as seguintes áreas e proporção:



Fonte: TCE-MG - 2023

Insta destacar que os gastos com saúde em 2023 atingiram o percentual de 26,31% sobre a receita total (quando o gasto mínimo obrigatório é de 15%), totalizando o montante de 8.8 milhões de reais¹³⁹. No ano de 2020, o investimento atingira o percentual de 21,23%, totalizando o montante de 4.4 milhões de reais. Quanto à educação, em 2023, a administração municipal empregou 31,15% das receitas na área (quando o gasto mínimo legal é de 25%), atingindo o valor de 10.9 milhões de reais¹⁴⁰. Em 2020, o percentual havia sido de 26,99%, equivalente à 5.8 milhões de reais¹⁴¹. Os dados relacionados demonstram um aumento consistente dos investimentos nessas áreas prioritárias ao longo dos anos.

Outra despesa que merece destaque é a relativa à Secretaria Municipal de Transportes e Obras Públicas – segunda maior gasto por órgão no ano de 2023, segundo a tabela acima, abaixo apenas do Fundo Municipal de Saúde. Tal proeminência dentre os gastos públicos justifica-se pela demanda permanente de manutenção nas estradas vicinais – sem nenhum tipo de calçamento – do Município, através das quais o escoamento da produção agropecuária é realizado. Segundo informações colhidas na Prefeitura local, a malha viária municipal atinge o expressivo número de 2.800 km de extensão; a maior dentre os municípios da região geográfica imediata. Em 2020, a despesa da Secretaria totalizou um montante de R\$ 7.665.736,18, enquanto em 2023 o valor atingiu a cifra de R\$ 8.298.403,08 – um aumento insatisfatório diante da necessidade e crescimento da arrecadação.

Quanto ao gasto com pessoal, tem-se que, conforme determina os artigos 19 e 20 da LRF, o limite máximo de gastos com pessoal que podem ser realizados pela administração pública municipal é 60% da RCL, sendo 54% para gastos com pessoal do Poder Executivo e 6% para gastos com pessoal do poder Legislativo. Assim:

(...) quanto mais alto o percentual do indicador gastos com pessoal em relação à RCL, maior o grau de comprometimento da RCL com essa despesa e, conseqüentemente, menor a capacidade da administração pública de destinar/allocar recursos no orçamento para a realização de investimentos ou para definir/reorientar prioridades do governo, dado o seu elevado grau de engessamento; quanto menor, maior a disponibilidade de receitas com que conta para atender novas demandas por políticas públicas, para ampliar ofertas insuficientes de serviços e/ou para expandir o capital social básico da comunidade¹⁴².

¹³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Fiscalizando com TCE**. 2023. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁴⁰ Ibidem. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁴¹ Ibidem. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em 17 jul. 2024.

¹⁴² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#financas>. Acesso em: 18 jul. 2024.

A trajetória de evolução decadente da despesa com pessoal em São Roque de Minas pode ser visualizada no gráfico abaixo, sendo que em 2023 o percentual foi de 47,99% da RCL, equivalente a 19.9 milhões de reais¹⁴³:



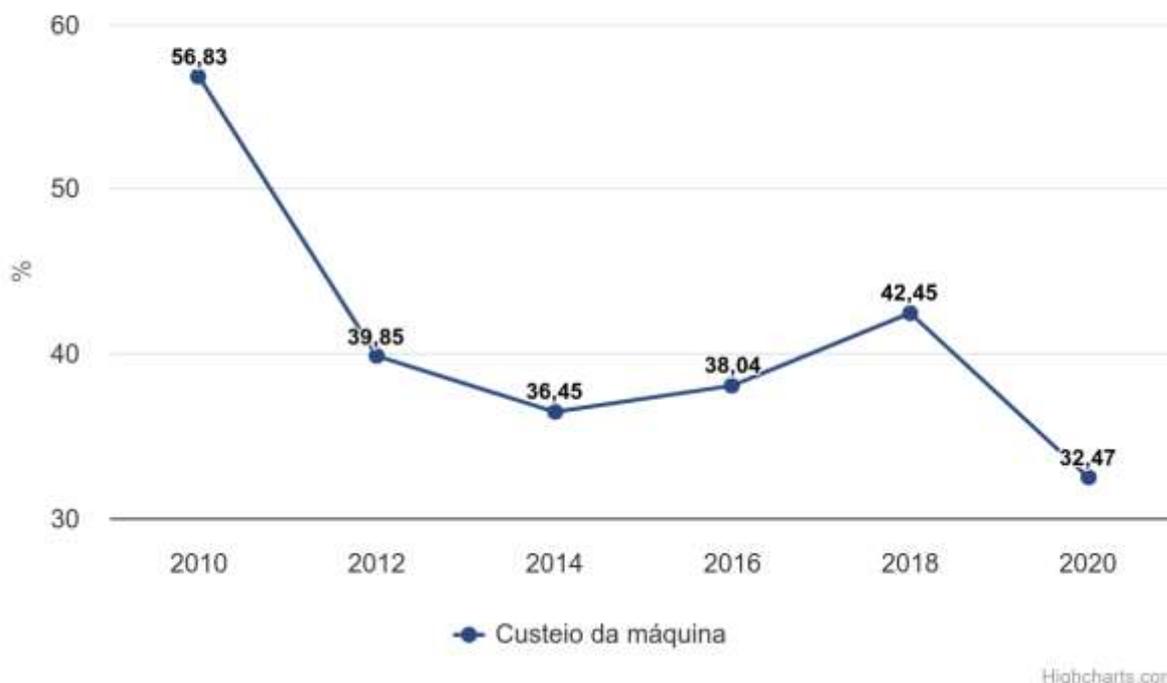
Fonte: FJP - 2020

Como se pode verificar, apesar de ter havido crescimento do gasto com pessoal na comparação 2020-2023, o aumento foi baixo, indicando uma relação positiva na série histórica. Outro dado relevante é o referente às despesas de custeio da máquina pública, que relaciona os gastos de custeio com a Receita Corrente Líquida. Assim: “quanto maior o comprometimento da receita com o financiamento da manutenção e funcionamento da máquina pública mais reduzida será a sua capacidade para a realização de investimentos e de provisão de bens e serviços para a população”¹⁴⁴.

¹⁴³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Fiscalizando com TCE**. 2023. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁴⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#financas>. Acesso em: 18 jul. 2024.

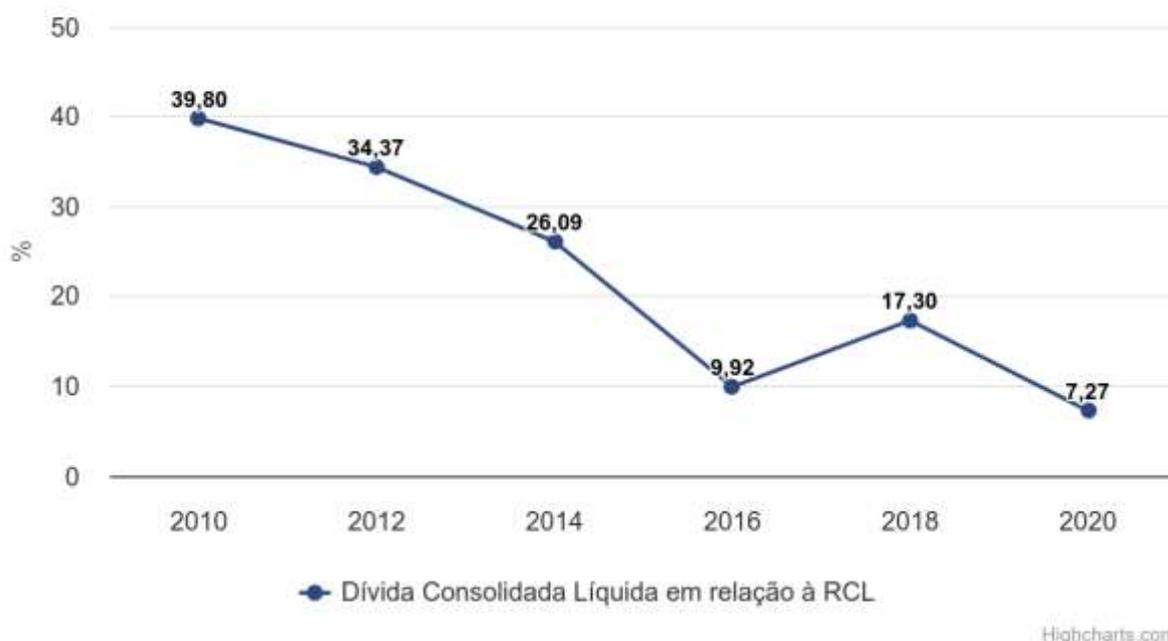
Custeio da máquina pública de - São Roque de Minas 2010 a 2020



Fonte: FJP - 2020

Como se vê, nos últimos dados disponíveis, que são os referentes ao ano de 2020, a trajetória era decrescente e, portanto, positiva. Quanto ao nível de endividamento municipal, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, impôs o limite de 120% da RCL para o endividamento dos municípios. Para os municípios com endividamento abaixo de 120% da RCL, existe a possibilidade de contratar novas operações de crédito, tanto internas quanto externas, até atingir o limite. No ano de 2020, o endividamento municipal de São Roque de Minas seguia trajetória decrescente:

Dívida consolidada líquida em relação à RCL de - São Roque de Minas 2010 a 2020

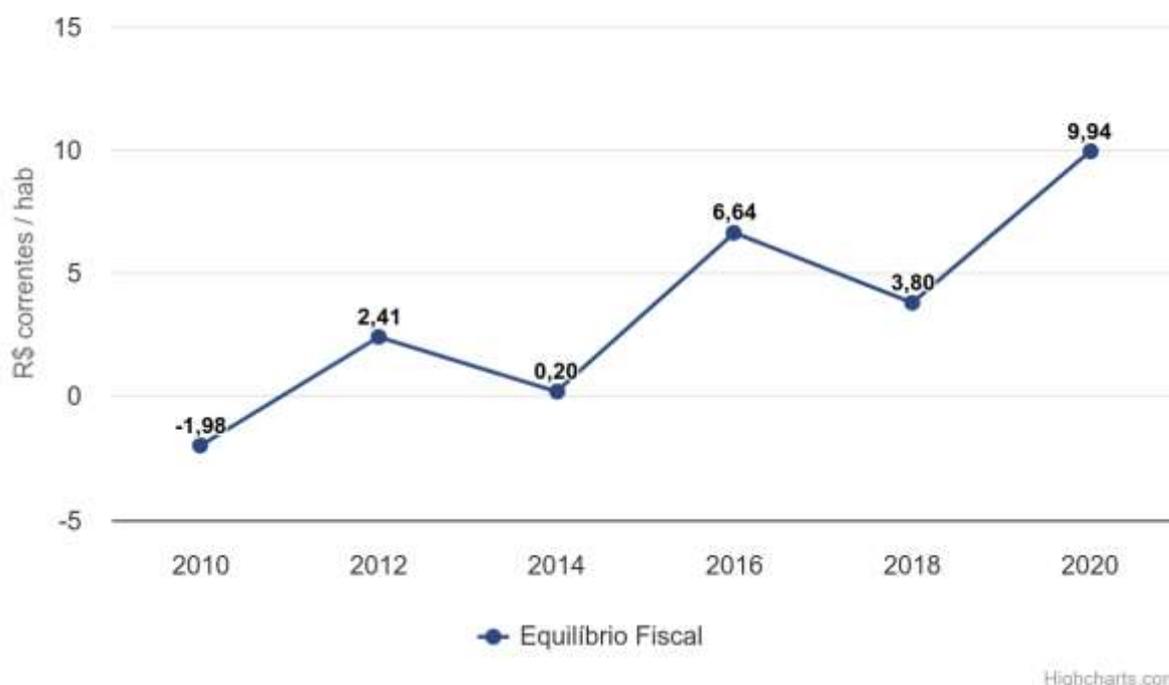


Fonte: FJP - 2020

Quanto ao equilíbrio fiscal, que expressa o resultado entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas para um determinado ano e, portanto, demonstra se o município está conseguindo permanecer dentro das suas possibilidades financeiras, mantendo a provisão dos serviços públicos indispensáveis para a sociedade sem gerar déficits orçamentários, verifica-se que até 2020 o município seguia em trajetória ascendente. Em 2023, segundo dados do TCE-MG, a diferença entre a receita e a despesa foi de aproximadamente 1 milhão de reais, mantendo-se o equilíbrio fiscal¹⁴⁵. Dessa forma, São Roque de Minas está em situação positiva:

¹⁴⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Fiscalizando com TCE**. 2023. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Equilíbrio Fiscal - São Roque de Minas 2010 a 2020



Fonte: FJP - 2020

Passando à análise da gestão municipal, tem-se que o TCE-MG calcula o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) mensurando o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em Educação, Saúde, Gestão Fiscal, Planejamento, Meio Ambiente, Defesa Civil e Governança em Tecnologia da Informação, atribuindo aos municípios uma nota dentre os seguintes conceitos: A: Altamente Efetiva (90%); nota B+: Muito Efetiva (entre 75% e 89,99); nota B: Efetiva (entre 60% e 74,99%); nota C+: Em Fase de Adequação (entre 50% e 59,99%); nota C: Baixo Nível de Adequação (abaixo de 49,99%)¹⁴⁶. Nesse sentido, os últimos dados disponíveis são referentes ao exercício de 2020, circunstância em que São Roque de Minas recebeu a nota C+: Em Fase de Adequação (entre 50% e 59,99%). Na região geográfica imediata, Capitólio recebeu a nota B; Doresópolis a nota C; Piumhi a nota B; e Vargem Bonita a nota C¹⁴⁷; de forma que o Município foco deste trabalho tem a terceira maior nota dentre os cinco comparados.

¹⁴⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Fiscalizando com TCE**. 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111625254>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁴⁷ Ibidem. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Tanto o IMRS – já mencionado – como o IEGM, assim como outros índices, levam em conta a existência/adequação dos instrumentos de gestão e planejamento existentes nos municípios (plano diretor, orçamento, políticas setoriais e etc), exatamente aqueles relativos ao Direito Econômico Municipal. De forma que a ausência ou inadequação de certos instrumentos levaram a aferição de índices ruins para o Município de São Roque de Minas, como se verá.

Quanto à legislação e instrumentos de planejamento em São Roque de Minas no ano de 2021, tem-se o seguinte cenário¹⁴⁸:

Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social - existência	Sim, com legislação específica – ano: 2011	Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança - existência	Não
Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial - existência	Não	Código de obras - existência	Sim, com legislação específica - ano: 1983
Lei de perímetro urbano - existência	Sim, com legislação específica – ano: 2014	Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	Não
Legislação sobre parcelamento do solo - existência	Sim, com legislação específica – ano: 2016	Legislação sobre servidão administrativa	Não
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo - existência	Não	Legislação sobre tombamento	Sim, com legislação específica – ano: 2017
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência	Não	Legislação sobre unidade de conservação	Não
Legislação sobre contribuição de melhoria - existência	Sim, com legislação específica – ano; 1997	Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	Não

¹⁴⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros**. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/1/94413>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Legislação sobre operação urbana consorciada - existência	Não	Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	Não
Legislação sobre direito de superfície	Não	Legislação sobre regularização fundiária	Não
Legislação sobre a legitimação de posse	Não	Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	Não
Código de Posturas	Sim, com legislação específica – ano; 1986		

Segundo dados colhidos na Prefeitura local, São Roque de Minas não possui até o presente momento um plano diretor, em que pese ser obrigatório para este município, vez que integra área de especial interesse turístico, nos termos da Lei Federal n. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

A implementação de políticas setoriais sociais consistentes está assentada na efetivação do tripé: Plano/Conselho/Fundo¹⁴⁹. O quadro abaixo, disponibilizado pela FJP, verifica a existência, em São Roque de Minas, de planos exigidos pelas legislações setoriais ou necessários para se habilitar a incentivos financeiros advindos do ICMS solidário¹⁵⁰, referentes ao ano de 2021:

Planos setoriais - 2021		
Planos setoriais	São Roque de Minas	Percentual dos municípios de Minas Gerais que possuem o plano
Plano municipal de assistência social	Sim	86%
Plano municipal de educação	Sim	99%
Plano municipal da saúde	Sim	95%
Plano municipal de saneamento	Não	42%

Fonte: Pesquisa de Informações Municipais, IBGE 2018; Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 2021. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Índice de efetividade da gestão municipal (IEGM).

¹⁴⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵⁰ Lei Estadual n° 18.030, de 12 de janeiro de 2009. É conhecida por “Lei Robin Hood” ou do “ICMS Solidário”, por seu caráter redistributivista.

Em 2020, existiam os seguintes fundos referentes às políticas setoriais em São Roque de Minas: cultura; saúde; assistência social; e meio ambiente¹⁵¹. De informações mais recentes coletadas na Prefeitura local, foram criados no Município também os fundos referentes ao turismo e ao esporte.

Já quanto à existência de conselhos setoriais, que são órgãos colegiados permanentes, integrados por representantes da população e da administração, com o objetivo de elaborar, desenvolver e fiscalizar a execução, em conjunto com o Executivo municipal, dos planos e projetos destinados à promoção das atividades relacionadas¹⁵², existiam no Município *in casu*, no ano de 2020, os seguintes: saúde; educação; cultura; assistência social; tutelar; segurança alimentar; e defesa dos direitos de crianças e adolescentes¹⁵³. Conforme informações da Prefeitura local, foram instalados mais recentemente os conselhos municipais de turismo, esporte e também de desenvolvimento econômico.

No que se refere à gestão de riscos municipal, através da qual a administração identifica, avalia e gerencia riscos que afetam a segurança, a saúde, o bem-estar e a economia da comunidade, com a participação do setor público, privado, bem como as organizações não governamentais, a fim de elaborar estratégias de prevenção e resposta a eventos imprevisíveis, como desastres naturais e incidentes de segurança¹⁵⁴, verifica-se que São Roque de Minas não dispõe de um plano de contingência de proteção e defesa civil. Inclusive, dado as fortes chuvas ocorridas na região no ano de 2022, segundo informações colhida na Prefeitura local, uma voçoroca situada em parte elevada da cidade apresentou instabilidade, gerando o desmoronamento de ruas e ameaçando diversas residências no entorno, o que persiste até o presente momento.

Tem-se ainda o campo da gestão de recursos humanos, outro indicador avaliado pela FJP, consistente no conjunto de práticas e técnicas aplicadas por profissionais que atuam com o objetivo de gerir comportamentos internos da equipe de colaboradores nas organizações e criar condições de potencializar o capital humano, de incumbência do órgão responsável pelo

¹⁵¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵² “A instalação formal de alguns conselhos (assim como de planos e fundos) setoriais é uma obrigatoriedade para que o município receba transferência de determinados recursos do governo federal e/ou estadual”. (Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024).

¹⁵³ Idem. Pesquisa de Informações Municipais 2017 e 2020; IBGE / Elaboração: Fundação João Pinheiro.

¹⁵⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Op. cit. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

desenvolvimento da política de recursos humanos, levando-se em consideração as seguintes dimensões: existência de plano de cargos e salários, avaliação de desempenho, saúde do servidor, jornada de trabalho, treinamento e capacitação¹⁵⁵. Quanto ao treinamento e capacitação de servidores, não havia em 2021 em São Roque: planejamento para servidores do planejamento; Tecnologia da Informação para servidores de TI; planejamento para servidores de outras áreas¹⁵⁶.

“A incorporação de tecnologias digitais é fundamental para as estratégias de modernização e inovação do setor público, contribuindo para melhorar a eficiência em tomadas de decisões, agilizando o acesso aos serviços e às informações”¹⁵⁷. Assim, a FJP calcula o Índice de Incorporação de Tecnologias Digitais, com bases nos seguintes quesitos: atualização semanal do site da Prefeitura municipal; existência de marcação de consultas médicas não presenciais; existência de ponto eletrônico para controle de presença de prestadores de serviços médicos; e a presença de sistemas informatizados para a elaboração do planejamento e para a realização de compras públicas e a cobrança de impostos (ISS e IPTU). Em 2021, o Município estudado apresentava o índice de 0,714 – quando o mínimo é 0 e o máximo é 1¹⁵⁸.

Outro aspecto importante na avaliação da gestão municipal é o da transparência, vez que “o acesso à informação pública e a participação social são, hoje, uma exigência para a administração governamental. É o que se chama de Governo Aberto”¹⁵⁹. Desse modo, a FJP calcula o Índice de Transparência da Gestão Municipal, avaliando a incorporação de práticas que sinalizam a transparência nas ações ligadas à gestão municipal, ponderando os seguintes quesitos: existência de lei municipal que trata de acesso à informação; divulgação das peças orçamentárias; divulgação dos relatórios da LRF; divulgação de contratos públicos na internet; divulgação de processos licitatórios na Internet; e divulgação de atas da comissão de licitação na internet. Neste quesito, o índice de São Roque de Minas foi em 2021 de 0,833 - – quando o mínimo é 0 e o máximo é 1¹⁶⁰.

¹⁵⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵⁶ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵⁷ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵⁸ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁵⁹ Ibidem. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁶⁰ Idem. **Índice de Eficiência da Gestão Municipal (IEGM)** – 2021, Tribunal de Contas do Estado de MG / Elaboração: Fundação João Pinheiro. <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>

3.4 Propostas de solução

Diante do diagnóstico estatístico acima realizado, através do qual pôde-se compreender de forma técnica os principais desafios e potencialidades do Município de São Roque de Minas, pretende-se, neste tópico, dedicar-se à explanação de possíveis soluções, sejam legislativas ou de políticas públicas, a partir da observação dos instrumentos de Direito Econômico, bem como de alternativas implementadas em outros municípios. Tem-se em conta a complexidade e peculiaridades das questões envolvidas e, por tal razão, estão as propostas focadas nos principais problemas, a partir da análise do todo.

3.4.1 Plano Diretor

A Constituição da República de 1988 impôs em seu art. 182 a competência dos municípios para formular e implementar a política de desenvolvimento urbano em seu território, orientada à “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar social”, obedecendo as “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, estabelecidos pela União, conforme disposto no art. 21, XX, da CRFB/88. Como afirmam Rezende e Ultramari:

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local¹⁶¹.

Para essa finalidade, lembra Clark, “o plano diretor é tido como norma jurídica básica de planejamento do desenvolvimento e expansão urbana e como orientador das ações do Estado e do setor privado em seu território”¹⁶². Assim, o plano diretor é um dos principais instrumentos técnicos do planejamento, este entendido aqui como: definir deliberadamente e intencionalmente objetivos e estimar as atividades necessárias para tal. O planejamento tem

¹⁶¹ REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 255-271, 2007, p. 257.

¹⁶² CLARK, Giovanni. *O Município em face do Direito Econômico*. Del Rey, 2001, p. 156.

o propósito de ser implementado e não deve estar limitado às intenções sem relação real com a viabilidade¹⁶³.

Por alguns antes visto meramente como norma de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano¹⁶⁴, o plano diretor deve ser mais amplo, quando se observa a perspectiva contemporânea, como se lê:

Portanto, o plano diretor tem uma preocupação acentuada com o ordenamento do território, não deixando, é claro, de traçar diretrizes gerais, linhas mestras, da política de desenvolvimento urbano como um todo. A idéia de desenvolvimento urbano das cidades é mais ampla; nela estão contidos os aspectos econômicos, sociais e culturais que são implementados em outras normas municipais¹⁶⁵.

Assim, podemos definir o plano diretor a partir do pensamento do Prof. Flávio Villaça:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa, da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. Esta seria uma definição a que acreditamos ser mais consensual¹⁶⁶.

Na construção de um plano diretor efetivo, faz-se preeminente uma adequada compreensão dos interesses e objetivos de uma comunidade – que mudam constantemente em aspectos diversos -; por isso, tão relevante a participação democrática da população em sua construção:

Utopias urbanas agora parecem dirigir-se não mais a uma urgente equidade na apropriação daquilo que a cidade tem a oferecer e daquilo que constitui o mínimo para aí se habitar; dirigem-se também, sem ignorar os objetivos anteriores, para tentativas de agregar aspectos naturais em um espaço que sempre se caracterizou pela desconstrução da natureza. Outros esforços se dirigem para uma utilização cada vez mais social da propriedade urbana e

¹⁶³ PFEIFFER, Peter. **Texto para discussão 37**: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. 2000, p. 13.

¹⁶⁴ “O plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico - territorial. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não trata-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano”. (VILLAÇA, Flávio et al. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999, p. 10).

¹⁶⁵ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 157.

¹⁶⁶ VILLAÇA, Flávio et al. Op. cit., p. 2.

para uma incremental participação da comunidade. Também se observa a valorização de aspectos positivos que uma cidade venha a ter, indicando propostas estratégicas de utilização das potencialidades para se distinguir num cenário globalmente competitivo. Assim, idéias se alternam e novos instrumentos são buscados para implementá-las. Não se fala aqui de passadismos, mas de simples alternância de idéias e propostas no tempo, acreditando-se na defesa de valores que não devem envelhecer¹⁶⁷.

Para mais, a “preocupação com o ordenamento das atividades econômicas, como o princípio para a manutenção das populações em seus locais de origens e a dinâmica urbana, ou seja, como a cidade se organiza, permitindo que a população tenha uma progressiva qualidade de vida, é uma das pautas mais importantes nos processos de cristalização dos planos diretores, na atualidade, principalmente em pequenos municípios”¹⁶⁸.

Sabe-se que certos padrões socioeconômicos de cidades maiores acabam por se reproduzir em cidades menores – como o fenômeno centro/periferia¹⁶⁹ -, bem como observa-se uma padronização e uniformização crescente das cidades brasileiras – pequenas e grandes - em tempos mais recentes¹⁷⁰, é necessário consignar que as demandas, assim como, a capacidade de atendê-las – especialmente nos aspectos técnicos e financeiros – são bem mais limitadas na esfera dos pequenos municípios¹⁷¹. Por tal razão, a mera reprodução de políticas públicas implementadas em outras localidades poderá não servir à finalidade desejada; assim, fundamental a existência de plano diretor que efetivamente parta de premissas atinentes à realidade do município.

Em 2001, o Congresso Nacional aprovou a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, cujo ponto focal é a garantia do direito à cidade para todos, a partir do princípio da função social da propriedade, conjugado à sustentabilidade, à inclusão social e à gestão democrática. Nesta perspectiva, o Plano Diretor pode ser considerado “um campo de construção da ação política e de construção de novos vetores de desenvolvimento econômico

¹⁶⁷ VILLAÇA, Flávio et al. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999, p. 256-257.

¹⁶⁸ BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013, p. 12.

¹⁶⁹ “O padrão mais conhecido de segregação é o centro e a periferia, reproduzido inclusive em pequenos municípios, em virtude do confinamento fundiário, do valor e do uso do solo urbano (Villaça, 2001). Como exemplo, cita-se as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) via financiamento oficial, para excluídos da moradia urbana, que são confinados em espaço periférico, representando, também, um mecanismo de exclusão e estratificação espacial e social urbana que gera e intensifica a hierarquia interna urbana. centro/periferia no interior”. (Ibidem, p. 10).

¹⁷⁰ JEUDY, H. **Espelho das cidades**. Trad. R. Janowitz. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005, p. 12

¹⁷¹ BERNARDY, Rógis Juarez. Op. cit., p. 9.

e social, no qual está em disputa a própria noção de desenvolvimento, a partir de diferentes modos de ver, dos cidadãos, sobre a cidade que desejam”¹⁷².

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos de política urbana previstos na Constituição de 1988; instrumentos que só podem ser implementados pelos municípios a partir da existência de um plano diretor. O Estatuto da Cidade estabelece em relação ao plano diretor que: deve englobar todo o território municipal (não apenas urbano); deverá garantir a participação social em seu processo de elaboração, por meio de reuniões comunitárias e audiências públicas; deverá ser revisto a cada dez anos – portanto, não é uma política de governo¹⁷³.

Quantos aos instrumentos de política urbana aplicáveis pelos municípios, por meio do plano diretor, são de três esferas: indução do desenvolvimento; regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. São os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; d) outorga onerosa do direito de construir; e) transferência do direito de construir; f) consórcio imobiliário; g) operações urbanas consorciadas; h) direito de preempção.

No aspecto econômico-financeiro, o plano diretor deve prever estratégias para a valorização das potencialidades econômicas municipais, aproveitando-se de suas vantagens competitivas (geográficas, socioeconômicas e etc.), tornando-se o principal instrumento para a captação de recursos internos e externos (públicos e privados), promovendo ainda a equalização dos investimentos no município nas áreas fundamentais ao seu desenvolvimento econômico e social¹⁷⁴.

¹⁷² BRASIL. **Plano de Governo Participativo**: Guia de elaboração, 2005, p. 42. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/181/2/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf. Acesso em: 18 jul. 2024.

¹⁷³ “O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global, constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade de Administração e dos Administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade”. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 518-519).

¹⁷⁴ BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013, p. 14.

Importante consignar ainda que um plano diretor, no contexto contemporâneo, deve assumir para realizar em nível local a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com os ODS – expostas tópicos atrás -, e da Nova Agenda Urbana (NAU), especialmente os referentes à agenda climática¹⁷⁵.

Um plano diretor, como instrumento efetivo de planejamento urbano, pressupõe a compreensão de aspectos em três esferas, quais sejam: a técnica, a legal e a política. Assim:

(...) a técnica está relacionada às informações locais que servem de base para a prospecção territorial; a jurídica diz respeito à análise de todas as condicionantes e características legais, em diferentes esferas; a política relaciona-se à mobilização comunitária, à participação dos gestores públicos, das entidades representativas (como exemplo no núcleo gestor) e da sociedade, tanto no processo de elaboração quanto de fiscalização na aplicação do Plano Diretor. As dimensões técnica e política constituem os pilares do planejamento e da gestão do desenvolvimento¹⁷⁶.

A efetivação de um plano diretor municipal exige a aprovação da câmara municipal, que deve ser responsável por promover a efetiva participação popular por meio de audiências públicas e emendar o que for de interesse da coletividade, seguida da sanção do prefeito – a quem compete a iniciativa do projeto de lei. A sua efetiva implementação exige ainda a instituição de um conselho municipal do plano diretor, com participação de representantes da população e do setor privado, com o objetivo de auxiliar e fiscalizar a sua aplicação¹⁷⁷. Ressalta-se ainda a necessidade das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), elementos fundamentais de planejamento municipal, em especial o PPA – vez que este estabelece as diretrizes do município por um período de 4 anos -, estejam em absoluta conformidade com o disposto no plano diretor.

Como já informado, no Município de São Roque de Minas não há plano diretor, em que pese a obrigatoriedade de tê-lo por força do previsto no art. 41, IV, do Estatuto da Cidade, visto que se trata de região de especial interesse turístico. Pelas razões acima expostas, entende-se como prioridade absoluta criá-lo. Todavia, alerta Clark sobre o plano diretor:

Isoladamente não garante de modo completo o desenvolvimento social da cidade nem o bem-estar dos munícipes e visitantes. Para tais fins, o Município depende de sua complementação com um conjunto de leis próprias, tais como: os códigos de obras e de posturas municipais; as leis de uso e ocupação do solo e ambientais, e principalmente dos planos de desenvolvimento econômico e social do Poder Local. É prudente esclarecer, ainda, que as normas do plano diretor são programáticas e,

¹⁷⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Políticas Públicas. Desenvolvimento econômico / Fundação João Pinheiro, **Diretoria de Políticas Públicas**. – Belo Horizonte: FJP, 2023, p. 41.

¹⁷⁶ BERNARDY, Rógis Juarez. Op. cit., p. 13.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 15.

consequentemente, dependem de outras normas, como as citadas, para terem seus comandos efetivados na realidade social¹⁷⁸.

Como exposto no tópico “3.3.6 Gestão e finanças públicas”, a legislação complementar referente à política urbana em São Roque de Minas é quase toda inexistente. Outras tão importantes como o Código de Posturas e o Código de Obras datam dos anos 80 do Século XX. Dessa forma, a efetivação do previsto em eventual plano diretor do Município *in casu* exigirá, concomitante à sua aprovação, a atualização da legislação vigente para a adequação aos objetivos expostos no plano e a criação dos instrumentos normativos necessários à implementação dos instrumentos previstos. Sem legislação complementar adequada, o plano diretor se tornaria letra morta.

3.4.2 Economia, Emprego e Renda

a) **Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico:** No tópico anterior foi reiterada a importância da legislação complementar para viabilizar a implementação dos instrumentos e, por consequência, a realização dos objetivos postos no plano diretor. Pois bem, necessário é também compreender que o plano diretor estabelecerá diretrizes gerais para as temáticas diversas, de forma que planos setoriais – ou intersetoriais, como este -, devem determinar as estratégias e métodos específicos para a realização do disposto no plano diretor em relação à campos específicos; este é o caso do plano municipal de desenvolvimento.

Deve-se ressaltar, pois, que o plano de desenvolvimento local é distinto do plano diretor municipal. Ademais, também é distinto das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Todavia, todas as legislações planejadoras estatais, por exemplo, planos: de educação, de saúde, de cultura, de desenvolvimento, diretor da cidade, de turismo, etc., devem ser articuladas dentro do PPA para os investimentos serem financiados pela LOA.

Noutro giro, o plano municipal de desenvolvimento deverá, como ensina o Prof. Clark, “basear-se em uma radiografia econômica, social, política e cultural do Município - tirada do diagnóstico das dificuldades, problemas, peculiaridades e potencialidades locais e regionais -, além de propor diretrizes e rumos, traçar ações e programas e fixar metas e

¹⁷⁸ CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 156-157.

objetivos destinados ao desenvolvimento presente e futuro da comunidade local”¹⁷⁹. Deverá ainda ser flexível para atender às mudanças do cenário econômico e social.

No tratamento das políticas econômicas intervencionistas municipais destinadas ao desenvolvimento, deverá cogitar, fundamentalmente, “da empregabilidade, do direito ao consumo das populações miseráveis. da melhora dos serviços públicos municipais, da racionalização do trânsito, da concentração ou desconcentração urbana, da habitação, da expansão das atividades produtivas e do aumento da intervenção direta, da renúncia fiscal, das obras de infraestrutura, do meio ambiente e etc”¹⁸⁰.

Um dos principais objetivos da política econômica municipal deverá ser, considerando que a maior número de empregos existentes no Município estão ali concentrados, o tratamento diferenciado à pequena empresa; tratando-se inclusive de princípio da ordem econômica (art. 170, IX, da CRFB/88). Entre as medidas de fomento aplicáveis, sugere Clark:

O Município pode, através de lei, incentivar a criação, manutenção e desenvolvimento das cooperativas, chamadas de terceiro setor, a fim de melhorar a qualidade de vida dos munícipes e contribuir para o avanço da economia local. As cooperativas de produção, consumo, trabalho e créditos podem ter concessão de uso de terras municipais, facilidades de acesso aos fundos locais de desenvolvimento e isenções dos tributos municipais para realizarem suas atividades em prol das cidades.¹⁸¹

O eventual plano municipal de desenvolvimento econômico deve cogitar ainda de políticas para aumentar a base tributária municipal vez que, como se viu, o percentual de receitas próprias na arrecadação total é inferior à 15%. Em 2021, haviam 216 empresas e outras organizações atuantes no Município¹⁸², cuja maioria é de prestadores de serviço, e, em 2024, existem 432 prestadores de serviços aptos à emissão de nota fiscal eletrônica, havendo um claro descompasso entre os números¹⁸³.

Já fora informado que o Município de São Roque de Minas instituiu um conselho municipal de desenvolvimento econômico, através da Lei Municipal nº 1.852/2023, tratando-se de órgão colegiado consultivo, deliberativo e de assessoramento do Poder Executivo

¹⁷⁹ Ibidem, p. 194.

¹⁸⁰ CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 195.

¹⁸¹ Ibidem, p. 140.

¹⁸² IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/19/143491?ano=2021>. Acesso em: 19 jul. 2024.

¹⁸³ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE DE MINAS. **NFSE - Nota Fiscal de Serviços Eletrônica**. Disponível em: <https://www.nfsebrasil.net.br/nfse/index.php>. Acesso em: 19 jul. 2024.

Municipal, competindo-lhe a promoção, o incentivo, o acompanhamento, a avaliação, a fiscalização e a revisão de planos, programas e projetos, relativos à política municipal de desenvolvimento econômico de São Roque de Minas (plano de desenvolvimento econômico). Uma das atribuições mais relevantes do conselho é a prevista no art. 2º, VI, da referida lei, que estabelece competência para: “a proposição de ações, programas e projetos previstos no Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico para serem inseridos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município”; reforçando a necessidade de conexão do plano diretor e da política de desenvolvimento com as leis orçamentárias.

Até o presente momento, a política municipal de desenvolvimento não foi elaborada. Dessa forma, incumbe ao conselho, através da participação dos representantes do setor público, do privado, das associações sem fins lucrativos e da população, elaborar o plano e depois fiscalizar sua adequada execução. Através deste instrumento, o Município poderá definir objetivos e métodos, a partir de eventual plano diretor, para a política agrícola, industrial – a eventual existência de um distrito industrial, por exemplo -, comercial, de turismo, de infraestrutura e etc., congregando os esforços dos agentes econômicos em torno de horizontes comuns.

b) Regularização e incentivo aos produtores de Queijo Canastra e outros: Como já informado, São Roque de Minas é o município aonde se concentram o maior número de produtores do internacionalmente reconhecido Queijo da Canastra; segundo dados colhidos junto à Associação dos Produtores de Queijo Canastra (APROCAN), o número estimado de produtores da iguaria neste Município é de aproximadamente 400. Desse total, apenas 35 estão associados à APROCAN e 47 ao Serviços de Inspeção Municipal (SIM)¹⁸⁴ – menos de 25% do total, portanto -, ambas são as entidades responsáveis pela concessão dos selos que certificam a adequação sanitária e procedência dos queijos; sem o selo, a comercialização do produto é vedada.

Na circunstância atual, a maior parte dos pequenos produtores comercializa seus produtos de forma irregular, sem nenhuma certificação, valendo-se de atravessadores –

¹⁸⁴ Até o ano de 2022. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE DE MINAS. **Serviço de Inspeção Municipal (SIM)**. Disponível em: https://www.docbox.com.br/saoroquedeminas/admin/arquivos/2020/Publica%C3%A7%C3%B5es/SIM_-_Servi%C3%A7o_de_Inspe%C3%A7%C3%A3o_Municipal/882/882_SIM-PRODUTORESDES%3%83OROQUEDEMINAS-GERAL.pdf. Acesso em: 22 jul. 2024.

popularmente chamados de “queijeiros” -, que adquirem os produtos nas fazendas, por preços consideravelmente mais baixos que os de mercado, e os revendem em outros municípios Brasil a fora. Ambas as classes, de produtores irregulares e de “queijeiros”, representam segmentos importantes da economia local, vez que é neste mercado que a maior parte dos queijos são comercializados, bem como, os atravessadores, em geral, são responsáveis por comprar e levar mercadorias da cidade aos moradores da zona rural, movimentando fortemente a economia local.

Todavia, a irregularidade da produção e comercialização do Queijo Canastra, restringe enormemente as possibilidades de ganho dos produtores que estão, em sua larga maioria, em regime de economia familiar, como atestado em dados acima. Os queijos irregulares não podem ser vendidos em supermercados, não podem ser comprados por órgãos públicos em processos licitatórios, tampouco expostos em feiras ou servidos em restaurantes, restando aos produtores tão somente a sua venda por preços irrisórios aos atravessadores. Para os “queijeiros” então, uma vida de riscos, vez que viajam centenas de quilômetros com produtos alimentícios sem certificação sanitária, indicação de procedência ou nota fiscal – em muitos casos -, sujeitos a perder toda sua carga e a responder processo criminal se parados por algum órgão fiscalizador¹⁸⁵. Os preços irrisórios pagos pelos queijos irregulares ameaça a própria existência do produto, vez que cada vez mais produtores optam por migrar à venda de leite ou a monocultura de alguma *commodite*.

O Selo ARTE, criado pela Lei Federal nº 13.680/2018, por exemplo, permite a comercialização interestadual de produtos artesanais, como o queijo. Outrossim, quando o SIM está vinculado ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA, a certificação concedida também permite a comercialização em nível nacional¹⁸⁶.

O Serviços de Inspeção Municipal (SIM) de São Roque de Minas foi instituído pela Lei Complementar 144/2017 para inspecionar e fiscalizar a industrialização, o beneficiamento e a comercialização de produtos de origem animal, dessa forma, não só o

¹⁸⁵ Não são incomuns casos de toneladas de queijos serem jogados fora por irregularidades, veja-se: SOARES, Lucas. Queijo proibido? Entenda o que levou o produto da Canastra a ser considerado clandestino. **Portal G1**, 14/06/2019, 06h27. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/minas-dos-queijos/noticia/2019/06/14/queijo-proibido-entenda-o-que-levou-o-produto-da-canastra-a-ser-considerado-clandestino.ghtml>. Acesso em 24 jul. 2024.

¹⁸⁶ BRASIL. **Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI-POA**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/defesa-agropecuaria/suasa/sisbi-1>. Acesso em: 24 jul. 2024.

queijo, mas também carnes – como o frango caipira, a carne de porco guardada na banha e outros produtos típicos. Apesar disso, na relação mais recente disponível no sítio da Prefeitura local, referente ao ano de 2022, apenas 47 produtores de queijo e 5 de outros produtos de origem animal estavam registrados no SIM¹⁸⁷. As razões para tal situação são diversas, mas se destacam três: a presunção de elevado custo financeiro dos produtores para adequação às normas do SIM; a resistência cultural dos produtores a modificarem, mesmo que minimamente, métodos/padrões utilizados há 300 anos na produção do Queijo Canastra; e, por fim, o simples desconhecimento a respeito das vantagens da certificação.

Para além dos produtos de origem animal, praticamente inexistem neste Município, conforme informações coletadas na Prefeitura local e em supermercados, a comercialização de hortaliças, verduras e cereais produzidos pela agricultura familiar da Comuna. Os processos licitatórios para aquisição de alimentos são vencidos por fornecedores de outros municípios vizinhos, assim como os produtos adquiridos pelos supermercados. Parece absurdo que em um município com as dimensões territoriais deste e com a agropecuária organizada basicamente sob o regime de economia familiar, não haver produção e comercialização de produtos da cesta básica. Existe uma tendência expressiva à migração para a monocultura e, mais uma vez, a falta de certificação de produtores para a comercialização de hortifrutigranjeiros.

Nesse sentido, é emergente a necessidade de formulação de política agrícola, com políticas públicas direcionadas, para a promoção da regularização dos produtores da agricultura familiar, sejam os de queijo, de outros produtos de origem animal ou hortifrutigranjeiros. A primeira medida a ser tomada pelo Poder Público é a coleta e consolidação de informações a respeito do número exato de produtores e atravessadores irregulares existentes, sem a qual política pública nenhuma será possível.

A falta de política pública setorial é tão evidente que o Executivo municipal sequer dispõe de dados consolidados a respeito do número de produtores irregulares existentes no Município. Propõe-se, então, que por meio de parcerias com instituições afins, como o Instituto Mineiro de Agricultura (IMA), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

¹⁸⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE DE MINAS. **Serviço de Inspeção Municipal (SIM)**. Disponível em: https://www.docbox.com.br/saoroquedeminas/admin/arquivos/2020/Publica%C3%A7%C3%B5es/SIM_-_Servi%C3%A7o_de_Inspe%C3%A7%C3%A3o_Municipal/882/882_SIM-PRODUTORESDES%20OROQUEDEMINAS-GERAL.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), e entidades locais e regionais, como a Cooperativa de Crédito SICOOB Sarom, a APROCAN e o Instituto Federal de Minas Gerais, *campus* Bambuí, para a promoção da informação junto aos produtores locais e atravessadores a respeito das vantagens – para não dizer necessidade – de regularização da sua atividade. Para tal, a realização de palestras e cursos na cidade e nas vilas distritais com o intuito de informar e qualificar os locais; se necessário, visitar cada uma das fazendas.

Outra medida importante, relativa aos custos financeiros da adequação dos produtores, é a criação de um fundo municipal para essa finalidade. Os recursos para tal viriam dos cofres públicos mas também de parceiros privados, empresas locais comprometidas com o desenvolvimento local; outrossim, se necessário, a concessão de incentivos fiscais para produtores e atravessadores aderentes da qualificação, por um período de tempo, como também, para empresas dispostas a financiar o fundo. Para mais, o Executivo municipal poderia agir para viabilizar linha de crédito especial nas cooperativas de crédito existentes no Município direcionada para a finalidade de regularização de produtores.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é mais uma política pública fundamental para o fortalecimento e estímulo à agricultura familiar. O PAA: “Realiza a compra direta de alimentos de agricultores familiares, sem necessidade de licitação e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como à rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e à rede pública e filantrópica de ensino”¹⁸⁸. Necessário também que o Governo municipal desenvolva ações de aquisição de alimentos para atender a demandas regulares para hospitais e outras entidades públicas, as quais não existem em São Roque de Minas segundo dados do IBGE¹⁸⁹.

Sugere-se ainda a criação de um programa municipal para que, a partir da aquisição de maquinário agrícola básico pela Administração – como tratores e arados -, seja viabilizado o empréstimo desses implementos aos produtores menores, com vistas à incentivar e facilitar o trabalho agrícola destes, mediante o pagamento tão somente do combustível consumido. Outrossim, políticas de melhoramento genético do gado, como a doação pelo Executivo

¹⁸⁸ BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/comunicabr/lista-de-aco-es-e-programas/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 24 jul. 2024.

Acesso em: 24 jul. 2024.

¹⁸⁹ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/10084/71890>. Acesso em: 24 jul. 2024.

municipal de material genético para inseminação de matrizes (vacas), tende a aumentar a produtividade dos rebanhos em um médio prazo.

Segundo informações do MUNIC - Suplemento Inclusão Produtiva, o Município de São Roque de Minas também não desenvolve ações de incentivo para acesso ao crédito e ao seguro rural; ações de aquisição ou empréstimo de tratores e implementos agrícolas; ações de doação de sementes ou matrizes de pequenos animais; ações de apoio a transporte, armazenagem, comercialização e distribuição de alimentos; ações de fomento a empreendimentos coletivos rurais – como cooperativas e assentamentos; e ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos coletivos rurais¹⁹⁰. Todas essas políticas são fundamentais para possibilitar a regularização dos pequenos produtores rurais. Deve-se, pois, fazer constar do eventual plano diretor uma política agrícola consistente, orientada, especialmente, ao apoio aos trabalhadores da agricultura familiar. O impacto socioeconômico positivo deve ser enorme em um médio e longo prazo.

c) Melhoria da infraestrutura de tráfego rural: Como já mencionado, o Município de São Roque tem extensão territorial de 2.098,867 km² e aproximadamente 2.800 km de estradas rurais sem pavimentação alguma. Por essas estradas são escoadas a produção agropecuária do Município que, como já afirmado, representa 46% do PIB local. Transitam também os alunos residentes da zona rural para irem à escola e os moradores para todas as outras finalidades.

A falta de calçamento exige o dispêndio de enormes somas de dinheiro da Administração Municipal para a manutenção – ressalta-se o dado já apresentado de que a Secretaria Municipal de Transportes e Obras Públicas representou o segundo maior gasto do Executivo municipal no ano de 2023. Apesar dos esforços contínuos, há sempre enormes transtornos no período de chuvas, que praticamente tornam inacessíveis diversas propriedades situadas no Município. Em algumas regiões, a produção agrícola é praticamente inviabilizada pela dificuldade logística. Tal problema se agrava ano a ano pela expansão vertiginosa da atividade agropecuária – como já demonstrado em dados -, que exige o crescente tráfego de maquinários e caminhões pesados. Outro prejuízo decorrente do estado de conservação ruim das vias rurais, é a perda de arrecadação tributária, vez que os moradores de regiões mais distantes da sede optam por fazer suas compras, comercializar seus produtos

¹⁹⁰ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama municipal**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/pesquisa/10084/71890>. Acesso em: 24 jul. 2024.

e consumir serviços em municípios vizinhos cuja cidade esteja mais próxima – não à toa as receitas próprias de São Roque de Minas são tão baixas na análise do montante geral.

A solução que se apresenta, em primeiro lugar, é no aspecto de melhoria da gestão, com a criação de um Sistema de Gestão de Estradas Rurais (SISGER). Tal sistema foi implantado em Lages, Santa Catarina entre os anos de 2014 a 2016:

A iniciativa é um modelo de gestão que definiu e consolidou procedimentos e diretrizes para a administração pública municipal. O SISGER é composto por cinco linhas de ação: (1) Atendimento da população, (2) Cadastro e criação de banco de dados geográficos, (3) Sinalização e Endereçamento, (4) Manutenção das Estradas, e (5) Normatização. Como resultados, pode-se destacar a redução no número de solicitações da população na ordem de 35% entre o período de 2014 e 2015. A inovação proposta pelo projeto alcançou reconhecimento estadual com a premiação pelo concurso “Boas Práticas em Gestão Pública”, realizado pela Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina, e em nível nacional com a realização de uma missão técnica em Lages pelo Ministério da Agricultura em fevereiro de 2017 para conhecer o sistema e difundir a experiência para outros municípios¹⁹¹.

Em resumo, o sistema de gestão é composto pelas seguintes partes:

1) Atendimento à população: Para facilitar a comunicação entre a população e os gestores públicos foi desenvolvido um aplicativo para tablet e celulares, denominado Gerencia Vias, pelo qual são enviados pelos usuários das vias rurais informações e fotos georreferenciadas para a Secretaria. O aplicativo funciona como um coletor de informações, pois é possível registrar problemas nas vias, sem o uso da internet, armazenando no celular e enviando posteriormente quando possuir acesso à internet. As informações são recebidas e centralizadas em um endereço virtual. Os colaboradores da Secretaria utilizaram o aplicativo como uma ferramenta para complementar os atendimentos realizados na sede do órgão.

2) Cadastro e criação de banco de dados geográficos: Com objetivo de reunir informações necessárias para realizar a gestão das estradas rurais no município buscou-se implantar esse componente através de duas metas: a criação de um cadastro e a implementação de um banco de dados geográficos para as estradas rurais.

3) Manutenção das Estradas Rurais: As atividades relacionadas à manutenção das estradas rurais consistem nas operações permanentes realizadas nas vias utilizando máquinas, caminhões e recursos humanos e financeiros, com o objetivo de melhorar sua trafegabilidade. A implantação do SISGER a partir de 2014 teve como objetivo otimizar o uso dos recursos

¹⁹¹ SAVIAN, Moisés; SILVA, A. M. Sistema de gestão de estradas rurais: inovação na administração pública municipal em Lages, Santa Catarina. In: **X Congresso CONSAD Gestão Pública**. 2017.

investidos na atividade de manutenção e conservação das estradas. A definição do plano de trabalho das atividades de manutenção ocorreu de acordo com o atendimento a população e a situação de trafegabilidade das estradas avaliada a partir das análises a campo. A equipe de manutenção foi dividida em duas, possibilitando o trabalho em duas regiões diferentes. Paralelamente foram contratadas empresas terceirizadas para realização de serviço completo de manutenção com patrolamento, drenagem e revestimento da via com uma camada de 15 centímetros de cascalho.

4) Sinalização e Endereçamento: A sinalização e endereçamento compreenderam as medidas necessárias para melhorar a localização das comunidades e orientar o trânsito com a colocação de placas indicativas e informativas. Essas placas também auxiliam na entrega de produtos a população rural, facilitam o fluxo urbano-rural e auxiliam a atividade turística.

5) Normatização: A qualidade das estradas rurais é dada pelas operações de manutenção e conservação das mesmas, mas também pelo uso realizado por veículos leves e pesados. Com base nesse entendimento procurou-se desenvolver uma legislação que definiu as responsabilidades de usuários e do poder público. Entre as responsabilidades do Executivo municipal está o atendimento, as manutenções das vias, com cuidados específicos para a drenagem, à pista e os equipamentos e a publicação semestral de um boletim informativo sobre as manutenções realizadas. Para a população ficou proibido fechar, diminuir a largura, danificar a pista ou impedir ou dificultar o livre trânsito pelas vias públicas, bem como os proprietários dos terrenos marginais não poderão impedir o escoamento, por suas terras, das águas pluviais ou resultantes de drenagem executadas nas estradas rurais.

Sugere-se ainda, como outros municípios da região tem feito, o calçamento dos pontos mais críticos das vias rurais principais, seja com asfalto ou bloquetes (ambientalmente mais correto e econômico). Apesar do custo de pavimentação ser elevado, é preciso persistir no esforço, vez que o calçamento dos referidos pontos oferece solução mais efetiva ao problema, reduzindo no médio prazo os custos com manutenções paliativas e diminuindo os transtornos no escoamento de produção em período chuvoso. Não se tratando propriamente de calçamento, mas cobertura da camada de terra, alguns municípios brasileiros tem utilizado com sucesso pó de brita e resíduos da construção civil¹⁹².

Outra proposta é a criação de um calendário de obras municipal, por meio de lei

¹⁹² RODRIGUES, Rivelino. Aproveitamento de resíduos da construção civil em reparos de estradas rurais em Jales/SP. 2017. Dissertação de Mestrado. **Universidade Brasil**, *passim*.

municipal, através do qual o Executivo municipal seria obrigado a divulgar antecipadamente as obras, especialmente de manutenção de estradas rurais, com antecedência, a fim de viabilizar a organização da população daquela localidade em face de eventuais transtornos, como também, para que lhes seja possível informar à Administração sobre problemas naquela região que necessitem solução.

Por fim, tem-se a questão relativa à pavimentação da BR-146. A estrada de 678,7 quilômetros liga Patos de Minas, Minas Gerais, a Guarulhos, São Paulo, passando por São Roque de Minas. Todavia, o trecho que interliga o município estudado ao município de Tapira não é pavimentado; para mais, a manutenção é realizada por São Roque de Minas, sem qualquer participação do Governo Federal. A falta de pavimentação não só prejudica fortemente a economia local, como impacta também a economia estadual, vez que representa um vácuo de infraestrutura viária no Oeste mineiro. O acesso à Comuna por via pavimentada só se dá por Piumhi.

Dessa forma, a pavimentação da BR-146 produziria um enorme impacto econômico na realidade local, vez que promoveria uma efetiva melhora na malha viária disponível, com a conseqüente viabilização e barateamento de custos da produção agropecuária. Outrossim, facilitaria o acesso aos pontos turísticos e a vida dos moradores da zona rural. Noutro giro, reduziria os custos da Administração municipal com a manutenção das estradas rurais. Enfim, incomensuráveis seriam os ganhos. Outra alternativa, de curto prazo, é pleitear que o Departamento Nacional de Trânsito (DNIT) assumira a responsabilidade – o que já deveria fazer – pela manutenção da via, como faz em outras rodovias não pavimentadas.

Propõe-se então a realização de estudo de impacto socioeconômico em caso de eventual asfaltamento da BR-146, que esclareça a relação custo da obra/benefício auferido, no médio e longo prazo, não só para São Roque de Minas, mas também para os demais municípios da região, como para o Estado de Minas Gerais e para a União Federal. A partir desse estudo, promover a mobilização das lideranças políticas regionais, deputados atuantes ali, lideranças do setor privado de expressão, líderes de associações civis e etc., para que o Governo Federal seja pressionado a reconhecer a relevância da obra.

d) Distrito Industrial: Como foi demonstrado, a economia de São Roque de Minas é altamente dependente do setor primário, sendo que a indústria, nos dados apresentados, vem apresentando ao longo dos últimos anos considerável queda quanto à sua participação total. Fora evidenciado também que os melhores salários médios do Município estão concentrados

nos setores financeiro e industrial – como ocorre na grande maioria dos municípios¹⁹³.

Nesse sentido, faz-se necessário a formulação de uma política municipal industrial. Embora ocorra, em geral, uma preferência dos industriais pela instalação de empreendimentos em cidades médias, diante da maior disponibilidade de infraestrutura e mão de obra¹⁹⁴, é possível conceber a existência de interesse de certos setores por São Roque de Minas, em vista de nossos diferenciais competitivos, quais sejam: posição geográfica favorável, entre o Triângulo Mineiro, o Norte de São Paulo e o Sul de Minas – todas regiões de expressiva movimentação econômica -; a alta disponibilidade de matérias-primas derivadas da agropecuária; e, certamente, o renome nacional relativo ao Queijo da Canastra.

Desse modo, é plenamente concebível trabalhar pelo estabelecimento de um setor industrial que, baseado nas potencialidades locais, seja direcionado ao beneficiamento e manufatura dos produtos primários, como leite, da carne, da soja, café e outros. Assim, pode-se pensar, fundamentalmente, em indústrias de transformação, como laticínios e fábrica de rações, assim como, estruturas de armazenamento e etc.

Para tal, neste modelo de industrialização típico no Brasil, o Estado – neste caso, na pessoa do Município -, incumbe-se de oferecer aos potenciais investidores benefícios fiscais de natureza tributária, infraestrutura nos distritos direcionados à indústria e a doação de lotes de terreno para sua instalação¹⁹⁵. Os custos são elevados, mas o impacto socioeconômico geral positivo é muito expressivo no longo prazo, dentre os quais, pode-se mencionar, a permanência e vinda de mão-de-obra qualificada na localidade. Para tal, propõe-se mais uma vez a constituição de fundo municipal para captar recursos direcionados à construção de um distrito industrial local, com recursos públicos e privados, concomitantemente, a busca por investidores privados interessados na instalação de empreendimentos, valendo-se para tal dos parceiros institucionais afins, como a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE). Deve haver especial enfoque nas indústrias de médio e pequeno porte, privilegiando-se empresários locais que tenham interesse em expandir suas atividades para o

¹⁹³ TAVARES, Lucas. Indústria lidera ranking de melhores salários em São José, Taubaté e Jacareí; veja valores por área. **Portal G1**, 25/06/2024, 17h42. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2024/06/25/industria-lidera-ranking-de-melhores-salarios-em-sao-jose-taubate-e-jacarei-veja-valores-por-area.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2024.

¹⁹⁴ GOMES, M. T. S.. Cidades Médias e a formação de novos espaços produtivos na rede urbana brasileira: Algumas considerações sobre a cidade de Uberaba-MG/Brasil. **XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)**, Lima-Peru, 2013, p. 6.

¹⁹⁵ MATUSHIMA, Marcos Kazuo; DE JESUS SOUSA, Thiago. **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E INDÚSTRIA EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DOS DISTRITOS INDUSTRIAIS DE UBERABA-MG**. 2021, p. 1.

setor secundário. A referida política deve vir em decorrência de previsão no plano diretor.

e) **Política municipal de turismo e cultura:** Apesar do indiscutível potencial turístico existente em São Roque de Minas, pela diversidade de riquezas naturais e culturais, bem como da instituição, por determinação da Lei Municipal 1.699/2017, do conselho municipal de turismo e do respectivo fundo, seguido da disposição para que seja formulado plano municipal de turismo, parece, pelos dados já colacionados, que tais medidas não têm surtido os efeitos esperados – como fica evidenciado na participação ainda pequena do setor de serviços no PIB municipal. Tampouco, existe política municipal de cultura, a fim de proteger e incentivar as manifestações culturais locais.

Inexiste no Município em estudo bens culturais tombados – apesar de dispor de igrejas e casas com mais de 200 anos de existência-; também não fora criado um calendário anual de eventos que seja amplamente divulgado em nível nacional – apesar de existirem festividades religiosas-culturais, como a Festa de São João, também já bicentenárias -; não foi estabelecida qualquer política municipal para apoio ao setor turístico e cultural, seja de ordem financeira ou de qualificação; por fim, não parece haver conhecimento ou adesão do setor privado ao plano municipal de turismo.

Dessa forma, sugere-se desde logo a reformulação da política municipal de turismo, para que esta conte ampla e democrática participação do setor – que já está organizado por meio de associação – no estabelecimento de diretrizes, objetivos e instrumentos para resolução dos problemas; nesta política prever a criação de um sistema municipal de turismo, para a promoção de ações em frentes diversas. Propõe-se ainda o estabelecimento de um calendário anual das festividades típicas com divulgação em nível nacional, vez que apesar da tradição desses eventos, continuam em absoluto restritos aos moradores locais. Sugere-se, tão logo, a celebração de parcerias com a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT-MG), com os serviços sociais autônomos SEBRAE e SENAC, para a disponibilização contínua de cursos de qualificação dos empresários e trabalhadores do setor turístico, bem como para que o órgão estadual possa auxiliar na promoção da divulgação dos eventos locais. Conforme dados apresentados, a maior parte das empresas do setor são de pequeno porte e, portanto, merecem especial destaque. Sugere-se ainda a criação de uma política municipal de cultura e preservação do patrimônio.

Outras propostas são a exploração de outras frentes de eventual interesse turístico, para além do queijo e das riquezas naturais, como já dito, as culturais – manifestas nos

eventos típicos locais -, mas também o turismo de experiência do café e outros produtos da região. Desse modo, tem-se que para aumentar o percentual de receitas próprias em face do PIB total, o turismo, enquanto parte do setor de serviços – portanto, gerador de Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISQN), de competência municipal, por se tratar efetivamente de um diferencial competitivo nesta localidade, é certamente o caminho de maior potencial¹⁹⁶.

f) Incentivo ao associativismo e cooperativismo: O art. 172, §2º, da Constituição da República determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo, tratando-se estes, portanto, de princípio da ideologia constitucionalmente adotada. Como já se viu, São Roque de Minas tem um histórico muito positivo em relação a prática do cooperativismo de crédito, bem como, uma política educacional voltada para essa perspectiva.

Dessa forma, sob a perspectiva da intervenção indireta do Estado na economia, pode o município:

(...) através de lei, incentivar a criação, manutenção e desenvolvimento das cooperativas, chamadas de terceiro setor, a fim de melhorar a qualidade de vida dos munícipes e contribuir para o avanço da economia local. As cooperativas de produção, consumo, trabalho e créditos podem ter concessão de uso de terras municipais, facilidades de acesso aos fundos locais de desenvolvimento e isenções dos tributos municipais para realizarem suas atividades em prol das cidades¹⁹⁷.

Uma cooperativa que poderia gerar um impacto social não só econômico mas também ambiental, considerando a existência de lixo em São Roque de Minas, como já informado, seria a reciclagem. Noutro giro, o estímulo ao associativismo em geral, em especial, as associações já existentes no Município – como a Comercial, a de Produtores de Queijo Canastra e etc – sejam as de missão produtiva, representativa e etc.¹⁹⁸, podem – e devem – ser apoiadas pela Administração Pública, através dos meios colacionados acima.

3.4.3 Realidade Social

a) Habitação popular: O panorama social é permeado por questões atinentes a todos os

¹⁹⁶ CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001, p. 154-155.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 152.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 152.

outros tópicos, cujas propostas apresentadas nestes, se implementadas, certamente produzirão impactos positivos naquele. Desse modo, nesse tópico será abordado um gargalo que há muito impacta a realidade socioeconômica do Município de São Roque de Minas; as habitações populares.

Desse modo, convém informar que o último programa de construção e doação de habitações de interesse social para pessoas de baixa renda no Município estudado foi realizado ainda nos anos 80. Considerando o alto percentual – em comparação regional – de pessoas em situação de pobreza, tendo-se ainda em vista que a despesa com aluguel consome fortemente a renda das pessoas mais pobres¹⁹⁹, urge a necessidade de se estabelecer uma política municipal de habitação popular. Apesar das limitações orçamentária do Município, existem alternativas para realizá-la.

Propõe-se tão logo a constituição de um conselho municipal de habitação, com a respectiva política municipal direcionada, e um fundo municipal para captar os recursos. Este fundo, criado por lei municipal, poderia receber para além dos recursos públicos próprios, recursos destinados por outros entes federados, bem como da iniciativa privada local – para quem se poderia pensar em contrapartidas na forma de incentivos fiscais. Em sede de recursos próprios, imóveis não utilizados do município poderiam integrar o patrimônio do fundo, seja para serem doados às pessoas de baixa renda ou alienados para capitalizar. Exemplo dessa proposta é o previsto na Lei Municipal nº 1.417/2009, do Município de São José dos Pinhais – PR.

Outra alternativa, para recuperar bairros mais pobres e em situação de degradação, valendo-se de recursos privados para tal, são as operações urbanas consorciadas, como explica Bernardy: “O instrumento de operações urbanas consorciadas é um conjunto de intervenções, mediadas pelo poder Executivo municipal, em parceria com a iniciativa privada, mediante a participação dos proprietários, associação de moradores, usuários e demais interessados, com o objetivo de efetivar transformações urbanísticas (ex: sociais e ambientais) em áreas urbanas”²⁰⁰.

Sugere-se ainda a criação de um programa municipal de regularização fundiária, que

¹⁹⁹ VILLAS BÔAS, Bruno. Para os mais pobres, habitação representa mais de 40% dos gastos. **Valor Econômico**, 04/10/2019, 10h51. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/04/para-os-mais-pobres-habitacao-representa-mais-de-40percent-dos-gastos.ghtml>. Acesso em: 26 jul. 2024.

²⁰⁰ BERNARDY, Rógis Juárez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013, p. 29.

viabilize a outorga da propriedade às famílias mais pobres que detenham o imóvel de fato, mas não de direito. A política municipal de habitação popular, com todas as políticas públicas direcionadas, é outra de presença obrigatória no plano diretor.

b) Política municipal de esportes: É nacionalmente reconhecida a importância do esporte enquanto política pública de saúde, como também, dos seus efeitos na redução da marginalidade juvenil²⁰¹. De tal forma, o incentivo da prática pelo Município é não só justificável como necessário. Em São Roque de Minas, a Lei Municipal 1.646/15 instituiu o conselho municipal de esportes, como também, o fundo municipal respectivo.

A proposta para potencializar os impactos da política municipal de esportes é, na perspectiva do já salientado apoio ao associativismo, promulgar uma lei municipal de incentivo ao esporte, com o fito de viabilizar a criação de uma associação local com foco na prática esportiva, que reúna os atletas das diversas modalidades, engajando-os na construção das políticas públicas, na promoção das atividades e também lhes dando representatividade perante o Poder Público. Através da associação, considerando a disposição sempre limitada de recursos públicos, seria possível viabilizar recursos privados diretos na atividade. Tal experiência tem colhido resultados positivos em outros municípios brasileiros²⁰².

3.4.4 Saúde e saneamento

a) Serviço autônomo de água e esgoto: São Roque de Minas, como tantos outros municípios mineiros, encara problemas perenes e severos na prestação de serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto, em decorrência das falhas da concessionária Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)²⁰³. Prestadora do serviço desde o ano de 1997, através de contrato celebrado com dispensa de licitação, repleto de lacunas

²⁰¹ NOGUEIRA, Quéfren Weld Cardozo. Esporte, desigualdade, juventude e participação. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, p. 103-117, 2011, passim.

²⁰² TEIXEIRA, Daniel Marangon Duffles; DE OLIVEIRA MARTINS, Stéfanni; DOS REIS, Glenderson Rodrigues Santos. **Lei de Incentivo ao Esporte como estratégia de Gestão:** Estudo de caso em uma associação esportiva de formação.

²⁰³ Como exemplo, Nova Serrana, que enfrenta problemas semelhantes: G1 CENTRO-OESTE DE MINAS. Decisão do TJMG permite que Nova Serrana prossiga com licitação e Copasa preste serviço de saneamento até conclusão do processo. **Portal G1**, 08/07/2021, 11h58. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2021/07/08/decisao-do-tjmg-permite-que-nova-serrana-prossiga-com-licitacao-e-copasa-preste-servico-de-saneamento-ate-conclusao-do-processo.ghtml>. Acesso em: 28 jul. 2024.

quanto a prazos de execução de obras, a COPASA até o presente momento não foi capaz de universalizar o abastecimento de água e o tratamento de esgoto na Comuna – também, nas vilas distritais de São José do Barreiro e Serra da Canastra não há sequer uma residência atendida pelo sistema de escoamento e tratamento de esgotos, que é despejado em fossas.

Através de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara Municipal de São Roque de Minas em 2020²⁰⁴, foi constatado diversas irregularidades, desrespeitando cláusulas contratuais, na prestação de serviço da COPASA neste Município, dos quais se destacam: o despejo de efluentes de esgoto em cursos d'água (apesar da tarifa de tratamento de esgoto equivaler a 90% da tarifa de abastecimento de água, como sofrem outros municípios²⁰⁵); estação de tratamento de efluentes inoperante, gerando odor forte em bairros residenciais; a presença de encanamento de amianto (cancerígeno); falta de limpeza da barragem que fornece água à Cidade e inadequação dos reservatórios; entre outros. Dos problemas relativos à prestação de serviços pela COPASA, como dos danos ao meio ambiente reiteradamente provocados, resultaram diversas ações judiciais em face desta, das quais se destaca a Ação Civil-Pública 0004259-61.2013.8.13.0643, que pode resultar em condenação do Município no importe de R\$ 500.000,00. A concessão termina em 2027.

Considerando a exiguidade do prazo, bem como da baixa expectativa de melhorias na prestação do serviço da Sociedade de Economia Mista – vez que ocorrem reiteradamente em muitos municípios mineiros -, urge a necessidade de estabelecer alternativas. Nesse sentido, a possibilidade mais evidente parece ser a constituição de um Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), como tem optado diversos municípios – como o caso de Piumhi, na região geográfica imediata -, através do qual o próprio Município tornaria a prestar os serviços através de autarquia²⁰⁶. Para viabilizar a constituição de um SAAE, dois aspectos fundamentais precisam ser considerados, quais sejam: a viabilidade financeira e a técnica.

Quanto ao aspecto financeiro, conforme informações colhidas no sítio eletrônico da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), a COPASA auferiu lucro líquido anual de

²⁰⁴ Instituída pela Portaria nº 3/2020, da Câmara Municipal de São Roque de Minas.

²⁰⁵ Vide Alpinópolis: G1 SUL DE MINAS. Prefeitura municipal de Alpinópolis anuncia nova empresa para água e esgoto e dá 10 dias para Copasa deixar a cidade. **Portal G1**, 13/04/2024, 10h47. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2024/04/13/Prefeitura-municipal-de-alpinopolis-anuncia-nova-empresa-para-agua-e-esgoto-e-da-10-dias-para-copasa-deixar-a-cidade.ghtml>. Acesso em: 28 jul. 2024.

²⁰⁶ MARTINS, Talles Dias. **As vantagens e desvantagens na criação de uma autarquia para a prestação dos serviços de água e esgoto no município de Caxias do Sul-RS**. 2019, *passim*.

aproximadamente R\$ 2.5 milhões de reais ano em São Roque de Minas²⁰⁷, pelo que fica evidente não só a sustentabilidade financeira do serviço na localidade, como a lucratividade.

No aspecto técnico é que se verifica eventual dificuldade. A prestação do serviço por autarquia municipal exige a contratação de mão-de-obra qualificada para tal – o que pode não ser tão fácil em um município de aproximadamente 7 mil habitantes. Todavia, muitos dos atuais funcionários da COPASA são naturais de São Roque de Minas, pelo que talvez desejem permanecer ali, trabalhando na autarquia municipal.

Existem, todavia, outras alternativas, que não o SAAE, também adotadas por diversos municípios. Outra alternativa, que parece mais interessante, é a figura dos consórcios intermunicipais de saneamento básico que, segundo a Lei Federal nº 11.445/2007, terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais²⁰⁸. A respeito dos consórcios, explica Isabela Giglio:

De fato, os consórcios permitem ganho de escala, uma vez que viabilizam a construção e a operação de unidades de uso compartilhado pelos Municípios (estações de tratamento de água e de esgoto, aterro sanitário, laboratório, oficina etc.).

Por meio dos consórcios também é possível alcançar a melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios por meio do desenvolvimento de programas coletivos de interesse de todos, tais como programa para redução de perdas nos sistemas de abastecimento de água, programa para coleta seletiva de resíduos, entre outros.

Além disso, por meio dos consórcios é viável a formação de acordos em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em áreas de conurbação urbana, favorecendo a racionalização e a otimização da aplicação dos recursos públicos, o que se dá também através de compras compartilhadas de equipamentos e insumos, contratação coletiva de

²⁰⁷ Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). **Municípios não habilitados**. 2024. Disponível em: https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/SITE_fmsb_anexo_i_estimativa_repasses_ao_habilitados_31_05_2024_2.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

²⁰⁸ Exemplo bem sucedido ocorre no Espírito Santo: “Com o objetivo de aumentar a cobertura de saneamento básico, capacitar os profissionais e melhorar os serviços ofertados a população, foi implantado em novembro de 2011 o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES). O Consórcio é formado pelos 25 municípios, onde a gestão das ações de saneamento básico é de responsabilidade dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), beneficiando aproximadamente 1 milhão de habitantes. Atualmente, aproximadamente 1/3 do Estado é atendido exclusivamente por serviços municipais de saneamento”. (Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo. **O que é o CISABES?** Disponível em: <https://novo.cisabes.com.br/o-que-e-a-regulacao/o-que-e-o-cisabes/#:~:text=%C3%89%20um%20CONS%C3%93RCIO%20P%C3%9ABLICO%20criado,res%C3%ADduos%20s%C3%B3lidos%20e%20drenagem%20urbana>. Acesso em: 28 jul. 2024).

serviços técnicos, entre outros exemplos²⁰⁹.

Inclusive, os consórcios públicos podem ser alternativa também para a política de tratamento de resíduos sólidos (como já afirmado, São Roque de Minas ainda conta com um “lixão”), vez que, como ensina o Prof. Bruno Wanderley Júnior e a Profa. Danielle Maciel Ladeia Wanderley:

Os Consórcio Públicos permitem a diminuição dos custos e o ganho na escala de produção, além de ampliar a prestação do serviço público e otimizar o uso de equipamentos de recursos humanos e recursos públicos. A formação dos Consórcios Públicos de resíduos sólidos, permite aos entes federativos e, em especial aos municípios de pequeno porte, buscar soluções conjuntas para os problemas dos aterros sanitários, racionalizando o modelo de gestão e otimizando os recursos necessários por meio de um planejamento integrado²¹⁰.

b) Plano/Conselho/Fundo de saneamento básico: Independente da alternativa adotada para o saneamento básico em São Roque de Minas -se autarquia municipal, se consórcio intermunicipal ou mesmo a renovação com a própria COPASA -, urge desde logo a constituição de conselho municipal de saneamento básico, concomitantemente, a formulação de plano referente à área e o respectivo fundo, a fim de estabelecer as diretrizes, objetivos e instrumentos para a política municipal de saneamento.

Convém salientar que a inexistência do tripé referido, tem feito com que o Município de São Roque de Minas deixe de arrecadar entre 100-110 mil reais por ano, correspondente à 4% do lucro líquido anual da Copasa na localidade, que deveriam ser destinados às políticas de saneamento, nos termos da Resolução nº 110/2018 da ARSAE²¹¹.

3.4.5 Educação

a) Continuidade de estudos (EJA): Aumento da oferta de vagas da modalidade e

²⁰⁹ GIGLIO, Isabela. Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa para o saneamento básico. **Saneamento Ambiental**, 16/08/2022. Disponível em: <https://www.saneamentoambiental.com.br/noticias/consorcios-publicos-intermunicipais-uma-alternativa-para-o-saneamento-basico>. Acesso em: 28 jul. 2024.

²¹⁰ JÚNIOR, Bruno Wanderley; WANDERLEY, Danielle Maciel Ladeia. A implementação da gestão de resíduos sólidos por meio de consórcios públicos como instrumento da política nacional de resíduos sólidos. **Direito Internacional Público e Privado em faces contemporâneas**. Org. Cabral, Alex Ian Psarski; Cabral, Cristiane Helena Lima de Paulo; Ribeiro, Mayra Thais Andrade. Editora Virtualbooks, Belo Horizonte, 2018, p. 235.

²¹¹ Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). **Municípios não habilitados**. 2024. Disponível em: https://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/SITE_fmsb_anexo_i_estimativa_repasses_ao_habilitados_31_05_2024_2.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

campanha de publicidade do Executivo municipal que incentive os adultos a concluir os estudos básicos para melhores oportunidades de trabalho e geração de renda.

b) Cursos profissionalizantes gratuitos: Cursos direcionados para as demandas do município, no caso do ramo de comércio e prestação de serviços, preferencialmente aqueles que possibilitem a expansão dos mercados, direcionados para e-commerce e marketing digital, em parceria com os Serviços Sociais Autônomos (SEBRAE, SENAC, SENAR e etc), bem como, com o Insituto Federal de Minas Gerais, *campus* Bambuí. Para além de cursos disponibilizados na cidade, há de pensar em especial em realizá-los também nas escolas da zona rural, aonde os jovens filhos de produtores da agropecuária em geral estudam.

c) Políticas de redução do abandono escolar: Necessidade de comunicação do Executivo municipal com as escolas para averiguar os motivos da evasão escolar e do índice de reprovação. A partir da identificação dos pontos centrais do problema, se faz necessário desenvolver mecanismos que garantam a conclusão do Ensino Médio pelos adolescentes como forma de aumentar a nível de instrução geral da cidade e permitir a inserção desses jovens no mercado de trabalho com formação.

Nesse sentido, apoiar a expansão dos programas de menor aprendiz, para estimular a permanência de alunos que precisam trabalhar na escola, qualificando-os ainda para o mercado de trabalho. Além de apoio financeiro, promover a mobilização dos empresários do setor privado para aderirem à iniciativas do tipo; pode-se cogitar até de incentivos fiscais para as empresas aderentes.

d) Qualificação dos profissionais da educação: Como demonstrado em dados, um dos maiores problemas relativos à educação em São Roque de Minas é justamente a baixa qualificação dos profissionais da área. Desse modo, revisar o plano de carreira da categoria, estabelecendo meios para progressão de carreira através da qualificação, gratificações e outros benefícios. Outrossim, estabelecer um prazo – entre e médio e longo – para que os professores se qualifiquem para que possam exercer a função. No mesmo sentido, o próprio Executivo municipal disponibilizar cursos, através de parceiros, para viabilizá-lo – seja pela via do ensino à distância, ou mesmo a atração de algum polo universitário, com enfoque na pedagogia, na localidade.

e) Incentivo à graduação em curso superior: A sugestão para incentivo na área é, em

um médio/longo prazo, a criação de auxílio municipal para estudantes de baixa renda que precisem residir em outros municípios, ou se deslocar todos os dias, para cursar o ensino superior ou curso técnico profissionalizante. Exemplo dessa política ocorre no pequeno município catarinense de Riqueza, cuja contrapartida dos estudantes beneficiados é a prestação de serviço não remunerado, correspondente a oito horas por semestre²¹². Outro benefício possível é, considerando que São Roque de Minas matém “casas de apoio” para pacientes em tratamento nas cidades de Passos e Belo Horizonte, viabilizar uma “casa de apoio” na cidade de Formiga, para que os estudantes de baixa renda possam residir.

f) Educação política e cidadã: Incentivar o interesse dos jovens pela cidadania é fundamental para a construção de uma sociedade mais fraterna e comprometida com as questões sociais. Nesse sentido, sugere-se desde logo a recriação do programa “Câmara Mirim”, através do qual os jovens têm a oportunidade de conhecer e exercer de forma fíctica as funções do legislativo. Outrossim, instituir um conselho municipal de juventude para que os próprios jovens tenham a oportunidade de formular políticas públicas direcionadas ao segmento. Propõe-se ainda o incentivo à formação de grêmios estudantis para fomentar a liderança juvenil. Por fim, a realização de programas e palestras através de parceiros, como o Curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com enfoque na formação política.

3.4.6 Gestão e finanças públicas

a) Planos setoriais e legislação: Muitas das soluções para a melhora efetiva da gestão pública em São Roque de Minas foram apresentadas nos tópicos anteriores, todavia, convém reforçar as mais relevantes. Tendo-se em vista o considerado pela Fundação João Pinheiro para a avaliação dos índices de gestão pública, que resultam, junto a outros indicadores, na aferição do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), são fundamentais a formulação do seguinte: plano diretor; plano de saneamento básico; plano de contingência e defesa civil. Sugere-se ainda a elaboração de plano de desenvolvimento econômico e social;

²¹² PREFEITURA MUNICIPAL DE RIQUEZA. **AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR**. Disponível em: <https://riqueza.sc.gov.br/auxilio-financeiro-a-estudantes-do-ensino-superior/>. Acesso em: 01 agosto 2024.

plano de habitação popular; plano de cultura e proteção do patrimônio. Propõe-se ainda a reformulação do plano municipal de turismo; plano municipal de esportes; e plano municipal de educação. Concomitante a isso, sob a lógica do tripé das políticas setoriais sociais, a insituição dos conselhos e fundos respectivos. Por fim, ressalta-se a necessidade de atualização legislativa, em especial, do Código de Posturas e do Código de Obras.

b) Qualificação dos recursos humanos: No setor público, é necessário o “desenvolvimento da política de recursos humanos implantar um ambiente favorável aos servidores públicos com a criação de iniciativas que valorizem, motivem e retenham, especialmente os servidores públicos concursados, levando-se em consideração as seguintes dimensões: existência de plano de cargos e salários, avaliação de desempenho, saúde do servidor, jornada de trabalho, treinamento e capacitação”²¹³.

Nesse sentido, sugere-se a atualização do plano de carreira dos servidores da Administração, em todos os setores, fazendo constar metas de desempenho, progressão de carreira através da qualificação e etc. Para mais, propõe-se ainda a contratação de instituições de referência em gestão pública (FJP, UFMG e etc.) para a prestação de consultorias a fim de qualificar os quadros da burocracia local, como também, a disponibilização contínua de cursos de qualificação profissional. Ainda, a realização de visitas técnica por servidores à municípios que sejam referência em gestão pública, em segmentos diversos.

c) Incorporação de tecnologias digitais: Em primeiro lugar, recomenda-se a contratação de técnicos em tecnologia da informação para viabilizar o processo de informatização da gestão pública municipal; ou mesmo de empresa prestadora terceirizada. Nesse sentido, promover a atualização semanal dos sítios eletrônicos do Poder Público; viabilizar aplicativos de mensagens para todos os setores da Administração que atendam ao público; estabelecer controle de ponto eletrônico; informatizar o sistema de tributos e de outros serviços prestados; ainda, buscar as experiências praticadas em outros municípios para a incorporação de tecnologias à gestão.

Uma alternativa interessante, aos moldes do que o Governo Federal tem feito através do “Gov.br.”, é a criação de um aplicativo para celular que concentre os serviços prestados pela Administração ao cidadão e que viabilize também uma forma de comunicação direta entre ambos. Através deste meio, a população, especialmente os residentes da zona rural,

²¹³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. 2021. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=754#gestao>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

poderiam relatar a existência de determinados problemas (buracos em ruas, pontes quebradas, encravadores e etc), assim como, a própria Administração poderia informar o povo de questões relevantes atinente à localidade (eventos, editais públicos abertos, obras, transtornos diversos e etc.).

4. Considerações finais

Alcançado o final do presente trabalho – este, ponto de cumeada (e encerramento) de todos os anos dedicados à graduação em Ciências do Estado -, necessário se faz repisar que o propósito estabelecido foi a discussão em torno das alternativas disponíveis à construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social afinando às diretrizes da Constituição da República de 1988. O projeto, embora dedicado ao Município de São Roque de Minas – terra natal deste pesquisador -, traz perspectivas – ao menos assim se espera - para se pensar um processo de desenvolvimento nacional como um todo, partindo-se, é claro, do ângulo das localidades.

Afinal, necessário reafirmar, são nos municípios que os cidadãos brasileiros vivem; são neles que consomem os serviços públicos de saúde e educação, de moradia e assistência social; são nas comunas também que estão presentes as terríveis mazelas sociais que sacrificam o povo – os mais pobres -, ao longo de séculos; nas cidades e campos estão evidenciadas consequências perversas da desigualdade social, da miséria e da marginalidade. Eis então que qualquer projeto nacional que vise a superação do subdesenvolvimento deve ter por premissa a compreensão das necessidades dos municípios brasileiros; nenhum resultará enquanto prevalecer a perversa distorção tributária deste federalismo torto, que impele os governos municipais à ação – e a cobrança da população sobre a inação -, mas lhe retira os meios para fazê-la.

A grande maioria das propostas apresentadas estão intrinsecamente relacionadas aos instrumentos estudados – e ensinados – pelo riquíssimo campo do Direito Econômico; lamenta-se que este seja tão atacado e tolhido pelos adoradores do neoliberalismo – ou não, vez que, talvez, isso dê ainda mais ânimo às pessoas efetivamente comprometidas com a ideologia constitucionalmente adotada – como o Prof. Clark. Intervenção do Estado no domínio econômico, direta ou indireta, e em todas as suas derivações; planejamento; estes certamente continuarão sendo os grandes instrumentos para a transformação da realidade social a partir da

política econômica – quer queiram alguns ou não; recomenda-se a qualquer político, a qualquer gestor público, que os estude e compreenda.

Todo o esforço de compreensão da realidade e construção de propostas consubstanciado neste trabalho se deve, sem sombra de dúvidas, às riquíssimas discussões que às graduações em Direito e em Ciências do Estado, ambas da Universidade Federal de Minas Gerais, proporcionaram ao autor, desde o já distante ano de 2017. Deve-se, sobretudo, ao amor profundo que o autor sente pela terra natal, São Roque de Minas; lugar que dá sustento e dignidade à família há pelos menos 200 anos. Existe – espera-se que tenha ficado claro ao longo do trabalho – uma crença profunda nas potencialidades do local e de sua gente.

Para encerrar, é fundamental informar que o presente trabalho não é uma pesquisa terminada; muito pelo contrário. A dinâmica da sociedade, como mudam os anseios e as necessidades do povo – e mudam todos os dias, diga-se –, não permite que qualquer projeto de desenvolvimento efetivamente comprometido com a mudança da realidade termine; é preciso estabelecer diretrizes, mas é fundamental manter a flexibilidade. De tal forma, aos que tiverem cedido parte do seu tempo para ler o presente trabalho, fica o apelo para que o questionem; para que façam vir à luz outros problemas e ofereçam perspectivas diversas – que, se não existem, certamente surgirão. Afinal, um projeto de desenvolvimento só pode resultar quando construído sob um princípio fundamental – que também deve regê-lo -, a democracia.

Considerando que esta pesquisa é finalizada – ao menos neste primeiro momento dela – em ano de eleições municipais, espera-se que sirva de inspiração às pessoas que pretendam ascender a algum mandato, neste ano e nos próximos, que sejam sinceramente comprometidas com o bem de seus povos. Em especial, que sirva de algum aprendizado aqueles que pretendem guiar para o melhor caminho os destinos do Município de São Roque de Minas – como este autor.

5. Referências bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, p. 253-264, 2013.

_____, _____. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 105, p. 389-406, 2010.

BERNARDY, Rógis Juárez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013.

BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard (coord.). **Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona: Ariel, 1998.

CARMONA, Rodrigo Reynaldo. Políticas y modelos de intervención local en matéria socioproductiva y ambiental: un análisis en el contexto argentino reciente. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.24, n.1, 2020. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/14374>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; DO NASCIMENTO, Samuel Pontes. O direito econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 73, p. 301-324, 2018.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Del Rey, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 353, março de 1965.

FERREIRA, Pinto. **As eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Desenvolvimento econômico / Fundação João Pinheiro**, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2023.

GIGLIO, Isabela. Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa para o saneamento básico. **Saneamento Ambiental**, 16/08/2022. Disponível em: <https://www.saneamentoambiental.com.br/noticias/consorcios-publicos-intermunicipais-uma-alternativa-para-o-saneamento-basico>. Acesso em: 28 jul. 2024.

GOMES, M. T. S.. Cidades Médias e a formação de novos espaços produtivos na rede urbana brasileira: Algumas considerações sobre a cidade de Uberaba-MG/Brasil. **XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)**, Lima-Peru, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

_____, _____. _____. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HORTA, José Luiz Borges. **História do estado de direito**. São Paulo: Alameda, 2011.

_____, _____. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set., p. 783-806, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Panorama municipal**. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-roque-de-minas/panorama>. Acesso em: 01 jul. 2024.

JEUDY, H. **Espelho das cidades**. Trad. R. Janowitz. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

JÚNIOR, Bruno Wanderley; PACHECO, Silvestre E. R.. A dialética entre os processos de globalização e de integração na perspectiva de construção de um espaço comunitário. **Revista da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte**, v. 11, n. 22, p. 47-63, 2º sem. 2008.

_____, _____; WANDERLEY, Danielle Maciel Ladeia. A implementação da gestão de resíduos sólidos por meio de consórcios públicos como instrumento da política nacional de resíduos sólidos. **Direito Internacional Público e Privado em faces contemporâneas**. Org. Cabral, Alex Ian Psarski; Cabral, Cristiane Helena Lima de Paulo; Ribeiro, Mayra Thais Andrade. Editora Virtualbooks, Belo Horizonte, 2018, p. 235.

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil—uma análise a partir de índices de gestão. **Análise—Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

MARTINS, Talles Dias. **As vantagens e desvantagens na criação de uma autarquia para a prestação dos serviços de água e esgoto no município de Caxias do Sul-RS**. 2019

MATUSHIMA, Marcos Kazuo; DE JESUS SOUSA, Thiago. **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E INDÚSTRIA EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DOS DISTRITOS INDUSTRIAIS DE UBERABA-MG**. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

NOGUEIRA, Quéfren Weld Cardozo. Esporte, desigualdade, juventude e participação. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, p. 103-117, 2011.

PFEIFFER, Peter. **Texto para discussão 37: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. 2000.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 255-271, 2007.

RODRIGUES, Rivelino. Aproveitamento de resíduos da construção civil em reparos de estradas rurais em Jales/SP. 2017. Dissertação de Mestrado. **Universidade Brasil**.

SAVIAN, Moisés; SILVA, A. M. Sistema de gestão de estradas rurais: inovação na administração pública municipal em Lages, Santa Catarina. In: **X Congresso CONSAD Gestão Pública**. 2017.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A Ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo**. Fundamentação e Aplicação do Direito como Maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

_____, _____. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4. ed. São Paulo: Editora LTR, 2005.

TEIXEIRA, Daniel Marangon Duffles; DE OLIVEIRA MARTINS, Stéfanni; DOS REIS, Glenderson Rodrigues Santos. **Lei de Incentivo ao Esporte como estratégia de Gestão: Estudo de caso em uma associação esportiva de formação.**

VILLAÇA, Flávio et al. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999.

6. Resumo/Abstract

RESUMO

O objetivo da presente monografia é, sob a vasta perspectiva epistemológica do Direito Econômico, formular um plano de desenvolvimento para o município mineiro de São Roque de Minas, condizente com os ditames da Constituição da República. Para tal propósito, promove-se a identificação dos principais problemas que atravancam o referido processo, por meio da coleta de dados estatísticos, comparando-os com os de localidades da região geográfica imediata da qual faz parte a comuna em estudo. A partir da compreensão da realidade socioeconômica local, valendo-se dos instrumentos estudados e propostos em sede do referencial teórico adotado, em especial, a intervenção no domínio econômico e o planejamento, foram formuladas alternativas, em sede de legislação e políticas públicas, que tem por fito a resolução dos desafios constatados, viabilizando-se a construção de um processo consistente de desenvolvimento, no médio e longo prazo, para São Roque de Minas. Quanto às soluções apontadas, foram indicadas também experiências bem-sucedidas implementadas por outros municípios que padeceram de dificuldades semelhantes.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Econômico; Município; Desenvolvimento; Plano; São Roque de Minas.

ABSTRACT

The objective of this monograph is, from the broad epistemological perspective of Economic Law, to formulate a development plan for the Minas Gerais municipality of São Roque de Minas, consistent with the dictates of the Federal Constitution. For this purpose, the identification of the main problems that hinder this process is promoted, through the collection of statistical data, comparing them with those from locations in the immediate geographic region of which the commune under study is part. Based on the understanding of the local socioeconomic reality, using the instruments studied and proposed based on the adopted theoretical framework, in particular, intervention in the economic domain and planning, alternatives were formulated, based on legislation and public policies, which have The aim is to resolve the challenges identified, making it possible to build a consistent development process, in the medium and long term, for São Roque de Minas. Regarding the solutions

highlighted, successful experiences implemented by other municipalities that suffered from similar difficulties were also indicated.

KEYWORDS: Economic Law; Municipality; Development; Plan; São Roque de Minas.