

**RISCO E POTENCIALIDADE DE COMBATE  
À EXCLUSÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DO  
SUL DE MINAS GERAIS**

**PEDRO BARATTI LIMA**

**LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2009**

**PEDRO BARATTI LIMA**

**RISCO E POTENCIALIDADE DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL  
EM MUNICÍPIOS DO SUL DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento para a obtenção do título de “Mestre”.

Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca Central da UFLA**

Lima, Pedro Baratti.

Risco e potencialidade de combate à exclusão social em  
municípios do Sul de Minas Gerais / Pedro Baratti Lima. – Lavras :  
UFLA, 2009.

156 p. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Exclusão social. 3. Indicadores  
sócio-econômicos. 4. Municípios do Sul de Minas. I. Universidade  
Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 351.0001

**PEDRO BARATTI LIMA**

**RISCO E POTENCIALIDADE DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL  
EM MUNICÍPIOS DO SUL DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento para a obtenção do título de “Mestre”.

Aprovada em 02 de março de 2009

Prof. Dr. Luiz Marcelo Antonialli	UFLA
Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff	UFMG

Prof. Dr. José Roberto Pereira  
UFLA  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2009

*Dedico a todos, no Brasil e no mundo, que vivem em condições de miséria, mas, especialmente, dedico a todos aqueles que fazem algo para mudar este quadro.*

## AGRADECIMENTOS

Parafraseando Newton, acredito que, se cheguei onde estou e se sou quem eu sou, foi porque me apoiei em ombros de gigantes. Ao longo destes, nem tão curtos e nem tão longos 27 anos, fui abençoado com ótimas relações de amizade de inúmeras pessoas. Com certeza, a frase do texto de Camila Lima nunca pareceu fazer tanto sentido: “O que importa não é o que você tem na vida, mas sim quem você tem na vida”.

Quero agradecer aos grandes amigos que encontrei nestes dois anos de mestrado, que me ensinaram tanto. Espero que vocês tenham aprendido comigo como eu aprendi com vocês. Obrigado por tudo. Não posso deixar de agradecer também aos meus amigos de São João del Rei, que continuaram me apoiando, mesmo após o término da graduação. E, lógico, não poderia deixar de agradecer aos grandes amigos-irmãos de Nepomuceno, onde muitas amizades já perduram por mais de vinte anos. O companheirismo de vocês já testemunhou tantas lágrimas e tantos sorrisos.

Os meus mais sinceros agradecimentos também aos mestres, tão fundamentais para a construção do conhecimento. Todos do DAE são responsáveis diretos por este meu trabalho, mas um agradecimento especial ao prof. José Roberto, pela paciência e pelo apoio. Quero agradecer também aos meus professores da graduação, especialmente aos professores Roosevelt, Marina, Liliam e Amelinha, que tanto influenciaram meu gosto pela pesquisa. Agradeço também ao CNPq, pelo incentivo ao meu trabalho.

Mas, acima de tudo, quero agradecer a minha família. Irmãos, cunhadas e sobrinhos, vocês são os pilares de minha vida. E, lógico, mãe... a senhora é quem me inspira a ir mais longe. A senhora é meu modelo na vida. Espero um dia conseguir ter um pouco de sua sapiência e paz. Muito obrigado pelo carinho e pelo amor incondicional.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	i
LISTA DE TABELAS .....	iii
RESUMO.....	vi
ABSTRACT .....	vi
1 INTRODUÇÃO .....	1
2 CONTEXTO TEÓRICO DA PESQUISA.....	9
2.1 A Exclusão Social em Debate .....	9
2.2 Administração Pública e Exclusão Social: entrelaçamentos teóricos.....	15
2.3 Indicadores sobre Exclusão Social .....	20
3 DIMENSÕES CONCEITUAIS DA EXCLUSÃO SOCIAL, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS .....	28
3.1 Teorias sobre Exclusão Social: sobre o que estamos falando?.....	28
3.1.1 Origens do conceito .....	29
3.1.2 Exclusão e fenômenos relacionados .....	31
3.1.3 Exclusão Social e Pobreza .....	32
3.1.4 Exclusão Social e Desigualdade .....	34
3.1.5 Construção e re-construção do conceito .....	35
3.1.6 Exclusão Social e Cidadania .....	43
3.1.7 Formas de Exclusão Social .....	46
3.1.8 Exclusão Social no Brasil .....	48
3.2 Administração Pública no Contexto do Estado Moderno .....	50
3.2.1 Formação do Estado Moderno .....	50
3.2.2 Características da Administração Pública .....	53
3.2.3 Modelos de Administração Pública .....	57
3.2.4 Gestão pública e políticas de inclusão social.....	60
3.3 Indicadores Sócio-Econômicos .....	62

3.3.1 O Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG).....	62
3.3.2 Descrição dos indicadores que compõem o ZEE .....	67
3.3.3 Banco de dados e metodologia estatística do ZEE .....	75
4 METODOLOGIA .....	79
4.1 Caracterização da pesquisa .....	79
4.2 Universo da pesquisa .....	81
4.3 Métodos de coleta de dados .....	84
4.4 Métodos de análise dos dados .....	86
5 RISCO DE EXCLUSÃO SOCIAL E POTENCIAL DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO SUL DE MINAS GERAIS....	89
5.1 Construção dos Índices de Risco de Exclusão Social e de Potencial de Combate à Exclusão Social.....	90
5.2 Índice de Risco de Exclusão Social nos Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas .....	100
5.3 Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social nos Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas .....	104
5.4 Um paralelo entre o Índice de Risco de Exclusão Social e o de Potencial de Combate à Exclusão Social nos Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas .....	110
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
6.1 A variabilidade do conceito de exclusão social: possibilidades e limites...	116
6.2 O Papel da Administração Pública no combate à Exclusão Social .....	120
6.3 A utilização dos resultados obtidos para políticas de inclusão social.....	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	125
ANEXOS.....	133

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Página</b>
FIGURA 1 Frequência e porcentagem dos artigos publicados quanto ao tipo de artigo, ensaio teórico ou pesquisa.....	13
FIGURA 2 Frequência de publicações de artigos segundo o tema.....	14
FIGURA 3 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/ Inclusão Social para São José Dos Campos.....	23
FIGURA 4 Exclusão\Inclusão Social na cidade de Recife.....	24
FIGURA 5 Exclusão\Inclusão na cidade de São José dos Campos.....	25
FIGURA 6 Mapa da Exclusão Social nos municípios do Brasil.....	26
FIGURA 7 A exclusão social e o desemprego de longa duração em um processo de retro-alimentação.....	33
FIGURA 8 Situação dos excluídos em relação às classes sociais e ao Estado.....	42
FIGURA 9 Situação dos excluídos em um Estado mais democrático e cidadão.....	44
FIGURA 10 Esquema dos componentes que constituem a potencialidade social do ZEE-MG.....	63
FIGURA 11 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Produtivo.....	65
FIGURA 12 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Institucional.....	65
FIGURA 13 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Humano.....	66
FIGURA 14 O mapa de Minas Gerais segundo as Mesorregiões do IBGE.....	82
FIGURA 15 O mapa de Minas Gerais segundo as Regiões de Planejamento.....	82

FIGURA 16 O mapa de Minas Gerais segundo as Microbacias Hidrográficas do ZEE.....	83
FIGURA 17 Indicadores do Potencial Humano utilizados na construção do Índice de Risco de Exclusão Social.....	91
FIGURA 18 Indicadores, Variáveis e Fontes do Potencial Humano.....	92
FIGURA 19 Esquema da construção do Índice de Risco de Exclusão Social.....	94
FIGURA 20 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Institucional.....	95
FIGURA 21 Indicadores do Potencial Produtivo e Institucional utilizados na construção do Índice de Potencialidade de Combate à Exclusão Social.....	98
FIGURA 22 Esquema da construção do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social.....	99
FIGURA 23 A Distribuição da frequência e da porcentagem dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, de acordo com seu risco de exclusão social.....	104
FIGURA 24 Distribuição da frequência e da porcentagem dos municípios de pequeno porte do sul de Minas de acordo com seu potencial de combate à exclusão social.....	109

## LISTA DE TABELAS

	<b>Página</b>
TABELA 1 Frequência de artigos sobre exclusão social publicados em periódicos segundo a área de conhecimento.....	11
TABELA 2 Frequência de publicações de artigos sobre exclusão social por periódico e a área de conhecimento do periódico.....	12
TABELA 3 Frequência do tipo de artigo segundo a área de conhecimento...	13
TABELA 4 Temas analisados pelo Índice de Exclusão Social, os índices constituídos e suas ponderações.....	22
TABELA 5 Colocação dos 10 municípios de pequeno porte do Sul de Minas com melhor e pior colocação no trabalho de Porchmann e Amorin.....	27
TABELA 6 Pesos atribuídos aos indicadores do ZEE pela Análise dos Componentes Principais.....	101
TABELA 7 Escala de Risco de Exclusão social.....	102
TABELA 8 Os municípios de pequeno porte do sul de Minas com os 20 melhores e os 20 piores valores do Índice de Risco de Exclusão Social.....	103
TABELA 9 Pesos atribuídos aos indicadores do ZEE pela Análise dos Componentes Principais.....	105
TABELA 10 Escala de Potencialidade de Combate à Exclusão social.....	107
TABELA 11 Os municípios com os 20 melhores e os 20 piores valores do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social.....	108
TABELA 12 Os 10 municípios que obtiveram os maiores e menores valores nos índices e no Atlas da Exclusão Social.....	111
TABELA 13 Os 10 municípios que obtiveram discrepância em relação ao risco de exclusão social e o potencial de combate à exclusão.....	113

TABELA 14 Os municípios com alto risco de exclusão social e potencial muito precário de combate.....	113
---	-----

## RESUMO

LIMA, Pedro Baratti. **Risco e potencialidade de combate à exclusão social em municípios do sul de Minas Gerais**. 2009. 156 p. Dissertação (Mestre em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG\*.

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa sobre o risco de exclusão social e a potencialidade de seu combate em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais, por meio de indicadores sócio-econômicos extraídos do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG). Foram pesquisados 154 municípios do Sul de Minas, considerados de pequeno porte, ou seja, cuja população seja inferior a 50 mil habitantes e densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km<sup>2</sup>. Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória, com a utilização predominante de dados quantitativos, sendo dividida em duas etapas. O Índice de Risco de Exclusão Social foi classificado como: risco muito alto de exclusão, risco alto de exclusão, risco médio de exclusão, risco baixo de exclusão e risco muito baixo de exclusão. Em relação ao Índice de Potencialidade de Combate à Exclusão, os municípios foram classificados como: condições muito favoráveis ao combate à exclusão, condições favoráveis ao combate à exclusão, condições pouco favoráveis ao combate à exclusão, condições precárias de combate à exclusão e condições muito precárias de combate a exclusão. No geral, os resultados dos Índices de Risco de Exclusão Social nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas apresentaram bons resultados, não tendo nenhum município sido categorizado como de risco muito alto de exclusão e 104 foram categorizados como municípios de risco muito baixo e de risco baixo de exclusão social. Dos municípios analisados, os cinco melhores valores foram dos municípios de Monte Sião, Jacutinga, São José da Barra, Santana da Vargem e Ouro Fino. Já os cinco municípios que apresentaram os piores resultados foram: Toledo, Consolação, Bocaina de Minas, Munhoz e Córrego do Bom Jesus. Em relação ao Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social, os resultados dos municípios pesquisados não foram tão bons. De 154 municípios, 51 apresentaram condições precárias ou muito precárias de combate à exclusão social. Os municípios que obtiveram os melhores valores foram: Oliveira, Machado, Ouro Fino, Perdões e Andradas. Os municípios que obtiveram os piores resultados foram: Munhoz, São Tomás de Aquino, Toledo, Senador Amaral e Venceslau Brás.

---

\* Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pereira - UFLA

## ABSTRACT

LIMA, Pedro Baratti. **Risk and potentiality of combat to social exclusion in cities of the south of Minas Gerais State.** 2009. 156 p. Dissertation (Master in Management) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG\*.

This work is resulted of a research about risk and potential of combat to social exclusion in small cities of the south of Minas Gerais through social-economic gauges extracted of the Ecological-Economic Zoning of Minas Gerais (ZEE-MG). It was studied 154 cities of the south of Minas which are considered as small cities with until 50,000 habitants and demographic density lesser 80 inhabitants for km<sup>2</sup>. This research is characterized as exploratory and was divided in two stages. The Index of Risk of Social Exclusion was classified as: very high risk of exclusion, high risk of exclusion, average risk of exclusion, low risk of exclusion and very low risk of exclusion. In relation to the Index of Potentiality of Combat the Exclusion, the cities was classified as: conditions very favorable to the combat to the exclusion, conditions favorable to the combat to the exclusion, conditions little favorable to the combat to the exclusion, precarious conditions of combat the exclusion and very precarious conditions of combat the exclusion. In general, the results of the Indexes of Risk of Social Exclusion in the small cities of the south of Minas present good results, where no city was categorized as cities of very high risk of exclusion and 104 cities were categorized as cities of risk very low or cities of low risk of social exclusion. The cities with better values were: Monte Sião, Jacutinga, São José da Barra, Santana da Vargem and Ouro Fino. Already the five cities that presented the worse resulted were: Toledo, Consolação, Bocaina de Minas, Munhoz and Córrego do Bom Jesus. In relation to the Index of Potential of Combat to the social exclusion, the results of the searched cities were not so good. Considering all of the 154 cities, 51 presented precarious or very precarious conditions of combat to the social exclusion. The cities that presented the best values were: Oliveira, Machado, Ouro Fino, Perdões and Andradas. The cities that presented the worse resulted were: Munhoz, São Tomás de Aquino, Toledo, Senador Amaral and Venceslau Brás.

---

\* Advisor: Prof. Dr. José Roberto Pereira - UFLA

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, milhares de pessoas, em todo o mundo, vivem em situação de miséria e não usufruem dos direitos básicos da vida. Nesse sentido, a exclusão social é um fato social, na acepção de Durkheim (1983), ou seja, acontece em todo o mundo ou em todas as sociedades; é geral e exterior ao indivíduo porque ninguém tem a intenção pessoal de ser excluído e resulta da coerção social, visto que a sociedade exerce sobre esses indivíduos uma força tal que os impulsiona para a exclusão. Este fato social ganha cada vez mais espaço na academia e adquire cada vez mais importância social, pois, em algumas sociedades, passou a ser um fato social patológico, ou seja, tem extrapolado os limites suportáveis pelas sociedades.

Como tantos outros conceitos em ciências sociais, o termo “exclusão social” carece também de uma definição mais precisa. Em linhas gerais, tal conceito envolve estudos ligados aos problemas da pobreza e da desigualdade social, sendo os excluídos aqueles privados de oportunidades que outros, os incluídos, usufruem (Schwartzman & Reis, 2002).

Não se deve confundir exclusão social com pobreza, já que são dois conceitos diferentes e que requerem abordagens diferentes ao lidar com eles. A exclusão social, adotada neste trabalho, diz respeito às situações que afetam os indivíduos em sua totalidade, e não só alguns pontos de sua vida. Mas, ao adotar tal visão, é importante deixar claro que não é o mesmo que retirar a autonomia ou o poder destes indivíduos de influir em suas vidas e, sim, dizer que as decisões são limitadas por mecanismos de separação social, econômica e cultural (Giddens, 2001).

Exclusão também não é o mesmo que desigualdade, porém, a exclusão social emerge a partir do momento em que as desigualdades se tornam mais intensas ou agudas. A exclusão social surge de uma desarticulação entre

sociedade e indivíduos que não possuem a participação em um conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito desta sociedade (Januário et al., 1999).

Apesar de ser um fenômeno global, a exclusão social aparece de forma mais intensa em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Evidentemente, este fato ocorre pelas características econômicas e sócio-políticas dos países ditos de terceiro mundo, valendo, principalmente, para o caso de duas regiões: África e América Latina (Kliksberg, 1998).

Vale ressaltar que a situação dos 20% mais pobres do mundo, aparentemente, não está melhorando, dando a sensação de impotência das políticas de desenvolvimento social apresentadas. Muitas vezes, as implementações políticas realizadas legitimam a situação dos excluídos ao invés de procurar saná-las (Kliksberg, 1998).

Por mais que o desenvolvimento econômico possa amenizar ou explicar o processo de exclusão-inclusão, não é possível deixar de lado outros determinantes. Sen (2001) aponta para a importância da liberdade e da autonomia para o desenvolvimento de uma nação. É evidente que não se pode negligenciar as variáveis econômicas, mas, tomar por base somente este aspecto é insuficiente para a compreensão de um quadro mais amplo sobre a realidade social de um país.

A partir dessas considerações, é necessário repensar o papel da administração pública no combate à exclusão social e na democratização do Estado. Dessa forma, vislumbra-se um olhar para frente, para um redesenho do Estado no campo social, já que os caminhos tomados outrora não são mais aconselháveis (Kliksberg, 1998).

Um dos motivos para pensar em novas formas de desenvolvimento social é pelas novas configurações do cenário brasileiro. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2007), o Brasil possui

mais de 180 milhões de habitantes, representando a quinta maior população absoluta do mundo. Com a reestruturação produtiva e com novos contextos sociais, econômicos e políticos, o Brasil passou por um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo e a população que reside nas cidades passou de 46%, em 1940, para 81,2%, em 2001. Este processo de industrialização tornou os centros urbanos responsáveis por cerca de 90% de tudo que é produzido no Brasil (Ferreira, 2000).

Contudo, Veiga (2002), no livro “Cidades Imaginárias”, defende a ideia de que o Brasil é um país muito menos urbano do que se considera e que muitos municípios identificados como perímetros urbanos possuem características muito mais próximas das zonas rurais do que propriamente urbanas.

Mas, indiferente à discussão urbano-rural, o que se vê é que, pelo processo de urbanização e concentração em grandes centros, metade da população brasileira reside em cidades com mais de 100 mil habitantes, porém, estas cidades representam apenas 4% dos 5.560 municípios brasileiros existentes (IBGE, 2000). Grande parte dos estudos sobre a exclusão no Brasil retrata a realidade vivenciada nas cidades com mais de 100 mil habitantes. Mas, focar somente na exclusão dos grandes centros é negligenciar o estudo da metade da população brasileira, já que muitas vezes as variáveis atuantes na exclusão dos grandes centros não são as mesmas das cidades menores ou interioranas (Ferreira, 2000; Sposati, 2000).

A partir desta “preferência” pelos estudos da exclusão em grandes cidades, ficam lacunas sobre a ocorrência da exclusão social em pequenos municípios e possíveis medidas da administração pública que colaborem com o fim ou que amenizem as discrepâncias sociais existentes neles. Lacunas estas que perpassam desde as formas de exclusões apresentadas até os tipos de medidas políticas a serem tomadas.

A administração pública tem papel fundamental na elaboração de projetos políticos de combate à exclusão social, mas, muitas vezes, tais projetos geram dicotomias e agravam as situações que planejavam melhorar (Kliksberg, 1998). O Brasil é uma república federativa, formada pela união de 26 estados federados mais o Distrito Federal, tendo autonomia para legislar suas leis e suas políticas públicas. Dessa forma, mesmo sendo importante para a eficiência e a eficácia das políticas adotadas, a participação do governo federal, tanto nos estados como nos municípios, pode criar ou desenvolver ações ou projetos que permitam o desenvolvimento social.

Em se tratando de políticas públicas, o estado de Minas Gerais desenvolveu o projeto Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE), que visa “contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais, orientando os investimentos do Governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades regionais” (Carvalho et al., 2008, p. 6) de todos os seus 853 municípios.

Tal projeto é legitimado como instrumento de políticas públicas previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, inicialmente denominado Zoneamento Ambiental, ZA. Mas, só foi a partir de 2002 que sua proposta foi regulamentada, sob o título de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Ele deriva da influência europeia na concepção e na estruturação da Política Nacional do Meio Ambiente que privilegia um enfoque coletivo em detrimento do enfoque individualista americano (Oliveira, 2004).

O ZEE-MG permitiu identificar vários aspectos relacionados à realidade social, econômica, política e ambiental mineira. Com este projeto, espera-se que os municípios possuam dados ou indicadores para viabilizar suas medidas políticas, tornando-as mais consistentes e eficazes (Carvalho et al., 2007).

Dos 5.560 municípios existentes no Brasil no ano 2000, 96% tinham menos de 100 mil habitantes e possuem outras variáveis desencadeadoras da

exclusão social, as quais carecem ser analisadas e combatidas (IBGE, 2000). O estado de Minas Gerais possui 853 municípios, dos quais apenas 26 têm mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2007), abrindo possibilidades especiais para se estudar a exclusão social em cidades com população menor de que esta. Evidentemente, o tipo de exclusão social se apresenta de modo diferenciado no estado de Minas Gerais, existindo regiões em situações mais e menos críticas.

O governo do estado divide os municípios mineiros em 10 regiões de planejamento (RP). Entre elas, está a região de planejamento do Sul de Minas, que abrange a mesorregião do sul e do sudoeste de Minas e também a microrregião de Lavras. Um pouco diferente, a divisão do ZEE sobre as regiões de Minas envolve uma divisão geográfica considerando as bacias hidrográficas como referência. Assim, a região Sul de Minas, segundo o ZEE, é formada pelos municípios em torno da bacia do rio Grande, envolvendo, além das regiões descritas acima, também a região das Vertentes, formada pelos municípios próximos de São João del Rei. Apesar de ser uma região relativamente bem desenvolvida, comparada à realidade vivenciada por outros estados e outras regiões mineiras, o sul de Minas, como toda região brasileira, sofre de problemas pertinentes à exclusão social e à falta de oportunidades (Porchmann & Amorin, 2004).

Ao pesquisar sobre a administração pública e a exclusão social no Sul de Minas, não se procurou medir apenas a pobreza ou os indicadores econômicos descritos pelo senso comum. Ressalta-se que exclusão social é associada, sobretudo, à falta de oportunidades (Sen, 2000). Nesse sentido, as políticas públicas precisam ser mais orientadas para gerar oportunidades para todos, do que acabar com as desigualdades econômicas a todo custo. Partindo desta premissa, é importante também analisar as capacidades que cada município possui para reagir à exclusão social.

Um dos problemas que emergem é como fazer esta análise de forma fidedigna e válida. Considerar o município é indispensável para o combate à exclusão social, visto que, no Brasil, os municípios possuem autonomia para suas decisões. Pressupõe-se que os gestores, os prefeitos e os demais membros que compõem o poder executivo e legislativo dos municípios procurem formas de aumentar a qualidade de vida da população que representam, aumentando as oportunidades sociais, como o acesso à educação, à saúde e ao lazer (Sen, 2000). Nesse sentido, considera-se que, muitas vezes, faltam, às administrações públicas municipais, critérios ou elementos informativos para tomar decisões de combate ao risco de exclusão social e/ou para fortalecer as potencialidades sociais ali existentes. Assim, levantam-se as seguintes questões norteadoras desse estudo: qual o *risco* de exclusão social nos municípios de pequeno porte no sul de Minas Gerais? Quais as potencialidades sociais existentes nestes municípios para o combate a exclusão social?

Essas são questões que esta pesquisa se propõe a responder, de tal forma que as administrações públicas dos municípios de pequeno porte estudados possam ter indicadores confiáveis e de referência para tomar decisões importantes de combate ao risco de exclusão e, ao mesmo tempo, de fortalecimento das oportunidades sociais. Tais decisões podem ser desdobradas em medidas preventivas contra a pobreza e a desigualdade socioeconômica e, simultaneamente, como estímulo ao desenvolvimento social, econômico e cultural de grande contingente populacional da região Sul de Minas e do estado de Minas Gerais.

Tendo em vista essas considerações, apresenta-se como objetivo geral da presente pesquisa analisar as potencialidades sociais de combate à exclusão dos municípios de pequeno porte na região sul de Minas Gerais e identificar o risco de exclusão social nesses municípios por meio dos indicadores sócio-econômicos do ZEE. Para atingir tal objetivo procurou-se:

- analisar os indicadores do ZEE-MG utilizados para medir a potencialidade social dos municípios, identificar e caracterizar aqueles capazes de identificar o risco de exclusão social nos municípios, no sentido de formar um índice de risco de exclusão social;
- analisar os indicadores do ZEE-MG utilizados para medir a potencialidade social dos municípios, identificar e caracterizar aqueles capazes de identificar a potencialidade de combate à exclusão social, no sentido de formar um índice de potencialidade social de combate à exclusão.

A presente dissertação está estruturada em seis capítulos: 1) introdução; 2) contexto teórico da pesquisa (revisão de literatura); 3) dimensões conceituais da exclusão social, administração pública e indicadores socioeconômicos (referencial teórico); 4) metodologia; 5) construção dos índices de risco de exclusão social e de potencial de combate à exclusão (resultados) e 6) considerações finais. Na introdução, procurou-se demonstrar a relevância do tema, sua justificativa, o problema de pesquisa e os objetivos.

O segundo capítulo trata dos estudos acerca da administração pública, da exclusão social e da utilização de indicadores que procuram mensurar exclusão social. No terceiro capítulo procurou-se apresentar os pressupostos ontológicos, epistemológicos e filosóficos relacionados à exclusão social, à administração

pública e aos indicadores sócio-econômicos utilizados no Zoneamento Ecológico-Econômico.

A metodologia é tratada no quarto capítulo, de modo a apresentar o método de pesquisa exploratório e quantitativo utilizado para abordar o tema central e para construir os índices de risco de exclusão social e o índice de potencialidade social de combate à exclusão. Os resultados são apresentados no quinto capítulo, de modo a caracterizar os 154 municípios estudados, em termos de risco de exclusão e de potencialidade social de combate à exclusão. Por último, são apresentadas as considerações finais, analisando-se o balanço entre risco e potencialidade de combate à exclusão social nos municípios estudados, bem como se apresentam hipóteses para novos estudos a respeito do tema.

## 2 CONTEXTO TEÓRICO DA PESQUISA

Enquanto o referencial teórico é a fundamentação epistemológica do trabalho, a revisão de literatura é o que se sabe sobre o tema pesquisado na área. A revisão de literatura tem papel crucial no trabalho científico, pois, é a partir dela que ocorre a contextualização da pesquisa, ou do trabalho realizado, perante um universo acadêmico maior (Santos, 2006). Este capítulo versa justamente sobre isso: o contexto teórico no qual a pesquisa está inserida. Para tal fim, é necessário realizar um recorte teórico, já que, dificilmente, um trabalho científico consegue abranger todas as dimensões de análises possíveis.

Neste tópico, a revisão de literatura está dividida em três seções. A primeira trata da produção científica a respeito de exclusão social, incluindo resultados de pesquisa e artigos publicados em periódicos nacionais. Na segunda seção são abordados trabalhos que articulam a temática “exclusão social e administração pública no Brasil e no mundo”, incluindo algumas análises sobre o documento *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a Framework for Consultation*, elaborado pelo governo britânico, no ano 2000, durante o governo do primeiro ministro Tony Blair. A terceira seção trata do uso de indicadores e geoprocessamento em pesquisas sobre exclusão social, tendo como principais referências os trabalhos de Porchmann & Amorin (2004), e de Genovez (2005).

### 2.1 A exclusão social em debate

Com a grande facilidade de acesso às informações nos dias de hoje, os trabalhos com as palavras exclusão social, *social exclusion*, *exclusion sociale* e *exclusión social* se multiplicam. No Google Acadêmico, foram encontrados 784 trabalhos com títulos relacionados. Em inglês, espanhol e francês foram encontrados 5.610 trabalhos que tenham no título *social exclusion*, 364 com

*exclusion sociale* e 1.610 com a expressão *exclusión social* (Google Acadêmico, 2008).

As informações acima são apenas para situar o enorme universo com o qual se trabalhou durante a realização desta pesquisa. É evidente que, em qualquer trabalho acadêmico, é necessário fazer um recorte teórico-metodológico para que a pesquisa possa ser concluída. Na presente pesquisa, utilizou-se, principalmente, literatura nacional e francesa.

Dos autores nacionais, os trabalhos de Porchmann & Amorin (2004), Sposati (1996), Martins (1997), Reis & Schwartzman (2002), Escorel (1998), Oliveira (1997), Zaluar (1997) e Zioni (2006), dentre outros, foram os mais utilizados. Da literatura francesa, os trabalhos de Castel (1998), D'Allondans (2003), Paugan (1996) e Frétigné (1999) auxiliaram muito na formulação epistemológica do conceito de exclusão social. Além destes trabalhos, outros, como os de Januário et al. (1999) e Amaro (2000), ambos de Portugal e também o britânico *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a Framework for Consultation*, foram utilizados, a fim de obter maior consistência na articulação conceitual utilizada.

De forma geral, os trabalhos analisados procuram desenvolver o conceito de exclusão social, isto é, a maior parte enfatiza os aspectos teóricos do conceito, embora estejam relacionados a outros temas. Devido ao caráter multidisciplinar do conceito de exclusão social, existe grande diversidade da utilização do mesmo. Esta variação é expressa de diversas formas, como nas diversas áreas em que o tema é trabalhado, ou nos diferentes periódicos que publicam artigos sobre exclusão social, como pode ser observado em uma rápida pesquisa feita na rede Scientific Elretonic Library Online - SciELO, sobre como o referido conceito é trabalhado.

Nesta pesquisa, foram encontrados 137 artigos, em diferentes periódicos e de diferentes áreas do conhecimento (Scientific Elretonic Library Online -

SciElo, 2008). Na Tabela 1 observa-se o número de artigos encontrados nas áreas de conhecimento divididas em: ciências humanas, ciências da saúde e ciências sociais aplicadas. Alguns periódicos podem corresponder, simultaneamente, a duas áreas do conhecimento, além de mostrar a frequência de artigos publicados em cada área. Esta tabela mostra, também, a média de artigos publicados por periódico. Percebe-se que a área que mais publica trabalhos sobre exclusão social é a de ciências humanas, com 71 artigos encontrados, mas, a área da ciência da saúde mostrou um elevado número de publicações, 47 artigos. Este número é ainda mais relevante quando se compara o número de artigos ao número de periódicos correspondentes a cada área. Enquanto nas ciências humanas foram encontrados 25 periódicos que publicaram sobre o tema exclusão social, nas ciências da saúde, apenas 9 periódicos foram responsáveis pela publicação de 47 artigos (SciElo, 2008).

TABELA 1 Frequência de artigos sobre exclusão social publicados em periódicos, segundo a área de conhecimento.

Área de conhecimento	Frequência	Porcentagem	Média de artigos por periódicos
Ciências humanas	71	51,82	2,84 (71/25)
Ciências da saúde	47	34,31	5,22 (47/9)
Ciências humanas e sociais aplicadas	8	5,84	4 (8/2)
Ciências sociais aplicadas	7	5,11	1,4 (7/5)
Ciências da saúde e humanas	4	2,92	2 (4/2)
Total	137	100	

Fonte: Dados da pesquisa no SciElo (2008).

Na Tabela 2 podem-se observar os periódicos que têm o maior número de artigos publicado sobre exclusão social. São eles “Saúde e Sociedade”, com 15 publicações; “Caderno de Saúde Pública” e “Ciência e Saúde Coletiva”, com 11 publicações cada um (SciElo, 2008).

TABELA 2 Frequência de publicações de artigos sobre exclusão social, por periódico e a área de conhecimento do periódico.

Periódico	Frequência	Porcentagem	Área de conhecimento
Saúde e sociedade	15	10,95%	Ciências da saúde
Caderno de saúde pública	11	8,03%	Ciências da saúde
Ciência e saúde coletiva	11	8,03%	Ciências da saúde
Psicologia e sociedade	8	5,84%	Ciências humanas
Estudos de psicologia (Natal)	8	5,84%	Ciências humanas
Educação e sociedade	7	5,11%	Ciências humanas
São Paulo em perspectiva	6	4,38%	Ciências humanas\sociais aplicadas
Revista brasileira de educação	5	3,65%	Ciências humanas
Sociologias	4	2,92%	Ciências humanas
Educação e pesquisa	4	2,92%	Ciências humanas
Caderno CEDES	4	2,92%	Ciências humanas
Estudos avançados	4	2,92%	Ciências humanas

Fonte: Dados da pesquisa no SciElo (2008).

Estes resultados ilustram bem a multidisciplinaridade do conceito sobre exclusão social. Sua utilização não fica resumida apenas à área de ciências humanas, como sociologia e psicologia. Percebe-se que diversas áreas das ciências da saúde utilizam o conceito de exclusão social, como é o caso da odontologia, da enfermagem e da medicina, o que remete o conceito ao âmbito da saúde pública (SciElo, 2008).

Ao classificar os 137 artigos encontrados na rede SciElo (2008) em artigos teóricos ou em artigos de pesquisa, observou-se que a maioria dos trabalhos é classificada como artigos teóricos, como mostra o gráfico da Figura 1. Desse total, 84 foram caracterizados como ensaios teóricos, correspondendo a 61% e os outros 39%, correspondendo a 53 artigos, foram classificados como do tipo pesquisa. Na Tabela 3 mostra-se a classificação dos tipos de artigo segundo as áreas de conhecimento. Nota-se que, enquanto, nas ciências humanas, os autores produzem mais artigos teóricos, já que dos 71 encontrados 49

correspondem a ensaios teóricos e 22 à pesquisa, nas ciências da saúde ocorre o inverso, dos 48 artigos encontrados 26 são caracterizados como pesquisa e 21 como ensaios teóricos.

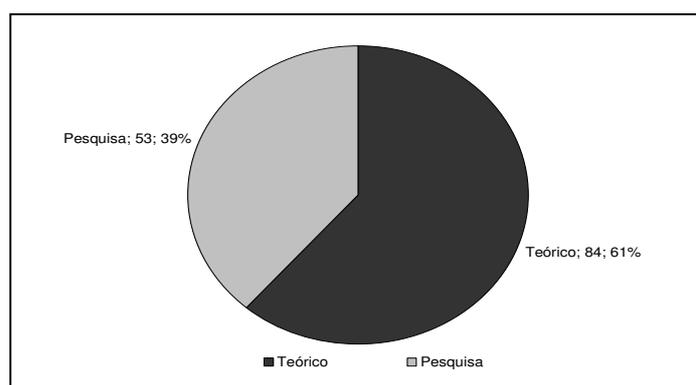


FIGURA 1 Frequência e porcentagem dos artigos publicados quanto ao tipo de artigo, ensaio teórico ou pesquisa.

Fonte: Dados da pesquisa no SciElo (2008).

TABELA 3 Frequência do tipo de artigo, segundo a área de conhecimento.

Área	Teórico	Pesquisa	Total
Ciências humanas	49	22	71
Ciências da saúde	21	26	48
Cien. humanas e sociais aplicadas	6	2	8
Ciências sociais aplicadas	6	1	7
Ciências da saúde e humanas	2	2	4
Total	84	53	137

Fonte: Dados da pesquisa no SciElo (2008).

Estes 137 artigos foram classificados também quanto ao tema e foram identificadas 10 classes de categorias que englobariam todos os temas e assuntos. Estas categorias são: educação e políticas públicas; saúde e políticas públicas; democracia e cidadania; políticas públicas e ações de combate à

exclusão; construção de conceitos; educação; trabalho, globalização e reestruturação produtiva; violência, discriminação e outros problemas; saúde; e outros temas (SciElo, 2008).

O gráfico da Figura 2 demonstra a frequência de artigos publicados segundo os temas. Percebe-se que a maioria aborda temas relacionados à saúde, com 28 artigos correspondentes, embora outros temas também tenham se mostrado com grande número de publicações, como foi o caso dos trabalhos sobre educação, reestruturação produtiva e violência (SciElo, 2008).

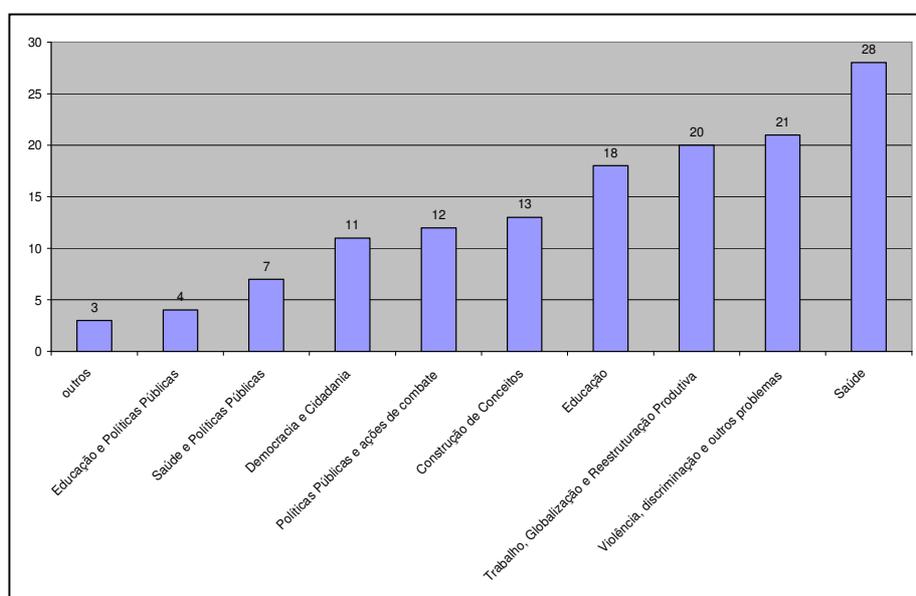


FIGURA 2 Frequência de publicações de artigos segundo o tema.

Fonte: Dados da pesquisa no SciElo (2008).

Ainda sobre o gráfico da Figura 2, observa-se que os temas administração pública e políticas públicas não são tão destacados na literatura sobre exclusão social, pois estão mais voltados para outros temas centrais, como educação e saúde. Mesmo que os trabalhos não enfoquem diretamente a

administração pública, praticamente todos os artigos apresentam relação indireta com a gestão pública ou o papel do Estado moderno. Afinal, como não falar de democracia ou educação, por exemplo, e não falar sobre o papel do Estado? Esta pesquisa na rede SciELO ilustrou bem como o tema sobre exclusão social é trabalhado na literatura nacional, o que permitiu responder a algumas dúvidas.

Contudo, estes artigos citados não correspondem a todos os artigos ou trabalhos utilizados durante a realização desta pesquisa. Dos autores nacionais citados no início desta seção, apenas os trabalhos de Zioni (2006) e Zaluar (1997) encontram-se dentro destes artigos pesquisados na rede SciELO. Sobre o tema da exclusão social foram lidos mais de 150 artigos, livros, dissertações e teses, para que os aspectos mais abrangentes deste tema fossem considerados, definindo também a ontologia e a epistemologia adotada sobre o conceito.

A seção seguinte envolve também alguns artigos que constituíram esta breve pesquisa na rede SciELO, mas o principal trabalho utilizado relacionando exclusão social e administração pública, ou políticas públicas, foi o *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a Framework for Consultation*, um relatório britânico sobre medidas ou políticas públicas adotadas no combate à exclusão social.

## **2.2 Administração pública e exclusão social: entrelaçamentos teóricos**

Dos 137 artigos pesquisados na rede SciELO, 22 discutem o papel das políticas públicas no aumento das oportunidades ou no papel delas na educação e na saúde. Falar em exclusão social implica diretamente em falar de políticas e práticas de inclusão social. Estes conceitos são totalmente entrelaçados e consistem nas formas de conceber e combater a exclusão social em suas múltiplas dimensões.

O trabalho de Zaluar (1997), intitulado *Exclusão social e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas*, traz importantes considerações

sobre o referido entrelace teórico. A autora lembra que a maioria dos autores que trabalha com a expressão exclusão social, dentro das políticas públicas, utilizando o conceito como um problema originário dos sistemas de *Welfare State* que foram utilizados anteriormente, o que sinaliza para a necessidade de rever o papel do Estado na reconstrução da nação.

Segundo Giddens (1999, 2001), é fundamental rever o papel do Estado e suas políticas de *Welfare State*, privilegiando importantes questões relacionadas especialmente no combate à violência e a determinadas doenças. Sabe-se que os excluídos constituem grupos de risco à propensão de diversas mazelas do mundo moderno, especialmente aquelas ligadas à saúde física e psicológica. Os excluídos sofrem de diversos problemas de saúde que poderiam ser sanados pela prevenção de determinadas enfermidades. O trabalho de Zioni (2007), intitulado O enfoque dos Determinantes Sociais de Saúde sob o Ponto de Vista da Teoria Social, mostra como se dá a relação saúde-doença, a partir de sua dimensão social e como a administração pública pode auxiliar a partir de práticas eficientes e eficazes no combate à exclusão. Outros trabalhos identificam a correlação entre exclusão social e problemas de saúde, apontando também o papel fundamental dos gestores públicos no combate a estes problemas. (Bousquat et al., 2006; Carneiro Júnior et al., 1998; Carneiro Júnior & Silveira, 2003; Carneiro Júnior et al., 2006; Farias & Cesar, 2004; Farias & Cardoso, 2005; Gaspar et al., 2007).

Não apenas os trabalhos relacionando administração pública e saúde são importantes fontes de informações sobre o papel da administração pública no combate à exclusão. Dois outros temas se mostram extremamente relevantes para o combate da exclusão social a partir de políticas públicas eficientes e eficazes, os que conciliam políticas públicas com educação ou com a violência. Muitas vezes, dentro do conceito de exclusão social, causas e consequências estão de tal forma imbricada que se torna difícil dizer o que gera o quê. Todavia,

fica explícita a correlação existente entre exclusão social e outros temas, como educação, saúde, pobreza e violência, dentre outros. É justamente neste ponto que é necessário pensar no papel do Estado no combate à exclusão social, ou na geração de oportunidades para a população.

Nesse sentido, os quatro artigos encontrados no SciELO relacionando educação e políticas públicas tratavam diretamente da temática sobre a importância da intervenção ou da criação de políticas públicas no âmbito da educação para o combate à exclusão social (Calazans et al., 2006; Campos, 2003; Caniato et al., 2002; Cunha et al., 2003). Além desses artigos, outros dezoito encontrados tratam sobre educação e algumas dimensões da exclusão social, enfocando a importância da educação no processo de inclusão social. O que se percebe é uma correlação negativa entre a educação e a exclusão social, no sentido da possibilidade da inclusão gerada pelo acesso à escola e aos benefícios oriundos de um sistema educacional eficiente (Dubet, 2003).

Ao contrário da correlação negativa percebida nos trabalhos que relacionam exclusão e educação, os trabalhos sobre violência e exclusão mostram indícios de uma correlação positiva entre estes dois fenômenos (Araújo, 2001; Bandeira & Batista, 2002; Feijó & Assis, 2004; Guimarães et al., 2005). Mesmo que os trabalhos não retratem diretamente intervenções públicas de combate à exclusão, tanto os da área de saúde como os de educação e violência em classes marginalizadas, apontam para a importância de uma administração pública que possa dar conta de responder satisfatoriamente por maior equidade social. Nesse sentido, o relatório *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a Framework for Consultation* (Gabinet Office, 2000), do governo britânico, mostra-se uma ótima referência para pensar em medidas de combate a exclusão.

O governo de Tony Blair tinha como referência a Terceira Via, isto é, os princípios que norteavam o seu plano de governo eram fundamentos nas

diretivas da social-democracia. Esta abordagem política procurava conciliar alguns aspectos do socialismo e do liberalismo, mas os valores deste sistema possuem suas raízes no socialismo, buscando maior justiça social (Giddens, 1999, 2001). Além da social-democracia como referência, utilizava-se também do gerencialismo como prática de ações públicas durante a construção daquele documento.

Este relatório do governo britânico sobre políticas públicas de revitalização e renovação de bairros marginalizados nas periferias das grandes cidades da Inglaterra mostra diversas ações realizadas e seus impactos sociais. O programa foi construído a partir de duas perguntas centrais, “Por que uma estratégia nacional de combate à exclusão?” e “Qual seria a visão utilizada por esta estratégia nacional?”. Este documento é dividido em nove capítulos, além de alguns anexos e um sumário dos tópicos detalhados. Nele, são apresentadas algumas medidas que buscaram diminuir a pobreza e a exclusão social de bairros periféricos da Grã-Bretanha. Segundo o relatório, a pobreza e a exclusão social aumentaram muito nos últimos 20 anos, em determinados lugares, vizinhanças ou bairros periféricos das grandes cidades da Grã-Bretanha, e também em algumas zonas rurais específicas. Nestes lugares percebe-se que a taxa de mortalidade é 30% maior e que 25% das pessoas que neles vivem têm menor capacitação, taxa de desemprego seis vezes maior e a taxa de assaltos é três vezes maior. Ainda segundo este relatório, apesar da principal causa ser a decadência econômica, outros eventos também influenciaram, entre os quais ações governamentais ineficazes (Gabinet Office, 2000).

Neste mesmo relatório são apresentados quatro princípios fundamentais, quais sejam: renovação e revitalização da economia local, renovação e revitalização das comunidades carentes, prestação de serviços decentes e lideranças e trabalhos conjuntos (Gabinet Office, 2000). Fica explícito que,

apesar de se preocupar com o aumento da geração de renda, as medidas adotadas não se resumem apenas aos aspectos econômicos.

O capítulo 3 deste documento, intitulado *What has the Government already done to help?*, enfatiza alguns programas implementados a partir de 1998 e seus resultados parciais. Os programas procuram abranger quatro aspectos gerais da população, a criminalidade, a geração de empregos, a melhora na educação e a melhora na área da saúde. Em relação à criminalidade, houve uma redução de 7% no índice de crimes total cometidos, 20% de furtos em casas e 14% de furto de veículos, além de uma diminuição da média de crimes relacionados com drogas por mês, de 107 para 10. Em relação à geração de empregos, houve um aumento de 800.000 postos de trabalho em toda Grã-Bretanha, sendo 185.250 novos empregos para pessoas jovens, sem experiência no mercado de trabalho. Na área educacional, programas atuaram na melhor capacitação dos professores da rede pública, novas escolas foram criadas e o índice de evasão escolar diminuiu, entre outros resultados que mostram ganhos quantitativos e qualitativos. Os programas de saúde também foram incrementados, tendo ocorrido um aumento de dois milhões de libras para investimentos em 1998 e a estimativa de mais de 20 milhões de libras gastos na estruturação e na reestruturação de hospitais e demais postos de atendimento à saúde (Gabinet Office, 2000).

Como a grande maioria dos documentos elaborados pelos governos, o relatório britânico também deve ser visto com um olhar crítico e reflexivo. Contudo, medidas de combate ou identificação de exclusão social precisam ser propostas e analisadas.

No Brasil, uma das experiências mais conhecidas foi o Mapa da exclusão\inclusão social da cidade de São Paulo 2000 (Sposati, 1996). Esta pesquisa serviu como referência para que outros trabalhos fossem elaborados, como o Atlas da exclusão social no Brasil (Porchmann & Amorin, 2004), o

trabalho de Genovez (2005), em São José dos Campos e o de Cavalcanti & Lyra (2008), no Recife. Estes trabalhos apontam para um importante instrumento de análise de dados sobre a exclusão social: a criação de indicadores que mensurem ou caracterizem situações sociais nos municípios brasileiros, assunto que será tratado na próxima sessão.

### **2.3 Indicadores sobre exclusão social**

Como visto na seção anterior, a exclusão social é um fenômeno que remete a problemas de ordem pública e, conseqüentemente, às responsabilidades do Estado mediante uma administração eficiente e eficaz dos recursos. Atualmente, muitos trabalhos utilizam indicadores socioambientais ou socioeconômicos como fonte de dados para prever políticas públicas em determinadas regiões do país. Uma pesquisa no site do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (2008) revela a grande gama de trabalhos que utilizam indicadores ou geoprocessamento em todo o Brasil.

Apesar de, na grande maioria das vezes, cada trabalho possuir uma metodologia própria, a articulação entre eles fortalece a consistência metodológica das análises realizadas. Ao examinar, por exemplo, os trabalhos de Sposati (1996), Porchmann & Amorin (2004), Genovez (2005) e Cavalcanti & Lyra (2008), percebem-se muitos pontos comuns e muitos pontos divergentes. Talvez, uma das grandes dificuldades comuns entre estes estudos seja a impossibilidade de definir empiricamente o que seria exclusão ou inclusão social.

Além disso, muitas vezes, as unidades de análises são distintas, o que não permite relacionar determinados resultados encontrados nos trabalhos. Por exemplo, Porchmann & Amorin (2004) utilizam como unidades de análise os municípios brasileiros; já os demais trabalhos utilizam como unidades de análise: os distritos de São Paulo (Sposati, 1996), o setor censitário de São José

dos Campos (Genovez, 2005) e os bairros de Recife (Cavalcanti & Lyra, 2008). Adentrando um pouco na metodologia adotada, na presente pesquisa, utilizaram-se, como unidade de análise, os municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais. Os dados obtidos aqui dificilmente poderão ser comparados com os resultados obtidos nos demais trabalhos, mas é evidente que algumas considerações podem vir a colaborar com a explicação dos resultados encontrados.

Apesar da metodologia similar apresentada por estes quatro trabalhos, o ponto destoante é a definição dos índices e dos indicadores responsáveis pela mensuração da exclusão social, apesar de, na maioria das vezes, os autores utilizarem as quatro “utopias” da inclusão social: desenvolvimento educacional, autonomia de renda, habitabilidade e equidade (Sposati, 1996; Genovez, 2005; Cavalcanti & Lyra, 2008). E, mesmo que a intenção de todos fosse um “retrato” ou uma “fotografia” da exclusão\inclusão social em suas unidades de análise, cada um optou por formas diferentes sobre o que seria exclusão\inclusão social. Apesar do fato de não haver consenso sobre o que seria exclusão social às vezes ser um entrave, sua utilização corresponde a um conceito muito mais amplo e muito mais abrangente do que outros conceitos, como o de pobreza, por exemplo (Genovez, 2005).

Porchmann & Amorin (2004) criaram o índice de exclusão social a partir de três aspectos: padrão de vida digno, conhecimento e risco juvenil. No padrão de vida digno foram criados três índices: o índice de pobreza dos chefes de família no município; o índice de taxa de emprego formal sobre a população em idade ativa e o índice de *proxy* da desigualdade de renda. No aspecto conhecimento foram medidos a taxa de alfabetização de pessoas acima de cinco anos e o número médio de anos de estudo do chefe de domicílio. O risco juvenil foi medido pela porcentagem de jovens na população e pelo número de homicídios por 100 mil habitantes. Na Tabela 4 é mostrada a ponderação que

cada uma das variáveis obteve no índice de exclusão social, utilizando-se o banco de dados do IBGE.

TABELA 4 Temas analisados pelo Índice de Exclusão Social, os índices constituídos e suas ponderações.

Aspectos	Índices criados	Peso
Um padrão de vida digno	• Medido pela pobreza dos chefes de família no município	17,00%
	• Medido pela taxa de emprego formal sobre o PIA	17,00%
	• Medido por uma <i>proxi</i> da desigualdade de renda	17,00%
Conhecimento	• Medido pela taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos	5,7%
	• Medido pelo número médio de anos de estudo do chefe de domicílio	11,3%
Risco juvenil	• Medidos pela porcentagem de jovens na população	17,00%
	• Medido pelo número de homicídios por 100 mil habitantes	15,00%

Fonte: Porchmann & Amorin (2004, p. 18).

Com relação ao trabalho de Cavalcanti & Lyra (2008), a variável utilizada para mensurar a autonomia de renda foi a renda familiar per capita. Para o desenvolvimento educacional, os autores utilizaram duas variáveis, chefes de domicílios analfabetos e anos de estudos dos chefes de domicílio. No caso da densidade habitacional, consideraram “o número de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes em relação ao total de domicílios particulares permanentes” (Cavalcanti & Lyra, 2008, p. 9). Em relação à equidade, foi utilizada a variável equidade na relação chefes de domicílio masculino e feminino.

Apesar de utilizar também as quatro utopias da inclusão social como referências à pesquisa de Genovez (2005), utilizaram-se diferentes variáveis, como mostra a Figura 3.

FONTE	INDICADORES	INDICES		CAMPO
CENSO IBGE	lexi Chefes de família abaixo da linha de Pobreza (sem rendimento) lexi Chefe de família na linha de Pobreza (com ganho até 2 SM)	lex Precária condição de sobrevivência		lex AUTONOMIA DE RENDA DOS CHEFES DE FAMÍLIA
	lexi sem rendimento lexi até 0,5 SM lexi de 0,5 até 1 SM lexi de 1 a 2 SM lexi de 2 a 3 SM lexi de 3 a 5 SM lexi de 5 à 10 SM lexi de 10 a 15 SM lexi de 15 a 20 SM lexi mais de 20 SM	lex de Distribuição de renda dos chefes de família		
CENSO IBGE	lexi Chefes de família não Alfabetizados lexi Escolaridade precária (de 1 à 3 anos de estudo) lexi de 4 a 7 anos de estudo lexi de 8 a 10 anos de estudo lexi de 11 a 14 anos de estudo lexi mais de 15 anos de estudo	lex de Desenvolvimento educacional		lex DESENVOLVIMENTO HUMANO
	lexi Alfabetização precoce (com 5 a 9 anos) lexi Alfabetização tardia (de 10 a 14 anos)	lex Estímulo educacional		
	lexi não alfabetizados lexi Alfabetização precária	lex Escolaridade precária		
	lexi População acima de 70 anos	lex Longevidade		
CENSO IBGE	lexi Precário abastecimento de água lexi Precário instalação sanitária (Esgoto) lexi Precário tratamento do lixo	lex Qualidade ambiental	lex Qualidade Domiciliar	lex QUALIDADE DE VIDA
	lexi Propriedade domiciliar			
	lexi Densidade habitacional lexi Condições de privacidade lexi Conforto sanitário	Conforto domiciliar		
	lexi Habitação precária			
CENSO IBGE	lexi Mulheres não alfabetizadas lexi Concentração de mulheres chefes de família			lex EQUIDADE

FIGURA 3 Variáveis presentes na composição do Índice de Exclusão/Inclusão Social para São José dos Campos.

Fonte: Genovez (2005, p. 44).

Comparando-se os índices utilizados por estes três autores é possível visualizar que eles estão medindo aspectos diferentes envolvidos em uma categoria maior de análise, denominada exclusão social. É uma utilização

coerente do termo, mas pode gerar determinados erros epistemológicos ou, até mesmo, metodológicos, se não forem compreendidos de maneira crítica, principalmente quando se comparam as visualizações finais dos resultados a partir do geoprocessamento, como mostrado nas Figuras 3, 4 e 5.

A Figura 4 corresponde ao trabalho de Cavalcanti & Lyra (2008). É o mapa da cidade de Recife, PE, dividida em bairros, no qual a coloração vermelha corresponde aos bairros com maior exclusão social e a coloração verde corresponde aos bairros com maior inclusão social.

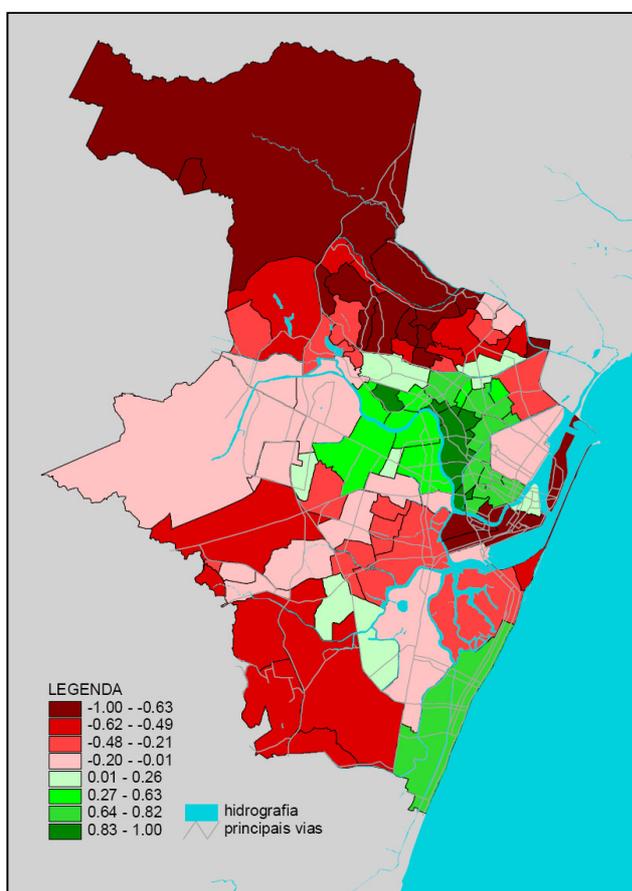


FIGURA 4 Exclusão/inclusão social na cidade de Recife, PE.

Fonte: Cavalcanti & Lyra (2008, p. 15).

A Figura 5 corresponde ao mapa de exclusão\inclusão revisto da dissertação de Genovez (2005), da cidade de São José dos Campos, SP, e a unidade de análise utilizada por ela foi o setor censitário. A coloração azul corresponde às áreas com maior exclusão social e a coloração amarela às áreas com maior inclusão social.

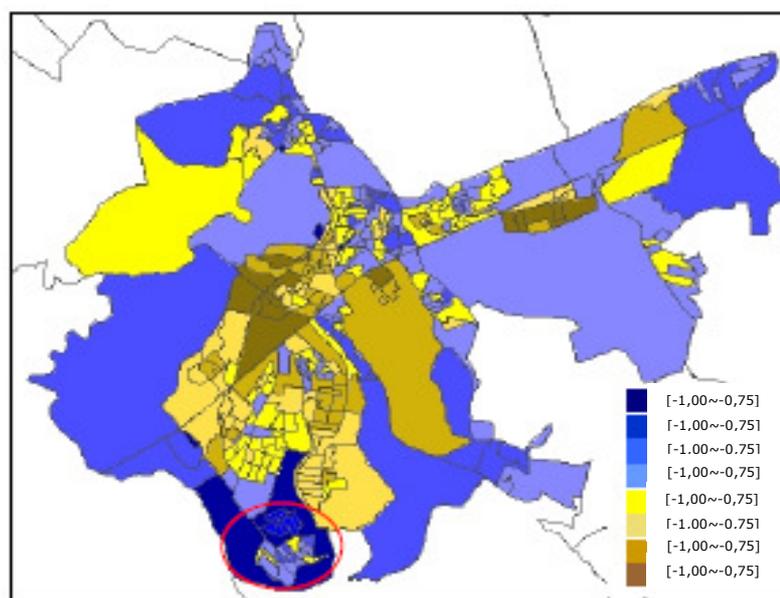


FIGURA 5 Exclusão\inclusão na cidade de São José dos Campos, SP.

Fonte: Genovez (2005, p. 130).

A Figura 6 foi retirada do Atlas da exclusão social no Brasil (Porchmann & Amorin, 2004). Nela, a coloração vermelha corresponde aos municípios com alto índice de exclusão e a coloração azul, aos municípios com baixo índice de exclusão. Mas, é importante ressaltar que a unidade de análise adotada são os municípios e não o número de excluídos. Para o entendimento do índice criado para o mapeamento dos municípios brasileiros, entende-se que quanto mais próximo de zero, pior é a situação de exclusão social do município e quanto

mais próximo de 1, melhor a situação do município em relação à exclusão social.

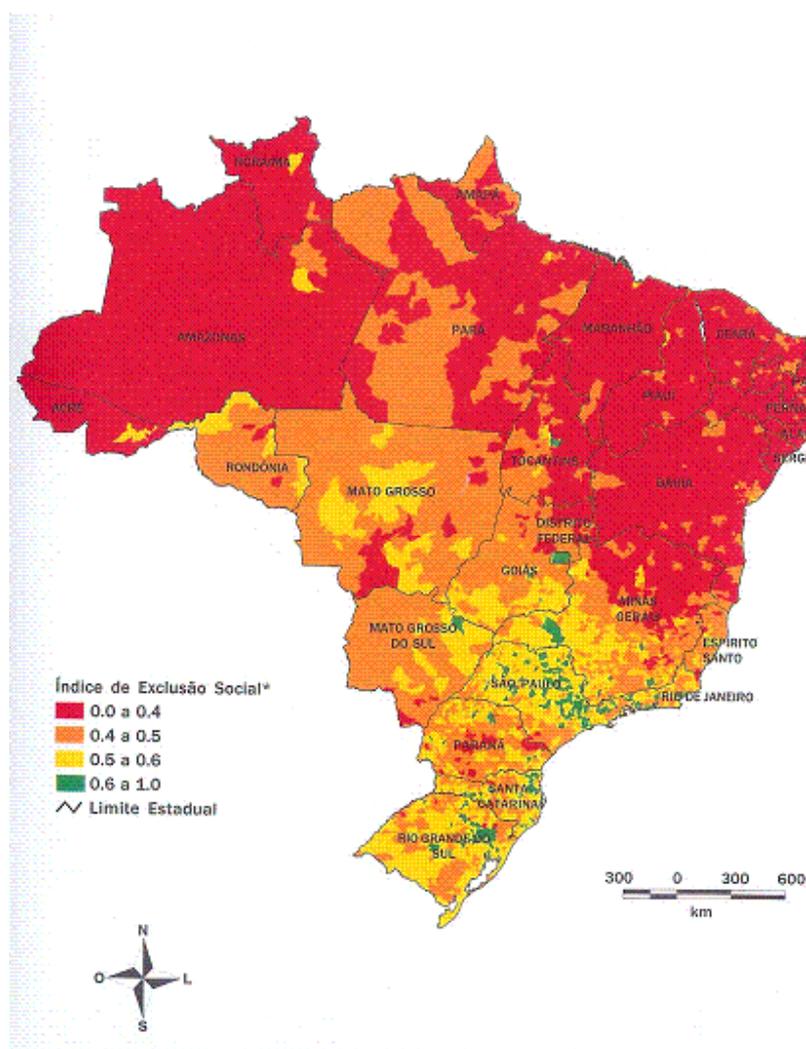


FIGURA 6 Mapa da exclusão social nos municípios do Brasil

Fonte: Porchmann & Amorin (2004, p. 27).

Em relação aos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, na Tabela 5 são mostrados os dez mais bem colocados e os dez piores colocados no

trabalho de Porchmann & Amorin (2004). Como já foi dito anteriormente, constituiria um erro lógico comparar os resultados encontrados no Atlas da exclusão social no Brasil, de Porchmann & Amorin (2004), com os resultados encontrados nesta pesquisa. Tanto a unidade de análise como as variáveis utilizadas são diferentes, não sendo possível comparar os resultados encontrados. Mas, como ambos os trabalhos pertencem a uma categoria maior de análise, exclusão social, é natural que alguns resultados sejam parecidos ou próximos.

TABELA 5 Colocação dos 10 municípios de pequeno porte do Sul de Minas com melhor e pior colocação, no trabalho de Porchmann & Amorin (2004).

<b>Município</b>	<b>Colocação</b>	<b>Município</b>	<b>Colocação</b>
Andradas	376	Consolação	2731
Monte Sião	410	Virgínia	2738
Jacutinga	454	Santana do Garambéu	2754
Muzambinho	557	Piedade do Rio Grande	2826
Ouro Fino	609	São Bento Abade	2855
Machado	675	Bom Repouso	2890
Paraisópolis	687	Alagoa	2901
Tiradentes	776	Serranos	2932
Borda da Mata	815	Marmelópolis	3011
São José da Barra	861	Senador Amaral	3083

Fonte: Adaptado de Porchmann & Amorin (2004).

Finaliza-se aqui a contextualização sobre os trabalhos e as pesquisas envolvendo o tema exclusão social, especialmente aqueles que trabalharam também com indicadores sociais, como apresentados nesta seção. Dessa forma, espera-se que a compreensão dos conceitos de exclusão social, administração pública e indicadores socioeconômicos, tratados na próxima seção, seja mais consistente.

### **3 DIMENSÕES CONCEITUAIS DA EXCLUSÃO SOCIAL, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS**

Serão apresentadas neste capítulo as diferentes dimensões conceituais dos temas deste estudo, dividido em três seções: exclusão social, administração pública e indicadores socioeconômicos.

#### **3.1 Teorias sobre exclusão social: sobre o que estamos falando?**

Segundo Januário et al. (1999, p. 18) “Os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou um corpo. Eles indicam antes, uma falta, uma falha do tecido social”.

No final dos anos 1980, a expressão exclusão social ganhou enorme visibilidade na academia e nos debates político internacionais. Isto deriva da necessidade de explicar e entender um fenômeno geral de empobrecimento e carências que assolaram e assolam todo o mundo, inclusive os países mais desenvolvidos (Zaluar, 1997). É fato que o mundo está sempre em transformação, alterando também os seres humanos, e “o homem que conhecemos hoje, melhor ou pior, é o que o homem fez de si mesmo” (Skinner, 1974, p. 34).

Muitas vezes, tem-se a impressão de que os avanços técnico-científicos estão muito além dos avanços nas áreas sociais e humanas, em que, algumas vezes, parece haver um retrocesso ou, na pior das hipóteses, uma constância na discrepância entre os seres humanos ou a permanência das desigualdades sociais existentes (Kliksberg, 1998).

A utilização da expressão exclusão social é recente, mas, muitas vezes, seu entendimento tem como forte entrave a grande difusão e amplitude do termo que é utilizado para designar uma série de problemas e temas que nem sempre são claramente diferenciados. Assim, ao passo que sua utilização se generaliza,

tornando mais comum e consensual, ocorre também maior fluidez, que muitas vezes culmina em equívocos de sua compreensão como construto científico. É imprescindível, ao se tratar do tema, utilizar uma abordagem científica e que resulte em uma conceituação mais completa e operacional (Januário et al., 1999; Zaluar, 1997).

O conceito ou expressão exclusão social possui toda uma tradição simbólica, influenciado, principalmente, pela Antropologia Estrutural (Zaluar, 1997). Mas, tal conceito é caracterizado como um fenômeno multidimensional. São muitos conjuntos de situações sociais interligados que contribuem para a produção dos excluídos, coexistindo vários fenômenos sociais diferenciados, como o desemprego, a marginalidade, a desigualdade acentuada, a discriminação, a pobreza e o fracasso escolar, entre outros (Januário et al., 1999).

Zaluar (1997), Oliveira (1997) e Zioni (2006) fazem uma adequada reconstrução deste conceito a partir da leitura de autores franceses e nacionais, linha de raciocínio que será também adotada neste trabalho.

### **3.1.1 Origens do conceito**

O conceito de exclusão social surgiu na França e, segundo Zioni (2006), a maioria dos autores franceses aponta a obra de René Lenoir, de 1974, *Les exclus: un français sur dix*, traduzido como “Os excluídos: um francês de cada vez”, como a primeira obra a adotar o termo exclusão. Porém, não é consenso, já que alguns apontam para as obras anteriores de Pierre Massé e Jean Kanfler, respectivamente, *Les dividendes du progrès*, de 1960 e *L'exclusion sociale*, de 1965. No entanto, foi Lenoir que mais se aproximou da noção contemporânea da expressão exclusão social. Lenoir trata da exclusão como uma forma de (in)adaptação social, interessado, principalmente, nas desvantagens físicas e mentais de pessoas (in)adaptadas, mas não de uma forma unilateral, derivada de

determinações apenas psicológicas, e sim pelas origens sociais apresentadas por este fenômeno. Para este autor, algumas das principais causas da exclusão social se encontram na própria estrutura social.

Oliveira (1997) complementa as colocações acima enfatizando que, desde os anos 1950 e 60, já surgiam termos tais como ‘quarto mundo’ e ‘nova pobreza’, descritos por Lamarque e, até mesmo, a expressão exclusão social já começava a ser utilizado. Estes termos eram empregados para referir-se a algumas pessoas que continuavam na “marginalidade” ou na pobreza, embora houvesse um crescimento econômico. Assim, muitas vezes, os excluídos na Europa daquela época eram encarados como remanescentes que o desenvolvimento dos anos áureos do pós-guerra não conseguia englobar.

Mas, com a crise do petróleo e a partir da década de 1980, o que inicialmente era esporádico e conjuntural tornou-se algo muito mais estrutural. Isto ocorreu, principalmente, pelas modificações nas relações de trabalho, já que o processo de desenvolvimento das tecnologias de produção permite maior liberação da mão-de-obra. Com isso, o aumento do desemprego, de forma direta ou indireta, se relaciona com o aumento do número de pessoas excluídas das relações sociais (Zioni, 2006).

Segundo Oliveira (1997), dois dos primeiros autores a iniciarem a reflexão sobre este fenômeno no Brasil, de forma mais próxima da concebida hoje, foram Hélio Jaguaribe, com as publicações de 1986 e 1989, e, em seguida, Cristovam Buarque, com os trabalhos de 1991 e de 1993. Ambos apontavam para o crescimento do número de pobres e miseráveis no país. Para o primeiro, este crescimento é devido ao fracasso do modelo econômico vigente entre os anos 1930 e 1980. Já o segundo considera que o fracasso do modelo econômico adotado expôs a verdadeira exclusão social presente no Brasil, que existia antes mesmo do modelo econômico e com sua crise emergindo nos anos 1980 (Oliveira, 1997).

### **3.1.2 Exclusão e fenômenos relacionados**

Antes da tentativa de conceituar o que é exclusão social, é importante também colocar o que não é exclusão social. Muitas vezes, quando os conceitos científicos caem no domínio público, como ocorre com o conceito de exclusão social, acaba por acarretar em uma perda de seu sentido acadêmico. Por exemplo, nota-se que o que tem sido chamado de excluídos são, na realidade, segmentos sociais diversos, caracterizados por alguma desvantagem ou por sofrerem preconceitos e identificados a partir de suas características étnicas (negros, índios e judeus), comportamentais (homossexuais e dependentes químicos) ou outra qualquer. Ocorre que, na maioria das vezes, esses segmentos constituem grupos denominados de “minorias”, denominação que parece ser muito mais apropriada, etimologicamente (Oliveira, 1997).

É evidente que, em tese, estes segmentos podem ser classificados como excluídos. Mas, como, em tese, todos os seres humanos podem, em um determinado momento, viver situações de dificuldade, denominar de excluídos todos os grupos sociais desfavorecidos pode culminar em erros lógicos. É como, por exemplo, aplicar um mesmo conceito para identificar a situação dos moradores de rua e também a de pessoas portadoras de necessidades especiais que gozam de todos os seus direitos enquanto cidadãos. Estes tipos de confusões são graves erros epistemológicos, já que os processos de exclusão que afetam estes dois segmentos da sociedade não possuem nada em comum. Tanto a origem como a natureza das possíveis exclusões que estes grupos podem sofrer são distintas. Além disso, elas não se manifestam da mesma maneira e, com toda a certeza, demandam tratamentos distintos (Oliveira, 1997). Ainda sobre o que não é exclusão social, dois itens desta seção irão tratar as diferenças entre pobreza e exclusão social, e de exclusão social e desigualdade.

A exclusão aparece quando as desigualdades se tornam tão intensas ou agudas que se cria uma oposição entre as pessoas que efetivamente mobilizam

suas oportunidades a favor de uma participação social plena daquelas que, por falta de oportunidades, encontram-se incapazes de fazer este tipo de movimento. Este fato culmina no aumento da disparidade entre incluídos e excluídos, principalmente quando se trata de incluídos que fazem parte de determinadas elites da sociedade, seja econômica, política ou intelectual. A exclusão social emerge a partir de uma desarticulação entre sociedade e indivíduos que não possuem a participação de um conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito desta sociedade (Januário et al., 1999).

### **3.1.3 Exclusão social e pobreza**

Segundo Januário (1999), a exclusão social tem caráter cumulativo, dinâmico e persistente, em seus processos de reprodução, por transmissão geracional e evolução, por surgimento de novas formas, que garantem suas vias de persistência, constituindo, simultaneamente, causa e consequência de múltiplas rupturas da coesão social.

Correspondendo a uma acepção sociológica, a exclusão é um produto de déficits da coesão global, transcendendo aos fenômenos individuais e às simples agregações das situações vivenciadas. Ainda derivada desta linha de pensamento, tem-se a concepção de Fernandes (citado por Januário et al., 1999, p. 65), “na situação de exclusão verifica-se uma acentuada privação de recursos materiais e sociais, arrastando para fora ou para a periferia da sociedade todos aqueles que não participam dos valores e das representações sociais dominantes”.

Nas atuais sociedades ditas modernas, a exclusão e a pobreza coexistem, reforçando-se mutuamente. A exclusão do mercado de trabalho intensifica o grau de pobreza que, por sua vez, aumenta o número de excluídos. Muitas vezes, famílias inteiras não possuem oportunidades de acesso a bens e serviços socialmente relevantes, como habitação, saúde, educação, lazer, o que torna

estas pessoas sem qualificações para o mercado de trabalho. Finalmente, os excluídos não conseguem formar uma identidade social no trabalho, na família, ou na comunidade. Tornam-se excluídos das relações sociais e das representações a elas associadas (Januario et al., 1999).

Apoiado na perspectiva acima e também nas assertivas de Giddens (1999) sobre a pobreza de longa duração, que é uma nova forma de evidenciar o desemprego, não sendo visto apenas como um estágio provisório da vida do indivíduo, e sim como um sintoma da exclusão social, é possível esquematizar este movimento cíclico na Figura 7. Nesta figura estão ilustradas as dimensões cíclicas e persistentes da exclusão social a partir da pobreza de longa duração.

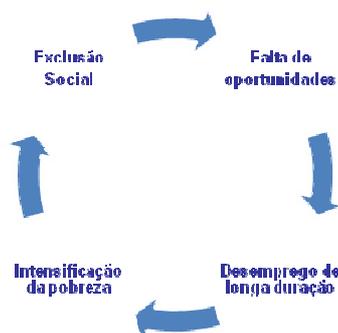


FIGURA 7 A exclusão social e o desemprego de longa duração em um processo de retroalimentação

Porém, há uma diferença fundamental entre identificar a pobreza e identificar a exclusão social. Por mais que, muitas vezes, estes dois fenômenos apareçam juntos, eles são bem diferentes um do outro. É bem mais fácil identificar uma situação de pobreza, pois, ao adotar um parâmetro mínimo de rendimento financeiro familiar e nível de vida que servirá como comparação, é possível identificar as famílias que estão abaixo deste parâmetro. Já a exclusão social é bem mais complexa e, muitas vezes, suas causas e consequências estão

entrelaçadas, não sendo um fenômeno que se reduz ao nível de bens de um indivíduo.

Assim, enquanto a pobreza é estática, um “estado” pelo qual a pessoa está passando ou que esteja vivenciando, a exclusão é fluida e dinâmica, associada a uma trajetória que conduz à marginalização, presenciando-se a acumulação de rupturas familiares, carências habitacionais e isolamento social, entre outras características (Januário et al., 1999).

Ao utilizar esta perspectiva, exclusão social estaria, antes de tudo, relacionada ao enfraquecimento da participação dos indivíduos nas diferentes redes sociais existentes. Mesmo que a exclusão esteja associada à pobreza, não se reduz a ela, visto que são várias as desigualdades existentes na sociedade atual, não se restringindo àquelas produzidas pela sociedade industrial. Se a grande difusão do termo ou a sua discussão são recentes, o mesmo não se pode dizer do problema ao qual ele se refere, que parece ser bem mais antigo (Zioni, 2006).

A exclusão é um tipo peculiar de fenômeno que carece de estudos mais intensivos, visto que suas aplicações na explicação destes eventos sociais são amplas.

#### **3.1.4 Exclusão social e desigualdade**

Outro ponto no qual se confunde a exclusão social é com relação às desigualdades existentes na sociedade, porém, a noção de exclusão ultrapassa a noção de desigualdade, conferindo-lhe um sentido diferente. O conceito de exclusão assenta-se na fragilidade de determinadas pessoas ou comunidades em reivindicar, de forma organizada, seus direitos ou de não possuir movimentos que vislumbram a coesão social dessas populações menos favorecidas.

Mesmo que a exclusão seja marcada pelas diferentes formas de expressão das desigualdades, a desigualdade, por si só, não é requisito suficiente

para classificar uma pessoa como excluída. Mas, com certeza, a desigualdade, seja ela de qual tipo for, é um importante indicador de possíveis movimentos de exclusão (Januário et al., 1999).

Mesmo que a desigualdade não seja capaz, por si só, de classificar grupos de excluídos, ela pode identificar grupos de desfavorecidos suscetíveis à exclusão social. Estes grupos de desfavorecidos são classificados de acordo com as principais características de seus *handcaps*, como: exclusão do mercado de trabalho ou precariedade no mesmo, baixo nível de rendimento, carência habitacional, baixa escolaridade ou reduzidas qualificações, fraca participação social e política, entre outras.

### **3.1.5 Construção e reconstrução do conceito**

Tanto na linguagem do senso comum como na linguagem científica, as palavras não possuem nenhum significado em si. Elas somente possuem sentido à medida que fazem parte da vida dos ouvintes e falantes que as utilizam, além, é claro, do contexto em que elas são utilizadas. A palavra fogo, por exemplo, pode ter vários significados, como mostram as sentenças a seguir: uma pessoa com um cigarro na mão perguntando se alguém tem “fogo”; uma pessoa apontando para a cortina da sala e gritando “fogo” ou um homem descrevendo uma mulher e dizendo que ela tem um “fogo”. Mesmo que a palavra utilizada seja a mesma, os significados que elas possuem são bem distintos entre si (Baum, 1999).

Se uma simples palavra, como fogo, pode ter vários significados, a expressão exclusão social é ainda mais amplo. Nesta seção será apresentada uma reconstrução deste termo no meio acadêmico. Mas, um dos fatos que surgem ao adentrar na discussão sobre o tema é a grande dificuldade de sua definição, o que não impede a possibilidade de inúmeras conceituações deste termo, ou desta

noção, que ainda assim se mostra com forte valor explicativo (Zaluar, 1997; Zioni, 2006).

Mas, antes de trabalhar com o que é exclusão social, é fundamental descrever determinados sentidos que esta expressão pode ter no cenário acadêmico, isto é, uma rápida elucidação sobre o status teórico da expressão exclusão social. Escorel (1999) utiliza-se do trabalho de Maria Cecília de Souza Minayo para identificar diferentes vocábulos utilizados para designar exclusão social, apontando quatro vocábulos principais: termos, noções, conceitos e categorias.

Os termos são palavras utilizadas pelo senso comum que acabam sendo incorporadas pelo discurso científico. Apesar dos termos possuírem uma consistência simbólica que permite a transmissão de ideias ou “significados”, eles não permitem a constituição lógica dos elementos necessários para evidenciar uma teoria. Diferente de noções, que são os vocábulos que constituem os primeiros elementos no processo de conhecimento, os conceitos são as unidades que dão forma e conteúdo a uma teoria. São as vigas que constituem a base da construção teórica, são os principais vocábulos utilizados na pretensão de dar inteligibilidade a um fenômeno. Quando atingem determinado grau explicativo, os conceitos assumem o *status* de categorias de análises, tornando-se os conceitos mais importantes em uma teoria (Escorel, 1999). O objetivo, nesta seção, é justamente atingir uma explicação de exclusão social como conceito.

Como uma das características mais marcantes do fenômeno da exclusão é a existência de suas múltiplas dimensões, diferentes linhas de pensamento abordam diferentes pontos desse fenômeno. Autores franceses, dedicados à questão social dos dias de hoje, como Rosavallon e Castel, concordam que, para se pensar sobre a injustiça social, é necessário considerar não somente pequenos grupos, mas sim as sociedades nacionais em sua relação com os Estados. Já que

a exclusão se manifesta quando pessoas são sistematicamente excluídas dos benefícios oferecidos ou assegurados pelo Estado, isto é, quando pessoas perdem seus direitos de cidadania (Zaluar, 1997).

Outros autores franceses, como Ricoeur, Rosanvallon e Thévenot, discutem também a exclusão social ou a injustiça social em um nível maior de análise, considerando-as como conceitos de maior abrangência. Para estes autores, é necessário pensar não apenas as relações entre a sociedade e o Estado, mas também as relações interpessoais, os compromissos variados assumidos e as possíveis participações de e entre diversos setores da sociedade no espaço público, que não se confunde com o Estado, nem com o mercado (Zaluar, 1997).

Ao enfatizar a literatura francesa, notam-se várias mudanças ocorridas no conceito de exclusão social, desde suas primeiras utilizações. Inicialmente, o que era visto como características individuais, foi se transformando e suas etiologias passaram a ser tratadas em um âmbito sociológico. Percebeu-se que a exclusão de muitos indivíduos era fruto da incapacidade da própria sociedade de inserir alguns de seus membros, e não mais que esta exclusão fosse somente oriunda da incapacidade individual de se solidarizar com o todo social (Nascimento, 1994b).

No final do século passado, a expressão exclusão social estava de tal modo enraizada que se chegou a supor a constituição de um novo modo de entendimento das questões sociais relacionadas à precariedade e à marginalidade que anteriormente eram periféricas e que agora se tornam cada vez mais centrais. Percebia-se que as camadas sociais pobres aumentavam cada vez mais, abrangendo novas parcelas da população mundial. Esta perversa forma de exclusão assumiu contextos sociais e políticos, tornando-se um dos grandes temores do final da década de 1990 (Zioni, 2006).

Alguns autores, como Paugam (1996), Frétiigné (1999) e Escorel (1999), ressaltam que o modo como o conceito é trabalhado hoje e sua banalização pelo

uso abusivo do termo necessitam de maior análise crítica. Porém, não se pode negar que um dos pontos positivos da utilização do termo é o fato de que a sociedade moderna cada vez mais toma consciência de si mesma e de suas deformações ou disfunções que carecem de soluções para este mal que tanto perturba. Ainda segundo Paugam (1999), a exclusão social não é somente um fenômeno marginal, que ocorreria apenas em grupos definidos como subproletariado. Ao contrário, sua amplitude, segundo algumas estatísticas, afetaria um número cada vez maior de pessoas, exigindo, com certa urgência, políticas de combate à exclusão social.

Mas, mesmo com a existência concreta do fenômeno conhecido pela expressão exclusão social, muitos estudiosos criticam sua utilização. Uma das críticas é sobre a indeterminação semântica apresentada pelo termo, sendo sua eficácia resumida ao campo ideológico e não no campo explicativo. Isto porque o termo se incluiria na mesma categoria semântica de grupos muito diversificados, perdendo importantes critérios ou parâmetros explicativos, como os econômicos e os políticos na identificação e na explicação do problema (Zioni, 2006).

Assim, sempre é preciso ter cautela e postura crítica-reflexiva ao utilizar a expressão exclusão social, pois isso é feito de modo difuso por governantes, jornalistas, políticos e estudiosos, tornando-se produto de inúmeras conferências, livros e trabalhos. Isto se justifica porque o conceito é utilizado para designar toda situação ou condição social de carência, dificuldade de acesso a direitos, bens e serviços, assim como risco de discriminação, vulnerabilidade e precariedade. Nessa grande amplitude, a utilização do termo corre o risco de, ao invés de designar todos estes fenômenos, não explicar nenhum deles (Escorel, 1999).

Mas, ao adotar alguns pressupostos epistemológicos de autores como Skinner (1974), Catania (1999) e Baum (1999), esta crítica não parece tão

pertinente. Isso porque, na concepção da ciência moderna, vários conceitos utilizados não têm caráter explicativo, e sim caráter descritivo que permite inteligibilidade e maior previsão e controle sobre diversos fenômenos. Dessa forma, encontra-se no conceito de exclusão social a possibilidade de descrição do fenômeno que atinge milhões de pessoas em todo o mundo, permitindo também determinada previsão e controle sobre o mesmo.

A partir do momento em que determinado fenômeno é analisado, ou seja, dividido em partes para a compreensão ou entendimento, é possível o controle do mesmo (Catania, 1999). Em se tratando da exclusão social a partir de análises descritivas, será possível que políticas de inclusão sejam aplicadas pela administração pública, visando resultados com melhores resultados, com maior eficiência e eficácia.

Assim, partindo desta complexa amplitude de conceber o tema, vários autores franceses e nacionais, que serão tratados mais à frente neste texto, pontuam o que seria exclusão social, refletindo em diversos paradigmas filosófico, ontológicos e epistemológicos relacionados ao fenômeno em si mesmo como nas diferentes políticas adotadas como soluções para o problema da exclusão social. Dessa forma, diferentes concepções sobre exclusão social são feitas por diferentes autores.

Xiberras (1993) coloca exclusão social como um processo multidimensional que é totalmente novo, com uma enorme amplitude, atingindo grande quantidade de pessoas em diversas situações sociais ou em diferentes aspectos de sua vida. Já para Rosanvallon (1995), a exclusão seria o resultado de um processo de rompimento, um processo de desagregação, que corresponderia a uma falha da malha social, sendo a ideia central voltada para a precariedade ou a vulnerabilidade em que muitas pessoas vivem. D'Allondans (2003) cita outros autores franceses, como Touraine e Donzelot, que abordam a temática da exclusão como efeito de uma sociedade horizontal que “expulsa” determinados

indivíduos do centro, afastando-os de valores e oportunidade presentes para os que são partes integrantes do centro, mas não da periferia da sociedade. Além destes autores, D'Allondans (2003) utiliza também Wieviorka, que coloca a exclusão social como um vazio social, originando uma série de carências, sofrimento ou perdas de suportes.

Alguns autores, em vez de trabalhar com o conceito de exclusão social, utilizam de outros termos. Atualmente, um termo muito em moda é desfiliação, proposto por Castel (2003). Para este autor, quando se fala em exclusão social, é o mesmo que falar em indivíduos rejeitados pela sociedade, algumas pessoas que simplesmente seriam desagregadas pelos próprios sistemas sociais, no caso desafiados. Ainda para este autor, este termo estaria mais de acordo com o que ocorre nos dias de hoje, já que o uso da expressão exclusão social seria impossível pela classificação genérica dos indivíduos que recebem esse mesmo rótulo, mas que sofrem de problemas de diferentes ordens (Castel, 2003).

Continuando a construção e a reconstrução do conceito, agora por meio da literatura nacional, observa-se a continuação de sua pluralidade e amplitude. É evidente que não se encontra um conceito consensual entre os autores sobre o que seja exclusão social. Mas, com certeza, dois pontos são muito relatados sobre o conceito de exclusão social, as desigualdades e a falta *de* oportunidades. Estes dois pontos abrem espaço para outra discussão: a relação exclusão\inclusão que é também trabalhada na literatura nacional. As colocações de Martins (1997, p. 43) sobre o que seria exclusão, na ótica dos atores sociais envolvidos, foca bem a relação exclusão\inclusão:

O que se chama de exclusão é aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares apenas residuais.

De modo um pouco diferente, Escorel (1999) concebe que o cerne da exclusão não está em uma ‘base estrutural de desigualdades’. Para esta autora, a exclusão estrutura-se sobre o ‘pilar das necessidades’, porém, a desigualdade na distribuição e no acesso aos direitos também é apontada como um elemento importante para o entendimento da situação estudada. Já Nascimento (1994a), aponta também para a reestruturação produtiva como um forte mecanismo relacionado à exclusão social. Segundo este autor, a situação atual pode ser entendida também como uma nova forma de exclusão proveniente da mão-de-obra dispensada com o advento tecnológico, em que tanto na produção como no consumo, grandes contingentes populacionais são dispensados.

Mas o que se percebe, tanto na escola francesa como na brasileira, é que a exclusão social evoca uma fratura nos laços entre o indivíduo e a sociedade, propiciando uma quebra na própria unidade social. Não é à toa que a exclusão social aparece, muitas vezes, associada com a formação de “classes perigosas” ou “marginais” que põem em risco a estabilidade e a normalidade social. E não é à toa que, muitas vezes, o interesse político procura esconder ou colocar no canto todas estas classes que indicam que algo está errado (Januário et al., 1999).

Percebe-se nesta rápida explanação que existem diferentes conceitos de exclusão social, influenciados também por diferentes paradigmas sociológicos que abordam a exclusão social. Entre estes, o paradigma do poder que trabalha com a noção de nova pobreza derivada de perspectivas como a de Weber e Bourdieu é o que mais se associa com as premissas deste trabalho. Zioni (2006) aponta que este paradigma, utilizado pela social-democracia, entende que a exclusão social decorre da interação entre as classes sociais e o poder político. Este último, por sua vez, estaria em defesa dos interesses daqueles grupos incluídos e, por meio de mecanismos coercitivos, aumentaria a distância entre as diferentes camadas da sociedade. A partir deste paradigma, uma das principais

ações ao combate da exclusão seria pelo fortalecimento da democracia (Zioni, 2006).

Na Figura 8, a situação dos excluídos perante a sociedade, ou em uma dimensão maior perante o próprio Estado, está bem ilustrada. No centro do Estado existem as elites, sejam elas econômicas, culturais, educacionais, políticas ou outras. Fora da elite existem diversas classes marginais que, apesar da grande parte não usufruir dos mesmos benefícios das elites, ainda usufruem de outros benefícios propostos pelo Estado, pois, por mais que sejam classes marginais, ainda assim fazem parte do sistema. Mas, o Estado não é integrado em seu todo, isto é, suas fronteiras possuem brechas pelas quais algumas pessoas escapam. Então, como o tecido ou a malha social possui falhas e não consegue englobar todos, muitos indivíduos ficam sem alguns direitos humanos básicos.

A subseção a seguir é justamente sobre um conceito intrínseco ao diálogo entre exclusão\inclusão, o conceito de cidadania.

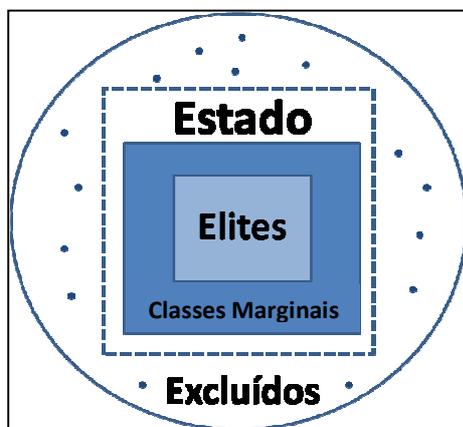


FIGURA 8 Situação dos excluídos em relação às classes sociais e ao Estado.

### 3.1.6 Exclusão social e cidadania

O conceito de exclusão social é inseparável do conceito de cidadania. Este último refere-se aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e

usufruir de seus deveres e benefícios considerados essenciais. De acordo com Schwartzman & Reis (2002), existem três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis são aqueles que protegem e dão responsabilidade ao cidadão contra possíveis arbitrariedades do Estado e de outras pessoas. Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade. É a democracia e o direito de participação que todos os cidadãos possuem; são os direitos de votar, de ser eleito, de organizar e participar de partidos políticos, dentre outros. Finalmente, os direitos sociais que são aqueles que garantem o acesso a um conjunto de bens e serviços indispensáveis para a convivência social. Tais direitos envolvem: a educação, a saúde, o trabalho, um salário decente e a proteção em situações de doença e velhice, entre outros.

A cidadania, teoricamente, garante maior amarra no tecido social e maior consistência e amplitude das fronteiras ou limitações do Estado. Assim, um redesenho da Figura 8, por meio da mobilização de sua população, pode ser visto na Figura 9. É evidente que não se trata somente de uma mudança de consciência política ou de cidadania, mas de uma reestruturação do próprio Estado, mas que, por sua vez, só será possível a partir de uma mobilização de sua população. Neste novo desenho, as fronteiras do Estado se expandem e se tornam mais sólidas, incluindo pessoas que não faziam parte do tecido social em cidadãos em potencial. Para isso, é preciso criar dutos nos quais interagem os excluídos, as classes marginais e as elites. As elites, a partir desta remodelagem, não possuem mais fronteiras e ocupam a maior parte do Estado, havendo maior igualdade de oportunidades entre toda a população.

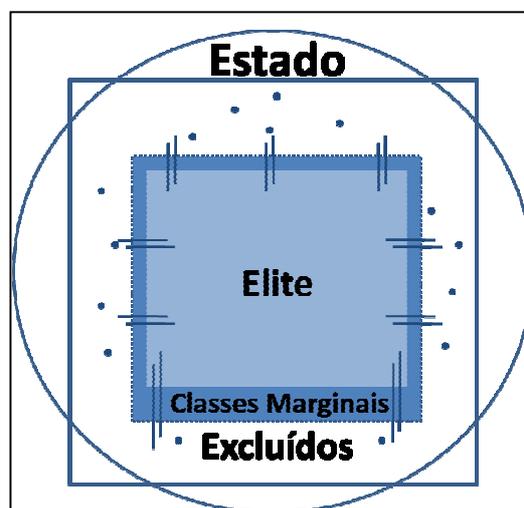


FIGURA 9 Situação dos excluídos em um Estado mais democrático e cidadão.

A concepção de cidadania adotada é uma concepção também de democracia, reforçando a ideia de Sen (2001), sobre a liberdade como desenvolvimento. Possivelmente, exemplos de como o Estado e a cultura política influenciam nas políticas públicas de um país podem ser observados nos exemplos de Giddens (1999, 2001), ao se referir às políticas de *Welfare States* positivos empregados pelos países nórdicos. Estes são alguns exemplos que se encaixam na proposta da Figura 6, em que Estados mais democráticos possibilitam ações que contribuam para o desenvolvimento do mesmo e, também, maior igualdade de oportunidades para seu povo.

Mas, continuando com a proposta de exclusão na perspectiva da escola francesa, a cidadania vai além dos direitos outorgados. Rosanvallon (1995), um dos autores franceses universalistas, coloca a relação de exclusão e cidadania em uma dimensão maior da participação política e civil na sociedade nacional. Segundo este autor, são os direitos reais e não os direitos escritos que realmente mostram a diferença de mobilização social do Estado. Na sua perspectiva, a

participação do indivíduo corresponde em responsabilidades e deveres concretos, e não somente nos direitos expressos em lei. Desse modo, a cidadania é, em primeiro lugar, ação, em que os sujeitos, ou o povo, não são detentores de um poder assegurado pelas leis existentes e, sim, que estes são os próprios elementos que lhes garantem proteção e atendimentos a partir de uma participação social plena.

Seguindo por esta mesma linha de raciocínio, Escorel (1999, p. 74) aponta o trabalho de vários autores sobre os diferentes tipos de cidadania existentes no cenário nacional:

Análises sobre o padrão brasileiro de cidadania (Carvalho, 1995; Draibe, 1989; Sposati, 1988 e Fleury (1994) indicam formas diferenciadas de acesso e usufruto aos direitos civis e sociais, conformando uma fragmentação de modalidades de cidadania, as quais englobam a não-cidadania, a cidadania invertida (Teixeira, 1991, citado por Escorel, 1999), a cidadania regulada (Santos, 1987) e a cidadania social ou plena (Marshall, 1967) no interior de um grupo social regido pela mesma Constituição. O padrão de cidadania em um contexto democrático pode ser analisado como expressão do fenômeno da exclusão social. Esse fenômeno envolve um processo que oferece acesso e usufruto diferenciados dos direitos constitucionais e uma zona de desvinculação completa, uma experiência de não-cidadania, na qual a cidadania não confere ao indivíduo nenhuma unidade de pertencimento, nenhum lugar social.

Nota-se que, para haver a realização da mobilização social descrita, é necessário repensar o papel do sujeito perante a sociedade, em que os direitos, em contrapartida, vêm seguidos de responsabilidades de um bem coletivo maior. Assim, quando se tenta articular os direitos coletivos, sobrepondo-os aos direitos individuais, se pensa em uma reorganização do Estado, ou em uma nova forma de conceber a nação. As pessoas beneficiadas com esta nova organização são aquelas consideradas prejudicadas, sejam pelas não oportunidades iguais, seja

pela falta de capacidade de mobilização, ou seja, pelo não cumprimento de seus direitos ou responsabilidades individuais.

### **3.1.7 Formas de exclusão social**

Deixando um pouco de lado a parte teórica e conceitual e partindo de uma perspectiva prática, a exclusão social se manifesta por diversas formas. Em termos práticos, os excluídos são aquelas pessoas que ultrapassam os limites da pobreza; são aquelas pessoas que vivem em situação de miséria. São moradores e meninos de rua; desempregados das periferias e das favelas, muitos convertidos em delinquentes; catadores de lixo, enfim, todas as pessoas ou grupo de pessoas que estão muito aquém de conseguirem usufruir de uma condição humana digna (Oliveira, 1997).

Quando se trata de tentar identificar determinadas formas da exclusão social, uma das explicações são as classes populares como vítimas do funcionamento negativo das estruturas sociais, ou, ainda, como resultado dos processos de desestruturação social, que surge como característica de um mundo tão diversificado (Escorel, 1999).

A partir deste posicionamento têm-se quadros, níveis e graus de exclusão bastante diferenciados. É preciso conhecer os processos que levam à exclusão e o conteúdo particular das diversas exclusões para se ter um entendimento mais pragmático e menos retórico da exclusão. Já que a exclusão não deriva somente de fatores financeiros, tipos diferentes de exclusão possuem trajetórias e situações também diferentes (Zaluar, 1997).

Com isso, é possível formar determinadas categorias de grupos desfavorecidos mais propensos à exclusão social. Não significa dizer que todos que participam desses grupos sejam excluídos, mas fornece eventos correlacionados com a exclusão social. Alguns grupos são descritos pela por Januário et al. (1999):

- idosos com dificuldades financeiras derivadas de baixas pensões, solidão e desintegração familiar;
- trabalhadores rurais caracterizados pela difícil rentabilidade de uma atividade tradicional;
- assalariados possuidores de baixas qualificações e remunerações;
- desempregados de longa duração, cuja baixa qualificação impede a reinserção no mercado de trabalho e a consequente exclusão de vínculos sociais ao qual o trabalho proporciona;
- grupos étnicos e culturais minoritários, em que a vivência é associada à precariedade das condições de vida e os processos de discriminação da raça e etnia são utilizados para explicar a inferioridade ou superioridade de determinadas raças;
- famílias monoparentais, com privação de recursos econômicos, indutores da situação de pobreza;
- jovens viciados ou ex-viciados, excluídos das principais instituições sociais, como a família, a escola e o trabalho;
- os sem-abrigos que, por diversos fatores, não possuem moradia, como viciados, alcoólicos, entre outros.
- trabalhadores informais ou de trabalhos precários que não possuem condições econômicas mínimas, em que a pobreza e a exclusão social são latentes;
- jovens sem qualificações em busca do primeiro emprego;
- mulheres sem qualificações e advindas de classes pobres;
- indivíduos com doenças crônicas, entre outros grupos que por se encontrarem em determinadas situações são propensos à exclusão social.

Participar destes tipos de grupos não classifica ou caracteriza uma pessoa como excluída, porém, existem fortes indicadores que correlacionam estas

situações com a exclusão social, especialmente quando não usufruem de seus direitos básicos, seja o direito civil, político ou social (Schwartzman & Reis, 2002).

### **3.1.8 Exclusão social no Brasil**

Na sociedade brasileira atual, qualquer tipo de análise mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios e dos serviços prestados pelo governo aos seus cidadãos, identificando-se dois processos. O primeiro é de exclusão daqueles que antes faziam parte, mas que, a partir das mudanças sociais, econômicas e políticas, vivem fora ou à margem de um sistema que privilegia e beneficia apenas determinados segmentos da população. O segundo é sobre uma inclusão limitada, desencadeada por uma “modernização conservadora” que deixa grandes segmentos da sociedade fora dos setores modernos da economia, da sociedade e da política (Schwartzman & Reis, 2002). Mas, ainda sobre estes dois tipos de processos de exclusão, os autores tecem o seguinte comentário:

No entanto, a concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação do setor industrial e o pouco crescimento econômico estão criando um novo elenco de carências e problemas, relacionados ao desemprego, à desorganização e violência urbana, à insegurança pessoal e ao deterioro de alguns serviços públicos, como na área da saúde pública, com a volta de enfermidades contagiosas que já se consideravam extintas. Isto, combinado com a insatisfação crescente com a lentidão dos processos de inclusão em outros setores, cria uma situação difícil, onde a distinção entre os que são excluídos porque perderam o que tinham, ou porque nunca tiveram, começa a perder sentido (Schwartzman & Reis, 2002, p. 5).

No Brasil, grande parte da exclusão é ainda rural, localizada, principalmente, nos estados do Nordeste e em zonas agrícolas deprimidas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e outras regiões. Muitas pessoas que ali vivem não

conseguem produzir para o mercado, sobrevivendo, no máximo, em uma economia de subsistência extremamente precária. No entanto, a exclusão social brasileira se expressa também nas áreas urbanas, localizadas na periferia das grandes cidades, sendo constituídas por pessoas em grande parte originárias do campo e cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho (Schwartzman & Reis, 2002).

Tomando-se por base critérios econômicos, implicaria dizer que de 30% a 40% da população estariam afastada da sociedade nacional. Mas é preciso certa cautela ao adotar estes números como referência, muitas vezes alguns dados mascaram determinadas situações e toda análise estatística deve ser interpretada de forma crítica. De qualquer forma são alguns dados que colaboram para se perceber a importância deste fenômeno e de sua discussão em âmbito nacional (Zioni, 2006).

Segundo Martins (1997), a sociedade brasileira contemporânea é plural, multicultural e fragmentada. Estas características estão presentes em todas as sociedades pós-modernas, nas quais os grupos, apesar de apresentarem determinadas coesões, são marcados, principalmente, pelas desigualdades sociais. Este processo se deve, em grande parte, à contraditória articulação entre a inclusão e a exclusão na sociedade brasileira, em que há apenas um consenso entre os autores, o do papel fundamental do Estado no enfrentamento deste problema (Martins, 1997; Demo, 2003).

A partir das proposições realizadas sobre exclusão e as mazelas a ela correlacionada, outro tema é fundamental: a administração pública. Isso porque a exclusão afeta a sociedade e demanda atitudes de combate do próprio Estado, assunto que será justamente tratado na próxima seção, administração pública e o Estado Moderno.

### **3.2 Administração pública no contexto do Estado Moderno**

Outro tema chave nesta dissertação envolve a administração pública. Como se trata de um conceito multidisciplinar, inicialmente, faz-se necessária uma definição formal de administração pública, isto é, uma definição do direito que, segundo Meirelles (1996, p. 60) pode ser entendido como:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Antes de tratar do conceito propriamente dito de administração pública e os modelos de administração existentes na atualidade, é preciso compreender o que é Estado Moderno.

#### **3.2.1 Formação do Estado Moderno**

O conceito de Estado Moderno é uma consequência da modernização da sociedade ao longo dos últimos séculos. Este modelo não emergiu de uma hora para outra, mas foi derivado de um longo processo que durou mais de três séculos (Bresser-Pereira, 1995). Todo o processo de legitimação do conceito de Estado possui, como principal elemento, a tecnologia que possibilitou maior mobilidade social. Ou seja, a sociedade moderna é caracterizada pela tecnologia que está intimamente relacionada com o aumento da produtividade, maior mobilidade da população e pelo aparecimento de novos grupos sociais (Bresser-Pereira, 1995).

O termo Estado é utilizado em sentidos diversos, tornando-se confusa sua utilização. Enquanto alguns atribuem um sentido de governo, de nação ou

país, outros atribuem como conceitos de regimes políticos ou sistemas econômicos. Na visão anglo-saxã, utiliza-se o termo governo e não Estado para designar a máquina político-administrativa do segundo. Na tradição europeia, Estado é identificado como estado-nação. Utilizar expressões como “Estado liberal” ou “Estado burocrático” é, normalmente, uma indicação de que o termo “Estado” está sendo utilizado como sinônimo de regime político. E expressões do tipo “Estado capitalista” ou “Estado socialista” identificam a utilização do termo Estado como um sistema econômico (Bresser-Pereira, 1995, 1999a; Bobbio, 1985).

Mas, o Estado a que este trabalho se refere é entendido como um tipo de instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, e que ocupa um território definido, sendo parte de uma sociedade, ao mesmo tempo em que sua estrutura política e organizacional sobrepõe à sociedade da qual faz parte. Segundo Bresser-Pereira (1995, p. 86), este tipo de Estado surge quando:

(...) determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. A institucionalização de um estado-nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado dessa necessidade. A partir desse momento, aquela sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado. Neste contexto, o estado-nação ou país é a entidade política soberana constituída por uma população que habita certo território. Esta população, na medida em que é formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais, constitui-se em um povo, que serve de base para a existência do estado-nação.

É justamente neste ponto que fica claro o que Meirelles citou como coletivo. A constituição de um país, ou de um estado-nação, deriva, em primeiro plano, da soberania política de uma população que habita um território. Quando esta população adquire direitos e começa a ser vista não somente como um

aglomerado de pessoas, mas como cidadãos, eles se constituem um povo, que são os pilares para a existência do estado-nação. Então, o Estado que emerge pela união de um povo possui também responsabilidades com este povo como todo, não tendo prioridades individuais, mas, sobretudo, prioridades coletivas.

Porém, não se deve confundir Estado com sua população ou, melhor dizendo, com a sociedade civil organizada. A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e pelos grupos que compõem o povo de um país e que possuem um acesso diferenciado ao poder político efetivo enquanto cidadãos. Estado é a estrutura organizacional e política, derivado do contrato social ou do pacto político, que atribui legitimidade ao governo. Então, enquanto a sociedade civil é o povo, isto é, o conjunto dos cidadãos organizados, o Estado é a base organizacional e legal que permite a propriedade e os contratos. Teoricamente, o Estado é o espaço da propriedade pública, porém, na prática, isso somente funcionará se a democracia assegurar esse fato (Bresser-Pereira, 1995).

A partir desta breve contextualização do conceito de Estado, é possível traçar um paralelo sobre o papel e a função do Estado Moderno perante a sociedade. O Estado é a fonte do direito positivo legitimado pela sociedade. Nesse sentido, destacam-se quatro objetivos, além da segurança, que tornam o Estado o agente da ação coletiva e a matriz das demais instituições formais: liberdade, riqueza ou bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza. Esses objetivos, mais o da segurança, que já estava presente no Estado antigo, correspondem às ideologias e aos fundamentos que norteiam a existência do Estado Moderno nos dias de hoje (Bresser-Pereira, 2007).

Com esta noção de Estado e com os cinco objetivos descritos no parágrafo acima, tem-se o ponto central deste tópico, que é: como fazer para que o Estado consiga atingir os objetivos propostos? Assim, retorna-se ao conceito de administração pública. A administração pública é o elo entre o Estado e a

sociedade civil organizada. É por meio dela que o Estado irá oferecer serviços para garantir os direitos dos seus cidadãos e o cumprimento de seus objetivos.

### **3.2.2 Características da administração pública**

Mais uma vez retorna-se ao direito para elucidar o conceito e as características da administração pública. Como ilustrado no primeiro parágrafo deste tópico, a administração pública possui caráter orgânico, isto é, seu formato e seu funcionamento são constituídos por órgãos responsáveis pela execução das metas colocadas pelo Governo, a partir dos objetivos propostos pelo Estado.

Em uma perspectiva do direito, no Brasil, existem duas formas de administração pública, a direta e a indireta. A direta refere-se à administração pública exercida pelos órgãos internos do governo, como presidência, ministros, fóruns, entre outros órgãos. Administração indireta é exercida por outras pessoas jurídicas, como autarquias, empresas públicas e fundações, entre outros (Seresuela, 2002).

As características, ou melhor, os princípios que regem a administração pública, direta ou indireta, são expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que diz:

Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 2006).

A partir destes cinco princípios que regem a administração pública brasileira é possível estabelecer suas principais características legais, embora nem sempre expressas na prática. Ao examinar cada um desses cinco princípios tem-se segundo Seresuela (2002):

Princípio da legalidade – este princípio declara que: "ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Este

direito pressupõe que nenhum ‘administrador’ público pode proibir ou impor comportamentos a terceiros, estabelecer atos administrativos, tais como decreto, portaria, resolução, instrução, circular, entre outros, se a legislação vigente não permitir;

Princípio da impessoalidade - em suma, este princípio procura estabelecer um caráter de interesse coletivo em detrimento dos interesses individuais, de tal forma que as realizações administrativas não sejam oriundas da pessoa física que representa determinada função, ou autoridade, e sim do órgão público representado por esta pessoa ou qualquer pessoa. Nesse sentido, é fundamental que o funcionário, ao servir a estrutura administrativa e governamental, deve agir com honestidade, não aproveitando dos seus poderes ou facilidades para fins pessoais ou de terceiros. Ressalta-se que as atitudes do funcionário público, no exercício do cargo, não representam suas atitudes pessoais, mas sim as atitudes do órgão público que representa;

Princípio da moralidade - o ponto central acerca do princípio da moralidade é que os atos da administração pública necessitam estar de acordo com as normas éticas prevaletentes na sociedade para a gestão dos bens e dos interesses públicos. Um exemplo comum de moralidade administrativa é a probidade administrativa, que consiste na conduta ética do funcionário, servindo a administração com honestidade, passível de punição com a suspensão dos direitos políticos ao infrator, a perda de sua função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Assim, o desrespeito à moralidade não se limita apenas na suspensão dos direitos políticos, mas também na imposição de outras consequências ao agente público;

Princípio da publicidade - este princípio diz respeito à obrigatoriedade da transparência administrativa aos responsáveis pelos serviços públicos. Nesse sentido, torna-se necessário que o Poder Público garanta que a população tenha total conhecimento do que os administradores estejam fazendo. Em linhas

gerais, o princípio da publicidade pode ser entendido como a obrigatoriedade da divulgação dos atos da administração pública, a fim de que os órgãos estatais e a sociedade civil tenham conhecimento e controle sobre as ações de seus administradores;

Princípio da eficiência - um dos pontos centrais acerca deste princípio é que este não é um conceito jurídico, e sim econômico. O que acontece é que o princípio da eficiência não qualifica normas, mas sim atividades. Dessa forma, este princípio orienta a administração pública para conseguir os melhores resultados com o menor custo possível. A incorporação do princípio da eficiência na função administrativa é um grande avanço, já que este princípio garante que não é suficiente o desempenho da função administrativa em concordância somente com a legalidade, mas exige resultados positivos ao serviço público, e que estes sejam satisfatórios ao atendimento das necessidades da população. Com o princípio da eficiência espera-se aproveitar, da melhor forma possível, todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros que a administração pública possui para garantir à população a maximização dos serviços oferecidos. Em seu sentido jurídico, o conceito de eficiência abrange também o sentido de eficácia da prestação, em que a atuação estatal só será considerada eficiente quando seus resultados quantitativos e qualitativos forem satisfatórios. Assim, uma administração pública é eficiente quando, ao exercer suas funções, conseguir realizar da maneira mais adequada, e por meio dos recursos disponíveis para a execução de suas funções, os melhores resultados quantitativos e qualitativos possíveis.

Todavia, sabe-se que tais princípios propostos em lei para a administração pública nem sempre são colocados em prática, gerando diferentes modelos ou tipos de administração pública. É preciso ressaltar também as grandes transformações sofridas pelo Estado Moderno ao longo dos seus 300 anos de existência. Muitas crises e reestruturações econômicas, sociais e

políticas implicaram na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo. Entre outros fenômenos, a globalização dos dias de hoje tornou imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado. Anterior à integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, que hoje é vigente em quase todo o mundo, os Estados tinham, entre seus objetivos fundamentais, o de proteger suas economias da grande competição internacional (Bresser-Pereira, 1996).

Mas, com a globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito, tendo como um novo papel facilitar que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva. Evidentemente, o papel e as funções descritas anteriormente continuam sendo necessários, cabendo ao Estado garantir aos seus cidadãos segurança, liberdade e justiça social. Mas, é importante olhar também para uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas que capacite os agentes econômicos a competirem em âmbito mundial (Bresser-Pereira, 1996).

Neste ponto, diferenciar as formas de abordagens políticas e seus respectivos modelos de administração pública é imprescindível. A principal diferença entre um modelo de reforma neoliberal e uma social democrática, orientada pela terceira via, consiste no fato de que o objetivo da primeira é excluir o Estado da economia; já o da segunda é aumentar a governança do Estado, isto é, proporcionar ao Estado os meios financeiros e administrativos para que este intervenha de forma efetiva, sempre que o mercado não tiver condições de controlar adequadamente a economia necessária para o desenvolvimento de um país (Bresser-Pereira, 1996; Giddens, 1999).

Assim, a subseção a seguir tem o objetivo de identificar os modelos de administração pública no Brasil e os momentos históricos em que estes modelos surgiram, fazendo um percurso que vai desde a administração patrimonialista até a possibilidade da administração societal, discutidas nos dias de hoje.

### **3.2.3 Modelos de administração pública**

Historicamente, os modelos de administração pública remetem ao modelo burocrático clássico; não é rara a ideia de a administração pública e seu funcionamento estarem associados a palavras como ineficiência. Isto se deve, em grande parte, à origem da administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano e que foi utilizada nos países europeus, no final do século XIX, nos Estados Unidos, no começo do século passado e no Brasil, em 1936, pela reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (Bresser-Pereira, 1996).

Este modelo era derivado dos escritos de Marx Weber sobre o princípio do mérito profissional e foi adotado para substituir a administração patrimonialista, da época das monarquias absolutas, em que o patrimônio público e o privado eram confundidos. Para o capitalismo, a distinção clara entre o Estado e o mercado é fundamental, e a democracia só aparece quando a sociedade civil organizada distingue-se do Estado, ao mesmo tempo em que o controla derivado da máxima: “o povo no poder”. Dessa forma, era necessário elaborar uma forma de administração pública que não partisse apenas da clara diferenciação do que é público e do que é privado, mas também que houvesse a separação entre o político e o administrador público. Emergiu, assim, a administração burocrática moderna, com base racional-legal (Bresser-Pereira, 1999b).

No entanto, um dos problemas deste tipo de administração pública é que ele não se demonstrou tão eficiente quanto se esperava. Quando o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu, definitivamente, seu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que o modelo burocrático não garantia nem rapidez, nem boa qualidade e nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Ao contrário, se mostrou como um sistema lento, caro, auto-referido e pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos

cidadãos. Não foi de se estranhar que, na década de 1950, a influência da administração de empresas começou a ser sentida na administração pública (Bresser-Pereira, 2001).

Ideias como as de descentralização e as de flexibilização administrativa ganhavam cada vez mais espaço em todos os governos, mas só atingiram força a partir dos anos 1970, com a crise do Estado e da burocracia. Com isso, já na década de 1980 iniciou-se grande mudança na administração pública, nos países desenvolvidos, em direção a uma administração pública gerencial. Dentre os países nos quais esta transformação foi mais profunda estão o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. É interessante ressaltar que, nos Estados Unidos, essas mudanças irão ocorrer, principalmente, em âmbito municipal e nos condados. Assim, aos poucos, foram se delineando os contornos da nova administração pública:

(...) (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser-Pereira, 1996, p. 6).

O interessante é que, no Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial é bem mais antiga. Tal movimento foi sendo delineado na primeira reforma administrativa que ocorreu no final da década de 1930 e estava, também, na origem da segunda reforma ocorrida em 1967, mesmo com os princípios da administração burocrática clássica sendo introduzidos em 1936, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A criação do DASP não representou apenas a primeira reforma administrativa do país, mas a

afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Entretanto, em 1938, apareceu um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgiu a ideia de que os serviços públicos deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. Porém, a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira só ocorreu no final da década de 1960 (Bresser-Pereira, 1996).

Ainda segundo Bresser-Pereira (1996), o objetivo geral de uma reforma administrativa no Brasil é transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial, de modo aproveitar as conquistas do modelo burocrático e todos os aspectos positivos que ela contém, ao passo que vai se eliminando o que já não serve.

Contudo, a ideia de um modelo de administração pública gerencial não é consenso na literatura. Alguns autores apontam que uma saída para a reforma administrativa é a adoção do modelo de administração pública societal. Porém, um dos principais problemas da adoção deste modelo é que:

(...), este ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação e a expectativa de que esta nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas. Na realidade, a vertente societal não é monopólio de um partido ou força política e nem apresenta a mesma clareza e consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político (Paula, 2005, p. 7).

Uma importante preocupação é que a escolha dos modelos de administração pública não seja voltada para atender a interesses partidários ou pessoais, e, sim, que as formas que apresentarem melhores métodos ou procedimentos em seu funcionamento sejam adotadas. É importante considerar que todos os modelos vão apresentar certa inconsistência, principalmente

quando a visão de mundo de onde parte as críticas é diferente. Mas, é importante ressaltar, mais uma vez, que os gestores públicos precisam estar preocupados, acima de tudo, com o bem-estar da população, tendo que deixar de lado as desavenças partidárias. O item a seguir é sobre algumas políticas ou medidas da administração ou gestão pública que visa maior inclusão social, mas não é intenção avaliar a efetividade de tais medidas.

#### **3.2.4 Gestão pública e políticas de inclusão social**

No Brasil, hoje, há uma vasta publicação de projetos que visam atenuar a pobreza ou incluir algumas parcelas da população. Porém, tanto em âmbito local como nacional, ainda faltam projetos ou políticas que realmente tomem como referência a inclusão dos excluídos a partir de diversas frentes. Muitos dos projetos sociais existentes possuem, como ponto em comum, a ideia da participação social. No final do século passado, houve grande disseminação da ideia de participação social ou da democracia participativa. Em tese, um discurso bonito, mas que somente será efetivo se as administrações públicas criarem mecanismos para que tais formas sejam possíveis. Dentre esses mecanismos está o orçamento participativo, que já é utilizado em muitas prefeituras.

Orçamento participativo se dá por um processo de consultas e debates acerca do orçamento público municipal. Esta prática cresce cada vez mais e, a cada ano, ocorre uma relação dialética de aprendizado, já que o contato entre a população participante e os gestores públicos permite novas formas de metodologia, possibilitando a ampliação dos resultados. Assim, a população das cidades que possuem este tipo de orçamento possibilita a discussão de problemas urbanos por populações mais pobres e que possuem suas vidas afetadas por tais problemas. São discutidos as prioridades de investimento do governo municipal e o que deve ser feito, onde e quando. Durante a execução,

são organizados grupos de acompanhamento das obras realizadas com esses recursos (Albuquerque, 2001). O orçamento participativo é uma forma de tentar conscientizar a população de seu papel de ator social, o que é fundamental no combate à exclusão social e a consequente inclusão.

Apesar de ser extremamente importante a maior participação da população, esta mobilização por si só não é capaz de reverter o quadro de exclusão social no Brasil. Uma interessante proposta é feita por Porchmann (2003), que defende a ideia de um programa similar ao Sistema Único de Saúde (SUS), para atender à demanda da inclusão social, o Sistema Único de Inclusão Social. Por meio deste projeto seria possível compreender um conjunto de ações verticais que abrangeriam as três esferas governamentais, união, estados e municípios. Dessa forma, seria possível o desenvolvimento de um novo modelo de gestão, enquanto seu controle seria centralizado, sua execução seria descentralizada, por meio da intersectorialização, a articulação e a integração de um conjunto de políticas públicas orientadas para enfrentar o complexo quadro da questão social no Brasil (Porchmann, 2003). Esta é uma perspectiva que talvez elucide alguns problemas relativos às políticas públicas, porém, outros problemas ainda são latentes, como definir quais são as bases para os gestores públicos tomarem medidas preventivas ou de combate à exclusão social.

Em relação a esta interrogação, a postura é a da utilização de índices e indicadores que mencionem a exclusão social ou a dicotomia exclusão\inclusão, como foi mostrado nos trabalhos descritos no capítulo 2 (Sposati, 1996; Porchmann & Amorin, 2004; Genoves, 2005; Cavalcanti & Lyra, 2008). Prosseguindo com o referencial teórico deste trabalho, na seção a seguir serão apresentados os indicadores sócio-econômicos do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais, o ZEE-MG, uma vez que a proposta desta dissertação é justamente de utilizar os seus dados como base para indicadores e

índices, com o objetivo de mensurar o risco de exclusão social e o potencial de combate dos municípios do sul de Minas.

### **3.3 Indicadores sócio-econômicos**

Nesta seção serão discutidos os indicadores sócio-econômicos utilizados para medir o risco de exclusão social e a potencialidade de combate à exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Para isso, descreve-se o Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais e sua metodologia.

#### **3.3.1 O Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais (ZEE-MG)**

A partir de janeiro de 2003, o governo do estado de Minas Gerais iniciou um processo de planejamento para a gestão do estado, no intuito de implementar um novo modelo da máquina pública, procurando obter uma posição de desenvolvimento sustentável, competitivo e diferenciado. O Projeto Estruturador PE (Gestão Ambiental no Século XXI) abrange a Ação P322 (Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais – ZEE-MG), que visa subsidiar o planejamento e a orientação das políticas públicas e das ações em meio ambiente, por meio de um macro diagnóstico do estado, no sentido de viabilizar a gestão territorial, segundo critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental (Carvalho et al., 2007).

Tal projeto foi desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente, em parceria com a Universidade Federal de Lavras, com base em diversos indicadores que medem não somente a potencialidade natural, mas também a potencialidade produtiva, institucional e humana de todos os municípios mineiros, servindo para a implementação de diversas políticas públicas e não somente as voltadas para o meio ambiente (Carvalho et al., 2007).

A utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais se mostra uma excelente ferramenta para a construção de diversos índices. Além de

trabalhar com dados fidedignos e válidos de vários órgãos e instituições, como o IBGE e a Fundação João Pinheiro, os seus indicadores utilizam uma enorme variedade de variáveis, o que permite a análise da maioria das dimensões da vida cotidiana dos seres humanos (Pereira, 2007; Oliveira et al., 2007).

Na Figura 10 é mostrado como foi esquematizada a construção da potencialidade social dos municípios de Minas Gerais. A potencialidade social foi mensurada a partir de quatro componentes: produtivo, natural, humano e institucional. Cada um desses componentes possui diferentes indicadores que, por sua vez, possuem variáveis que o legitimam.

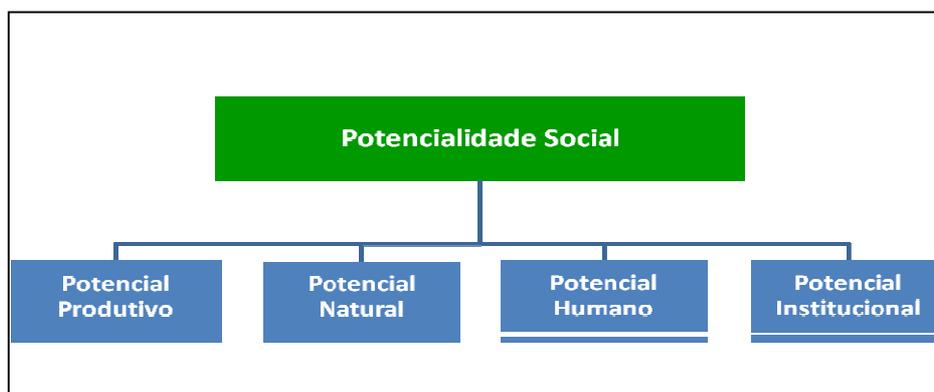


FIGURA 10 Esquema dos componentes que constituem a potencialidade social do ZEE-MG.

Fonte: Pereira (2007, p. 10).

Para a criação dos índices propostos nesta pesquisa, foram utilizados três desses quatro componentes. Para o índice de risco de exclusão social foi utilizado somente o componente humano, enquanto para o índice de potencialidade de combate à exclusão social utilizaram-se os componentes produtivo e institucional.

Optou-se pela não utilização do potencial natural durante a criação dos índices. Isso se justifica pelo fato de o presente trabalho ter procurado enfatizar

variáveis pertinentes a condições de vida que mensurassem o possível risco de exclusão da população e a potencialidade institucional e produtiva dos municípios do sul de Minas e as variáveis do componente natural dizem respeito sobre aspectos ecológicos dos municípios. No recorte teórico, priorizou-se a utilização de indicadores que corresponderiam às dimensões sociais, econômicas e políticas das pessoas residentes nas cidades do Sul de Minas e das potencialidades institucionais e produtivas dos municípios.

Na Figura 11 estão representados os fatores condicionantes e os indicadores utilizados no componente humano. O componente humano foi dividido em três fatores condicionantes: ocupação econômica, demografia e condições sociais. Na ocupação econômica, foram utilizados como indicadores a taxa de ocupação e a taxa de desocupação. Na demografia, foram utilizados como indicadores a distribuição espacial da população e a razão de dependência. Já nas condições sociais, os indicadores utilizados foram: renda per capita, educação, habitação, saúde, saneamento, segurança pública e IDH-M.

Os dados da Figura 12 correspondem aos indicadores utilizados para mensurar o potencial produtivo dos municípios de Minas Gerais. O potencial produtivo foi dividido em dois fatores condicionantes: infraestrutura de transportes e atividades econômicas. Os indicadores utilizados na infraestrutura de transportes foram: densidade da malha rodoviária, transporte aéreo e densidade da malha ferroviária. Para as atividades econômicas, os indicadores utilizados foram: índice de valor agregado agropecuário, índice de valor agregado da indústria, índice de valor agregado de serviços, índice de emprego formal e índice de exportação.

Potencial	Fatores condicionantes	Indicadores
Humano	Ocupação econômica	Taxa de ocupação
		Taxa de desocupação
	Demografia	Distribuição espacial da população
		Razão de dependência
	Condições sociais	Renda per capita
		Educação
		Habitação
		Saúde
		Saneamento
		Taxa invertida de crimes violentos
IDH-M		

FIGURA 11 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Humano.

Fonte: Pereira (2007, p. 10).

Potencial	Fatores condicionantes	Indicadores
Produtivo	Infraestrutura de transportes	Densidade da malha rodoviária
		Transporte aéreo
		Densidade da malha ferroviária
	Atividades econômicas	Índice de VA agropecuário
		Índice de VA indústria
		Índice de VA serviços
		Índice de emprego formal
		Índice de exportação

FIGURA 12 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Produtivo.

Fonte: Pereira (2007, p. 9).

Na Figura 13 observam-se os fatores condicionantes e os indicadores utilizados na construção do potencial institucional dos municípios. Foram utilizados seis fatores condicionantes: capacidade institucional, incluindo os indicadores capacidade gerencial, gestão do desenvolvimento e gestão ambiental municipal; organizações jurídicas, que utiliza como indicador a presença ou não de instituições jurídicas; organizações financeiras, incluindo como indicador a

presença ou não de instituições financeiras, como bancos e outras; organizações de fiscalização e controle, utilizando como indicador a presença de instituições de fiscalização e controle; organizações de ensino e pesquisa, utilizando-se dois indicadores, a presença de instituições de ensino profissionalizante e a presença de instituições de pesquisa e organizações de segurança pública, utilizando-se de dois indicadores, a presença de unidades de defesa social e a capacidade de aplicação da lei.

Potencial	Fatores condicionantes	Indicadores
Institucional	Capacidade institucional	Capacidade gerencial
		Gestão do desenvolvimento
		Gestão ambiental municipal
		Capacidade financeira
	Organização jurídica	Comarcas, justiça trabalhista e federal
	Organizações financeiras	Instituições financeiras
	Fiscalização e controle	Organizações de fiscalização e de controle
	Gestão da cultura	Gestão da cultura
	Organizações de ensino e de pesquisa	Instituições de ensino profissionalizante
		Instituições pesquisa e pós-graduação
Organizações de segurança pública	Unidades de defesa social	
	Capacidade de aplicação da lei	

FIGURA 13 Fatores condicionantes e indicadores utilizados no Potencial Institucional.

Fonte: Pereira (2007, p. 10).

Para uma melhor compreensão dos indicadores e dos índices utilizados durante a realização desta dissertação, na seção são tratados alguns dos indicadores apresentados nas tabelas desta seção.

### **3.3.2 Descrição dos indicadores que compõem o ZEE**

Nesta seção serão descritos, brevemente, os 18 indicadores utilizados na construção dos índices de risco de exclusão social e de potencialidade de combate à exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas.

#### **Taxa de ocupação**

Este indicador analisa o mercado de trabalho e permite tanto o acompanhamento de tendências e de variações no nível de ocupação, como também subsidiar a formulação de estratégias e políticas de geração de emprego e renda. Expressa, mesmo com certa defasagem dos dados, a tendência da população, com 10 anos ou mais de idade que possuía trabalho na época da pesquisa. Sua medida é a razão entre a população ocupada na semana de referência (período de 23 a 29 de julho de 2000) e a população em idade ativa (PIA) (Oliveira et al., 2007).

#### **Taxa de desocupação**

Como a taxa de ocupação, a taxa de desocupação analisa tendências do mercado de trabalho. Este indicador reflete a incapacidade do sistema econômico em gerar ocupação para a população, permitindo o acompanhamento de tendências e de variações do desemprego em um dado município e, principalmente, no que cabe a essa pesquisa, o desemprego é um importante fator na determinação da pobreza, agravando o quadro de exclusão social. Sua medida é a razão entre a população desocupada na semana de referência (período de 23 a 29 de julho de 2000) e a população economicamente ativa (PEA) (Oliveira et al., 2007).

#### **Renda per capita**

A renda per capita é um indicador que permite analisar a situação econômica dos habitantes dos municípios. Segundo a definição do IBGE, sua medida é a razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos (Oliveira et al., 2007). Este indicador é uma importante fonte de dados para mensurar o poder aquisitivo de uma dada população, lembrando, novamente, que pobreza e exclusão social são fenômenos correlacionados.

### **Educação**

Sem dúvida, a educação é um indicador preponderante das condições sócio-culturais de determinado município, podendo até ser indicador de determinadas situações econômicas, já que o nível de educação da população está fortemente ligado ao desenvolvimento econômico. Comparando-se os municípios, percebe-se que aqueles que possuem maiores níveis de educação, em geral, possuem maiores taxas de crescimento em longo prazo e melhor distribuição de renda. A composição do indicador educação, utilizado no ZEE-MG, incorporou aspectos julgados importantes para avaliar a situação educacional nos municípios mineiros, sendo considerados três índices: escolaridade, qualidade do ensino e acesso e utilização dos serviços (Oliveira et al., 2007).

### **Habitação**

Qualquer ser humano, em uma sociedade moderna e democrática, deve possuir uma moradia que atenda a requisitos mínimos de segurança, conforto, bem-estar e higiene. No meio urbano, é importante que o indivíduo possua acesso a benfeitorias como urbanização, abastecimento de água e energia, esgotamento sanitário, coleta de lixo, drenagem das águas pluviais, escolas e postos médicos, transporte coletivo, lazer e segurança. Já no contexto rural, a

moradia deva possibilitar o acesso aos requisitos essenciais de habitação, dentro de adequadas condições ambientais. Este indicador tem como variáveis os índices que informam condições mínimas de qualidade da habitação, representadas, basicamente, por infraestrutura de saneamento. Os dados são aqueles disponíveis no Censo Demográfico de 2000 (Oliveira et al., 2007).

### **Saúde**

A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente a ausência de doença ou enfermidade. Com certeza, saúde é uma das principais dimensões da qualidade de vida da população. A definição utilizada pelo ZEE tem a peculiaridade de considerar tanto a saúde física como a saúde mental, e tanto a saúde individual como a social, possuindo uma concepção ampla do termo.

Assim, consideraram-se o estado de saúde da população e o acesso universal às ações e serviços de saúde, para sua promoção, proteção e recuperação, como condições para a conquista e a manutenção da qualidade de vida. Com isso, na composição do indicador, buscaram-se aspectos considerados importantes para dimensionar a situação da saúde nos municípios, sendo selecionadas duas variáveis: o estado de saúde (taxa bruta de mortalidade padronizada) e o acesso e a utilização dos serviços de saúde.

### **Taxa invertida de crimes violentos**

Outro indicador que mede a qualidade de vida da população é o indicador de segurança pública, aqui representado pela taxa invertida de crimes violentos. São informações disponíveis nos boletins de ocorrência da Polícia Militar, por meio do tipo de crime registrado, se violentos – contra o patrimônio e contra a pessoa – e de menor potencial ofensivo – drogas e furtos. Sua medida é realizada pela taxa de crimes violentos dividida pela população total e

multiplicado por 100.000. Para efeito de uniformização da metodologia, foi necessária a inversão dos resultados por meio da expressão:  $1/(x+1)$ . Sendo assim, quanto maior a taxa de crimes violentos invertida, melhor a situação do município (Oliveira et al., 2007).

### **Índice de valor agregado (VA) agropecuário**

Os índices de valores agregados procuram mensurar a magnitude, o desempenho e a evolução das atividades econômicas e do emprego em diferentes setores da economia. A importância de cada um desses índices pode indicar o grau de desenvolvimento econômico de um dado município. Em geral, nas regiões menos desenvolvidas predominam as atividades agropecuárias e é menor o desenvolvimento dos setores industrial e de serviços, que são mais presentes nas economias mais desenvolvidas. São consideradas atividades agropecuárias as atividades econômicas compostas por: lavoura permanente, lavoura temporária, pecuária, horticultura, extrativa vegetal, silvicultura, investimentos em formação de matas plantadas e lavouras permanentes, pesca, indústria rural, produção particular do pessoal residente no estabelecimento rural e serviços auxiliares da agropecuária (Calegário et al., 2007).

### **Índice de valor agregado(VA) indústria**

Na grande maioria das vezes, o desenvolvimento industrial representa um caminho para o desenvolvimento econômico e social. Esta é uma característica de municípios em desenvolvimento em Minas Gerais, já que existe correlação positiva entre o índice do setor industrial do município e a situação econômica do mesmo (Calegário et al., 2007).

### **Índice de valor agregado(VA) serviços**

Outro importante indicador do desenvolvimento econômico de uma região ou nação é a economia derivada de prestação de serviços. Em países desenvolvidos, percebe-se que a maioria dos empregos concentra-se na prestação de serviços e não na produção industrial. Ao contrário, em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, a tendência é de concentração em atividades produtivas, industriais ou agropecuárias (Sen, 2001). O índice de valor agregado de serviços possui grande importância na geração de emprego e nas transações econômicas, assim, quanto maior o índice do setor serviços, maior a pontuação do município (Calegário et al., 2007).

### **Capacidade institucional**

A capacidade institucional dos municípios refere-se aos dados e a informações que situam as administrações públicas em vários aspectos de sua gestão, considerando a existência de pré-condições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática, fundamentais para uma administração municipal eficiente e eficaz. É importante, para isso, a presença de uma série de procedimentos operacionais e de instrumentos de intervenção que garantam a efetividade de uma concepção articulada de desenvolvimento social sustentável. Com isso, é fundamental o esforço para a modernização administrativa, estruturação e consolidação de práticas de planejamento participativo e gestão eficiente das contas públicas (Salazar et al., 2007).

Identificar a capacidade institucional de gestão do município é identificar a presença de uma administração voltada para o interesse público por meio de quatro indicadores: gestão municipal, gestão do desenvolvimento rural, gestão ambiental municipal e gestão cultural (Salazar et al., 2007).

### **Capacidade gerencial**

A capacidade gerencial de um município pode ser entendida pela existência de instrumentos de planejamento, de gestão e de atendimento ao público, bem como da disponibilidade de pessoal qualificado para a operacionalização desses instrumentos pelo poder público municipal. Sua composição é formada pela existência de diversos subíndices: funcionários com nível superior, existência de administração indireta, instrumentos de planejamento urbano, instrumentos de gestão municipal, articulações interinstitucionais com entes federativos e iniciativa privada (Salazar et al., 2007).

#### **Capacidade financeira**

Como um dos objetivos deste trabalho é criar índices que mensurem a potencialidade de combate à exclusão social, a avaliação da capacidade financeira do município é necessária para conhecer suas condições de financiar, com receitas próprias e recebidas na forma de transferências, a oferta de bens públicos e semipúblicos para a sua população. Além disso, procura-se avaliar se o município segue os limites de endividamento estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, este indicador reflete as condições atuais dos processos de arrecadação dos impostos próprios e transferências constitucionais, a operacionalização da dívida ativa, a disponibilidade orçamentária e o cumprimento da LRF pelos municípios. É constituído por três subíndices: o Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), a participação da dívida na receita corrente líquida e a receita líquida per capita (Salazar et al., 2007).

#### **Comarcas, Justiça do Trabalho e Justiça Federal**

Este indicador procura identificar a capacidade municipal de atender às demandas jurídicas de sua população, garantindo aos seus residentes os direitos

outorgados. Assim, entende-se que a presença de organizações jurídicas descentralizadas indica a preparação do poder público para lidar, no plano municipal, com ações de proteção legal e social da população. Este indicador é formado pela presença de unidades descentralizadas do Tribunal de Justiça, do Tribunal do Trabalho e da Justiça Federal (Salazar et al., 2007).

### **Organizações de fiscalização e controle**

Este indicador busca avaliar os municípios quanto à sua capacidade de fiscalizar e controlar as atividades que são desenvolvidas tanto pelos agentes públicos como pelos privados, procurando garantir o atendimento eficiente e eficaz da população. Com a fiscalização e o controle das atividades, pretende-se garantir tratamento igualitário, tanto na competição entre empresas como no pagamento de tributos, como também em outras atividades regulamentadas. O indicador presença de organizações de fiscalização e controle abrange as seguintes variáveis: unidades descentralizadas da Administração Fazendária Estadual (Secretaria de Estado da Fazenda); unidades descentralizadas regionais e locais (Secretaria da Receita Federal); agências da Previdência Social (Instituto Nacional do Seguro Social); junta comercial; cartório eleitoral (Tribunal Regional Eleitoral); unidades da Emater – escritórios locais; unidades do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Unidades do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) (Salazar et al., 2007).

### **Gestão da cultura**

Este indicador é de grande relevância no contexto da capacidade institucional do município em promover seu desenvolvimento e atender demandas referentes à qualidade de vida da população, já que a cultura corresponde a importantes aspectos de socialização, de progresso humano e social, impactando o bem-estar individual e coletivo. Assim, buscou-se analisar

as administrações municipais referente à existência de conselhos municipais de cultura; à existência de destinação orçamentária específica para a área de cultura e à existência de equipamentos culturais, como bibliotecas públicas, museus, salas de espetáculo, estádios ou ginásios poliesportivos e salas de cinema (Salazar et al., 2007).

### **Instituições de ensino profissionalizante**

Como já foi citado no componente humano, a educação é um importante indicador de desenvolvimento social e econômico. Dessa forma, a existência de instituições de ensino superior e de ensino profissionalizante nos municípios tem importante contribuição para a formação e a qualificação de mão-de-obra. Este indicador favorece tanto um potencial de empregabilidade da população quanto a atração de empresas para o município, que se beneficiam da oferta de mão-de-obra especializada e da possibilidade de treinamentos futuros.

A constituição deste indicador se deu a partir da avaliação da presença das seguintes instituições: universidades ou faculdades, públicas ou privadas; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e escolas técnicas e agrotécnicas federais (Salazar et al., 2007).

### **Capacidade de aplicação da lei**

Este indicador faz parte do componente do Índice Mineiro de Responsabilidade Social e demonstra a capacidade do Estado em efetivar a lei. Ele é medido por meio de informações sobre o número de operadores de cada agência que compõe o sistema de justiça criminal em relação ao número de

moradores do município. As variáveis utilizadas para compor esse indicador foram: número de pessoas por policial militar, número de pessoas por policial civil, número de pessoas por juiz na comarca e número de pessoas por defensor público na comarca (Salazar et al., 2007).

### **3.3.3 Banco de dados e metodologia estatística do ZEE**

Nesta seção serão considerados alguns aspectos metodológicos durante a construção do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais, enfatizando a construção de seu banco de dados e a metodologia estatística utilizada, focando na construção dos indicadores da potencialidade social.

Ao caracterizar o Projeto ZEE-MG, consideram-se, como seus principais produtos finais, os seguintes artefatos (Oliveira et al., 2007, p. 13):

1. Um banco de dados digitalizado em SIG (Sistema de Informações Geográficas), contendo todos os indicadores obtidos a partir dos dados analisados com georreferenciamento.
2. Mapas temáticos digitais e em papel com informações textuais que adicionam compreensão aos usuários em relação aos mapas.
3. Análise de casos de usos dos dois artefatos anteriores.

É lógico que outros produtos também fazem parte da construção do ZEE, como o aumento do conhecimento e a experiência das instituições e pesquisadores envolvidos. É importante ressaltar que os objetivos principais passam pelas *mensurações* ou *medições*, as quais foram desenvolvidas em determinados contextos metodológicos (Oliveira et al., 2008). Para descrever um pouco este contexto é preciso remeter ao início da construção de seu banco de dados.

Seguindo a metodologia exemplificada por Campos et al. (2007), durante a construção do ZEE, tem-se que um banco de dados é uma coleção lógica e coerente de dados com um determinado significado comum. É importante

salientar que o objetivo do ZEE é a construção de um banco de dados geográficos, derivado da necessidade de integrar os dados convencionais e os dados espaciais. Este tipo de integração permite uma análise conjunta de diversas informações.

Ainda segundo Campos et al. (2007), além do objetivo principal de se fazer uma modelagem dos dados, representados geograficamente, outro é construir um banco de dados que permita com facilidade a integração das informações e a sua manutenção. Com um banco de dados bem modelado e organizado, é possível extrair informações de maneira a otimizar o conhecimento, isto é, as informações são adquiridas de forma rápida, fácil e com validade e fidedignidade dos dados. Assim, obedecendo a estas diretrizes, procurou-se criar e organizar os dados do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Estado de Minas Gerais de forma simples e eficiente.

A metodologia do banco de dados do Projeto ZEE utilizou técnicas da engenharia reversa, isto é, partiu, inicialmente, de uma análise dos dados existentes no Sistema de Informações Geográficas do projeto, bem como de análises em outras fontes, como relatórios e entrevistas com executores do projeto, para, depois, gerar o esquema conceitual, utilizando como base o modelo Geoframe e padrões de análise existentes (Campos et al., 2007).

No início, procurou-se identificar os temas e subtemas para a região geográfica do estado de Minas Gerais. Pela diversidade dos dados, tornou-se necessária a modelagem por temas, para que as diversas classes tivessem boa organização e abstração dos dados a serem modelados, de modo que cada tema e subtema abordado representasse um mapa temático da aplicação. (Campos et al., 2007). Dessa forma, cada tema e cada subtema representam os indicadores correspondentes a um mapa específico. Para a criação desses indicadores, utilizou-se uma metodologia estatística, a fim de dar maior sustentabilidade metodológica aos dados.

Por se tratar de um banco de dados oriundo de diferentes fontes, foi preciso estruturar o Projeto ZEE de modo que a variabilidade fosse mantida sem perder as características fidedignas e válidas dos dados. Como muitos trabalhos (Sposati, 1996; Porchmann & Amorin, 2004; Genovez, 2005; Cavalcanti & Lyra, 2008), a construção dos índices do ZEE também seguiu a fórmula de normalização de índices proposta por Armatya Sen ao criar o Índice de Desenvolvimento Humano, em que um indicador X varia de  $X_{\min}$  (valor mínimo) até  $X_{\max}$  (valor máximo), como mostra a fórmula abaixo:

$$x_{\text{norm}} = (x - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$$

Desse modo, os valores dos índices variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor seria a situação dos municípios. É válido ressaltar que algumas variáveis foram medidas por meio de sua existência ou não, como no caso das comarcas e instituições profissionalizantes. Nestes casos, foi considerado como 1 a existência e como 0 a não existência. Após a normalização dos índices que seriam utilizados, foi necessário verificar que valor cada um desses índices teria durante a formulação dos indicadores, isto é, a realização de uma ponderação para atribuir o peso que cada índice teria no indicador (Campos et al., 2007).

Para a ponderação dos pesos foi realizada uma análise de componentes principais, que é uma das metodologias propostas dentro do escopo maior da análise multivariada. Este método está relacionado com a explicação da estrutura de covariância ou de correlação entre variáveis, por meio de poucas combinações lineares dessas variáveis em estudo. Essas combinações lineares constituem um novo conjunto de variáveis, denominadas variáveis latentes, conhecidas também como componentes principais. Os objetivos específicos foram redução da dimensão original e facilitação da interpretação das análises realizadas (Campos et al., 2007).

Esta breve explanação sobre a metodologia utilizada durante a construção do ZEE é fundamental para o entendimento também da metodologia utilizada nesta pesquisa, visto que muito do que foi utilizado nesta dissertação se estrutura na que foi utilizada na construção do ZEE-MG.

## 4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta pesquisa encontra-se dividida em dois momentos principais. No primeiro, buscou-se a revisão de literatura sobre os temas exclusão social, administração pública e indicadores sócio-econômicos. A partir da revisão de literatura, formularam-se o problema de pesquisa e a estruturação teórico-metodológica adotada. No segundo momento, foi realizada a interação entre os fundamentos teóricos e os indicadores sócio-econômicos do ZEE-MG, a fim de construir dois índices que mensurassem o risco de exclusão social nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas e a potencialidade de combate à exclusão social destes municípios. Para efeito didático, este capítulo está dividido em quatro seções que buscam dar consistência aos pressupostos metodológicos utilizados, quais sejam: caracterização da pesquisa, universo da pesquisa, métodos de coleta de dados e métodos da análise dos dados.

### 4.1 Caracterização da pesquisa

Muitas vezes, as pesquisas em ciências sociais são classificadas como quantitativas ou qualitativas. Não se trata de privilegiar uma informação em detrimento de outra, mas sim da importância de um recorte metodológico para que a pesquisa possa ser concluída. Em praticamente toda pesquisa da área de ciências sociais aplicadas, os dados quantitativos e os dados qualitativos são complementares, buscando um entendimento holístico que explique satisfatoriamente o objeto de estudo. Ressaltando que o fenômeno estudado está com a razão; se a teoria utilizada não dá conta de explicar o fenômeno observado<sup>2</sup>, não é o fenômeno que deve ser revisto e, sim, a teoria adotada (Starling, 2004). Mas, na maioria das pesquisas, opta-se pela predominância de

---

<sup>2</sup> O termo observado, aqui utilizado, não é referente a uma ciência positivista e mecanicista derivada da física newtoniana e da teoria de Comte e diz respeito simplesmente aos resultados encontrados, sejam eles perceptíveis ao olhar consensual ou ao olhar de quem o vivencia.

um ou de outro tipo de informação, sendo possível optar por dados quantitativos ou qualitativos, e ambos possuem vantagens e limitações. Neste trabalho, a metodologia utilizada foi predominantemente quantitativa, visto que a intenção foi a de reunir dados que mensurassem o risco de exclusão social e a potencialidade de combate presentes nos municípios do Sul de Minas.

Apesar de as expressões exclusão social e administração pública estarem em voga atualmente, não se têm muitos estudos relacionando estes dois conteúdos de forma direta, especialmente quando se utiliza o ZEE como fonte de dados. Como se trata de objetivos que buscam uma nova leitura sobre um fenômeno que ainda carece de maior estudo, esta pesquisa é caracterizada como do tipo exploratória. Por se tratar de uma pesquisa exploratória, não se teve a intenção de traçar variáveis “causais” ou explicativas (Mattar, 1993; Malhotra, 2006).

Em geral, existe certa confusão na diferença entre pesquisa exploratória e pesquisa descritiva. Dois dos principais fatores utilizados para caracterizar esta pesquisa como exploratória e não como descritiva foram: poucas informações sobre a utilização da mensuração do risco de exclusão social utilizando como base de dados o ZEE e a falta de hipóteses iniciais que configuram e caracterizam a pesquisa descritiva (Hair, 2005; Malhotra, 2006).

Como já foi ressaltado anteriormente, esta pesquisa foi dividida em duas etapas ou dois momentos. No primeiro, realizou-se uma revisão de literatura, por meio de uma pesquisa bibliográfica acerca dos temas exclusão social, administração pública e indicadores sócio-econômicos do ZEE-MG, em que houve a predominância de dados qualitativos. Apesar de todos estes três temas serem importantes para a articulação dos conceitos envolvidos, a temática sobre exclusão social é que teve maior enfoque. Isto se deu pela importância epistemológica do conceito de exclusão social no decorrer da pesquisa e pela dificuldade de operacionalização do mesmo.

A revisão de literatura é um processo fundamental na pesquisa acadêmica e na produção de conhecimento (Hair, 2005; Malhotra, 2006). A utilização dos dados do ZEE nesta pesquisa só foi possível devido às amarras lógicas realizadas por meio do conceito de exclusão social adotado. Sem uma fundamentação teórica acerca dos conceitos de exclusão social e uma revisão da literatura sobre a utilização de indicadores que medem a exclusão, a validade e a fidedignidade do trabalho estariam em risco. Portanto, uma das primeiras medidas utilizadas foi buscar uma conceituação de exclusão social que realmente levasse em consideração as diversas nuances desse conceito. Além disso, foi realizada uma busca sobre qual seria o papel do Estado no processo de exclusão e, claro, sobre seu papel no combate à exclusão.

Já na segunda etapa da pesquisa foram utilizadas, predominantemente, a base de dados do ZEE e a sua metodologia. Foram pesquisados todos os municípios de pequeno porte da região do Sul de Minas. Durante esta etapa da pesquisa, foram construídos dois índices, com base na revisão de literatura feita inicialmente. A construção destes índices seguiu o modelo adotado durante a construção do ZEE-MG, derivado da fórmula clássica utilizada por Armatya Sen durante a construção do Índice de Desenvolvimento Humano.

#### **4.2 Universo da pesquisa**

De acordo com os critérios do IBGE (2007), o estado de Minas Gerais é dividido em 12 mesorregiões e 66 microrregiões, como mostrado na Figura 14. Mas, desde 1985, o governo de Minas Gerais utiliza, para fins administrativos, dez Regiões de Planejamento (RP), que nem sempre coincidem com as mesorregiões propostas pelo IBGE, como mostrado na Figura 15. Para o governo estadual, a RP do Sul de Minas é formada pela mesorregião do sul e sudoeste de Minas e também pela microrregião de Lavras.

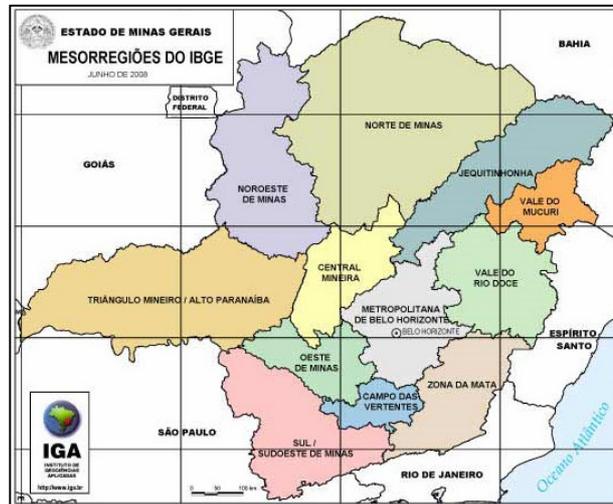


FIGURA 14 Mapa de Minas Gerais segundo as mesorregiões do IBGE.

Fonte: Minas Online, 2008.

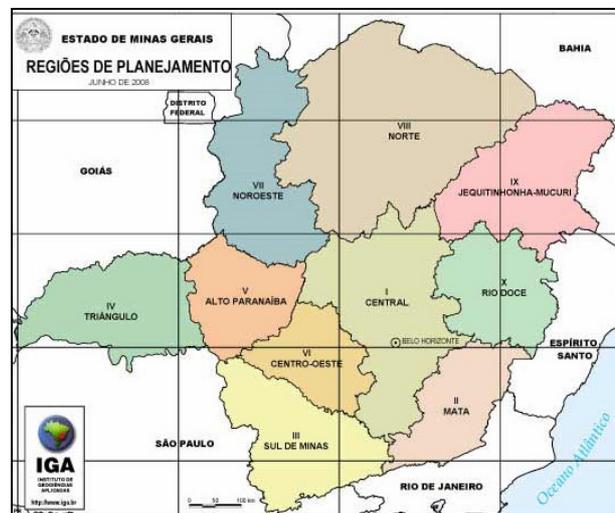


FIGURA 15 Mapa de Minas Gerais, segundo as regiões de planejamento.

Fonte: Minas Online, 2008.

Um pouco diferente, a classificação utilizada no ZEE Minas Gerais tomou como referência as regiões formadas por microbacias hidrográficas. Sendo assim, o estado foi dividido em nove regiões, dentre as quais a região do Sul de Minas composta por 177 municípios, como mostrado na Figura 16. O universo de estudo desta pesquisa compreende os limites territoriais do sul de Minas Gerais, num total de 69.140 km<sup>2</sup>, abrigando uma população estimada em 2.701.210 habitantes, em seus 177 municípios (região delimitada pelo Copam). Dos 177 municípios, apenas quatro possuem população maior do que 100 mil habitantes: Poços de Caldas, Pouso Alegre, Varginha e Passos.

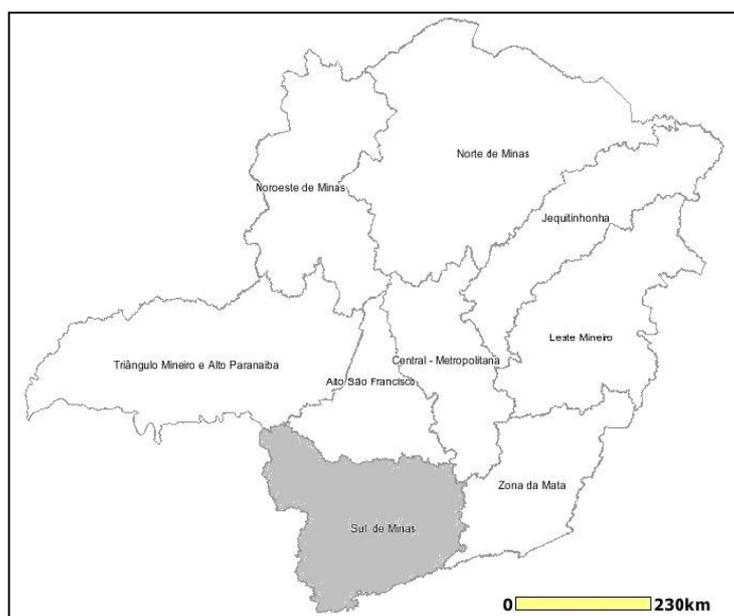


FIGURA 16 Mapa de Minas Gerais, segundo as microbacias hidrográficas do ZEE.

Fonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de MG - Semad, 2008.

O universo da pesquisa corresponde a todas as cidades de pequeno porte da região do Sul de Minas, isto é, a população pesquisada compreende todos os municípios do sul de Minas que possuem menos de 50 mil habitantes e/ou densidade populacional abaixo de 80 mil habitantes por km<sup>2</sup>.

Segundo critérios do IBGE (2007), existem dois tipos de municípios de pequeno porte: do tipo 1, que são aqueles com menos de 20 mil habitantes e do tipo 2, que são aqueles com população entre 20 e 50 mil habitantes. Veiga (2005) considera de pequeno porte os municípios com menos de 50 mil habitantes e com densidade demográfica menor do que 80 habitantes por quilômetro quadrado e, como de médio porte, os que têm entre 50 e 100 mil habitantes, ou com densidade superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado, mesmo que possuam menos de 50 mil habitantes.

Os critérios para a escolha da região geográfica do Sul de Minas foram os seguintes: esta pesquisa faz parte de um projeto de pesquisa financiado pelo CNPq, intitulado “Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais”; a localização da Universidade Federal de Lavras na região de estudo, tendo em vista as possibilidades de intervenção social para a promoção do desenvolvimento sustentável na referida região e, por fim, a disponibilidade de informações e a facilidade de acesso aos municípios da região.

#### **4.3 Métodos de coleta de dados**

A coleta de dados foi realizada, basicamente, por meio de pesquisas bibliográficas e pesquisa documental. Como se tratou de dados secundários, não houve a “coleta de dados” no sentido literal e, sim, a organização e sistematização dos dados, especialmente os dados oriundos do ZEE. Durante a primeira etapa, foram pesquisados temas sobre: exclusão social, administração

pública, municípios de pequeno porte do Sul de Minas, ZEE e outros dados que contribuíram para o cumprimento dos objetivos propostos.

Para nortear a primeira etapa da pesquisa, algumas perguntas foram levantadas e, à medida que algumas questões eram respondidas, outras emergiam. Algumas das principais questões que nortearam o início da pesquisa bibliográfica foram:

- ☐ O que é exclusão social?
- ☐ O que é administração pública?
- ☐ Qual é o papel do Estado moderno?
- ☐ Como e por que foi realizado o ZEE?
- ☐ Como classificar uma pessoa em excluída ou não?
- ☐ Em que circunstância as pessoas são consideradas como excluídas?
- ☐ O que fazem (ou não fazem) as pessoas ditas excluídas?
- ☐ Quais são os modelos de administração pública existentes?
- ☐ Quais são as diferenças entres estes modelos?
- ☐ Quais são as características dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas?

Assim como no primeiro momento da pesquisa, a segunda fase foi marcada pela pesquisa bibliográfica e a análise documental focalizada nos dados secundários do Zoneamento Ecológico-Econômico de Minas Gerais. Após definir como seriam abordados os conceitos de exclusão social e de administração pública, procurou-se responder como poderiam ser interligados estes dois conceitos, a fim de explorar possibilidades de políticas públicas eficientes e eficazes para a categoria dos excluídos. O projeto do ZEE-MG se mostrou um ótimo instrumento de pesquisa para os interessados nas características das potencialidades sociais e naturais do estado de Minas Gerais. Enfatiza-se, novamente, que, por se tratar de dados secundários, as informações do ZEE não foram coletadas e, sim, organizadas e reunidas.

Assim como na primeira etapa da pesquisa, questões foram formuladas buscando respostas que poderiam ser pilares para o bom andamento do trabalho e a futura formulação dos índices propostos, quais sejam:

- ☐ Os indicadores do ZEE podem ser utilizados para identificar o risco de exclusão social?
- ☐ Se sim, quais deles podem ser utilizados?
- ☐ É possível utilizar os indicadores do ZEE para medir a presença ou o risco da presença de exclusão social?
- ☐ Os indicadores do ZEE podem ser utilizados para identificar a potencialidade dos municípios no combate à exclusão social?
- ☐ Se sim, quais indicadores podem indicar e medir a potencialidade dos municípios de combate à exclusão social?

Ao direcionar a pesquisa para responder a estas questões, espera-se que haja maior consistência entre os resultados obtidos por meio dos dados do ZEE com os conceitos trabalhados de exclusão social e administração pública.

#### **4.4 Métodos de análise dos dados**

A principal técnica utilizada para a análise dos dados foi a análise fatorial, para extrair a análise dos componentes principais por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences*, ou SPSS. Além da análise fatorial, organizaram-se e sistematizaram-se os dados encontrados durante as revisões de literatura, visando maior consonância teórico-metodológica.

Durante a revisão de literatura, utilizou-se a análise de conteúdo, procurando desenvolver aspectos quantitativos acerca dos textos lidos, como ocorreu durante a realização da pesquisa na rede SciElo, descrita no segundo capítulo. Análise de conteúdo é uma técnica utilizada para, por exemplo, medir a frequência da ocorrência de alguns determinados termos, conceitos ou, até mesmo citações. É importante não se esquecer de que a análise do conteúdo

deve sempre envolver uma postura crítica e reflexiva do pesquisador sobre o texto. Mesmo sendo a mensagem o ponto de partida da análise de conteúdo, é preciso sempre considerar as diversas condições contextuais dos produtores do texto (Puglisi & Franco, 2005).

A literatura sobre a técnica da análise do conteúdo é extensa e ampla, não sendo sua formulação consenso entre os autores. Mas, a citação de Vergara (2005, p. 15) ilustra bem o porquê da utilização desta técnica: “A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”. E é justamente com esta intenção que se buscou utilizar a análise de conteúdo acerca dos temas sobre exclusão social e administração pública.

Uma das principais vantagens da utilização desta técnica é que se pode lidar com grandes quantidades de dados de forma ordenada e rápida, como no caso desta pesquisa em que foram mais de 150 textos lidos sobre a literatura de exclusão social. Além disso, esta técnica possui um conjunto de procedimentos maduros, facilitando o caminho do pesquisador pela seleção, a criação de unidades e a categorização de dados na forma em que foram escritos ou falados. Isso permite a construção de um processo histórico dos dados e de como estes dados foram sendo modificados ou interpretados por diferentes autores (Bauer & Gaskell, 2002).

No segundo momento da pesquisa, foi utilizada a análise dos componentes principais para atribuir pesos aos indicadores utilizados na construção das fórmulas dos índices de risco de exclusão social e índice de potencialidade ao combate a exclusão. Foi realizada a análise fatorial dos dados dos indicadores utilizados dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas por meio do programa SPSS e, em seguida, os dados foram reunidos e processados por meio do programa Excel, seguindo a fórmula clássica de construção de índices desenvolvida por Amartya Sen.

A metodologia adotada foi igual à utilizada pelo ZEE, ao atribuir pesos para seus indicadores na construção dos índices de potencialidades. Tanto no ZEE-MG como nesta pesquisa, esta técnica foi utilizada para a criação de índices que mantivessem a maior variabilidade de um conjunto de variáveis. Isso permite que, ao criar o índice, sejam preservadas as relações de variância e covariância entre os dados utilizados. Dessa forma, foi possível atribuir um peso específico para cada variável utilizada durante a formulação dos índices propostos (Oliveira et al., 2007).

A literatura aponta para diversas formas de conseguir a obtenção dos componentes principais, como: a análise de regressão múltipla, especialmente, nos casos de colinearidade ou de multicolinearidade e a análise de agrupamento, para estimar fatores nas técnicas multivariadas, conhecida como análises fatoriais (Oliveira et al., 2007). No caso específico deste trabalho, foi utilizada somente a análise fatorial para a obtenção dos componentes principais e, conseqüentemente, para a obtenção do peso de que cada indicador teria na fórmula dos índices criados.

## **5 RISCO DE EXCLUSÃO SOCIAL E POTENCIAL DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO SUL DE MINAS GERAIS**

Além de detalhar os resultados obtidos durante a análise e a discussão dos dados, neste capítulo apresenta-se uma rápida retomada do conceito de exclusão social, articulando-o aos indicadores que foram utilizados na construção dos Índices de Risco de Exclusão Social e do Potencial de Combate à Exclusão Social, nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas.

O conceito de exclusão social adotado durante a realização da pesquisa tem as seguintes características:

- é um fenômeno multidisciplinar;
- é derivado de processos dinâmicos e fluidos, em que causas e consequências estão entrelaçadas;
- é derivado de rupturas de ordem social que culminam com a intensificação da pobreza, ao mesmo tempo em que não se restringe a ela;
- consta de privações na vida dos indivíduos que, na maioria das vezes, não possuem seus direitos básicos atendidos;
- é também uma exclusão de oportunidades, em que os excluídos não possuem as mesmas oportunidade que os incluídos;
- afeta todas ou várias dimensões da vida dos indivíduos;
- é um problema que aflige tanto os países subdesenvolvidos como os países desenvolvidos, mas são nos países do terceiro mundo que sua expressão possui uma forma mais perversa;
- o seu combate depende de políticas públicas eficientes e eficazes na geração de maior oportunidades para todos.

A partir das colocações acima, torna-se um tanto quanto arriscado construir um índice de exclusão social, no sentido de que pode não conseguir

envolver todas estas inúmeras dimensões do conceito de exclusão. Dessa forma, na presente pesquisa, optou-se pela criação de um índice de risco de exclusão social. Apesar da terminologia similar, a utilização da palavra “risco” caracteriza melhor o sentido proposto pela elaboração do índice criado, como também expressa melhor o conceito adotado de exclusão social.

Outro ponto chave, ao utilizar o conceito de exclusão, é que ele traz o debate do papel do Estado na defesa dos direitos e na geração de oportunidades para seus cidadãos. Outra proposta atendida durante a execução desta pesquisa foi a criação de um índice que mensurasse o potencial de combate à exclusão social dos municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais.

### **5.1 Construção dos índices de risco de exclusão social e de potencial de combate à exclusão social**

Para a construção do índice de risco de exclusão social foram utilizados alguns indicadores do componente humano do ZEE-MG. A escolha do potencial humano se deu pela necessidade de utilizar indicadores que trabalhassem com dados mais pertinentes à população do que ao próprio município. É importante ressaltar que, mesmo que as variáveis propostas sejam predominantemente sobre os dados envolvendo as populações, alguns indicadores também mostram algumas variáveis que são características do município, visto que o risco de exclusão envolve também a capacidade do Estado de gerar oportunidades aos seus cidadãos.

A escolha da utilização do componente humano ocorreu pela relação próxima que este componente possui com a proposta da criação do Índice de Risco de Exclusão Social, como se confirma pela citação de Oliveira et al. (2007, p. 88):

O Componente Humano corresponde, especialmente, aos objetivos de desenvolvimento ligados à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida e

justiça social, ou seja, geração de *emprego* e renda, redução da pobreza e acesso aos serviços sociais básicos, todos voltados para a construção da cidadania.

Na Figura 17 estão apontados os indicadores do potencial humano utilizados na construção do Índice de Risco de Exclusão Social. Foram utilizados sete indicadores. São eles: taxa de ocupação, taxa de desocupação, renda *per capita*, educação, habitação, saúde e taxa invertida de crimes violentos. Alguns indicadores do potencial humano não foram utilizados, como distribuição espacial da população e razão de dependência que pertencem ao fator condicionante demografia, visto que se entendeu que estes indicadores não possuíam amarras no sentido de exclusão adotado durante este trabalho. Outros indicadores excluídos foram o saneamento e o IDH-M. O indicador saneamento não foi utilizado porque muitas das variáveis que o compõem não possuem relações com o risco de exclusão social. O IDH-M não foi utilizado porque algumas das variáveis que o compõem já foram utilizadas para mensurar o risco de exclusão, como renda e educação.

Potencial	Fatores condicionantes	Indicadores	
Humano	Ocupação econômica	<b>Taxa de ocupação</b>	
		<b>Taxa de desocupação</b>	
	Condições sociais		<b>Renda per capita</b>
			<b>Educação</b>
			<b>Habitação</b>
			<b>Saúde</b>
			<b>Taxa invertida de crimes violentos</b>

FIGURA 17 Indicadores do potencial humano utilizados na construção do Índice de Risco de Exclusão Social.

Fonte: Adaptado de Pereira (2007).

Com relação às variáveis utilizadas, na Figura 18 observam-se quais foram as variáveis correspondentes para cada indicador escolhido e quais as fontes dos dados. Pode-se observar que a maioria dos dados deriva do IBGE, mas outras fontes de dados, como a Fundação João Pinheiro, também foram

utilizadas. Existem 33 variáveis que compõem os sete indicadores que constituem o Índice de Risco de Exclusão Social.

<b>Indicador</b>	<b>Variável</b>	<b>Fonte</b>
<b>Taxa de ocupação</b>	População em idade ativa – Total	Censo 2000
	População ocupada – Total	Censo 2000
	População ocupada – Homens	Censo 2000
	População ocupada – Mulheres	Censo 2000
<b>Taxa de desocupação</b>	População economicamente ativa - Total	Censo 2000
	População economicamente ativa – Homens	Censo 2000
	População economicamente ativa – Mulheres	Censo 2000
	População ocupada – Total	Censo 2000
	População ocupada – Homens	Censo 2000
	População ocupada – Mulheres	Censo 2000
	População desocupada – Total	Censo 2000
	População desocupada – Mulheres	Censo 2000
	Renda per capita (R\$/per capita)	Censo 2000
<b>Educação</b>	% com 25 anos ou + com menos de 8 anos de estudo	Censo 2000
	Qualidade de ensino	SIMAVE
	Alunos 8ª série do EF acima do nível recomendado em Português	SIMAVE
	Alunos 8ª série do EF acima do nível recomendado em Matemática	SIMAVE
	Alunos 3ª série do EM acima do nível recomendado em Português	SIMAVE
	Alunos 3ª série do EM acima do nível recomendado em Matemática	SIMAVE
	Acesso à escola	CEDEPLAR/UFMG
	Taxa de atendimento de 7 a 14 anos	CEDEPLAR/UFMG
	Taxa de atendimento de 15 a 17 anos	CEDEPLAR/UFMG
<b>Habitação</b>	Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados	Censo 2000
	Total de domicílios	Censo 2000
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada	Censo 2000
	Número de pessoas que vivem em domicílios com água encanada	Censo 2000
	Percentual de pessoas que vivem em Domicílios com banheiro e água encanada	Censo 2000
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo	Censo 2000
<b>Saúde</b>	Taxa bruta de mortalidade – TBM	UFMG/FJP
	Acesso e utilização dos serviços	DataSus
<b>Crimes viol.</b>	Taxa invertida de crimes violentos (2004)	PMMG/CEES – FJP

FIGURA 18 Indicadores, variáveis e fontes do potencial humano.

Fonte: Pereira (2007, p. 27-28).

Da mesma forma que os demais trabalhos que produziram índices de exclusão social, a presente pesquisa também subdividiu os indicadores utilizados. Optou-se pela divisão em três categorias de análise, como ilustrado na Figura 19, tomando como referência o trabalho de Porchmann & Amorin (2004). O Índice de Risco de Exclusão Social é subdividido em três componentes principais, que são: empregabilidade, padrão de vida digno e violência. Estes componentes não constituem classes e, sim, categorias funcionais para maior didática e inteligibilidade do porquê dos indicadores escolhidos.

Empregabilidade diz respeito à inclusão social por meio da geração de emprego, pois uma das formas de expressão da exclusão social está justamente na exclusão dos indivíduos do mercado de trabalho. Assim, uma comunidade que possui poucas ou baixas condições de emprego tende a ter maior risco de exclusão do que aquelas comunidades com taxas de ocupação ou de empregos elevadas. Partindo desta perspectiva, os indicadores do ZEE utilizados para os componentes da empregabilidade foram: taxa de ocupação e taxa de desocupação invertida.

Outro componente escolhido foi o padrão de vida digno. No decorrer da dissertação, um dos intuitos foi deixar bem explícito que a exclusão social é justamente uma exclusão de oportunidade ou de determinados direitos. E é justamente a execução desses direitos ou oportunidades que garante um padrão de vida digno. Assim, para que os sujeitos sejam incluídos, ou que o risco de exclusão seja menor, são necessárias determinadas condições, como renda aceitável, condições para o fomento do conhecimento, habitação de qualidade e um bom estado de saúde. Os indicadores do ZEE utilizados para o componente padrão de vida digno são: renda, educação, habitação e saúde. Por último, o componente violência, já que muitos trabalhos apontam uma correlação entre

violência e exclusão social. O indicador utilizado para este componente foi o índice de crimes violentos invertido.

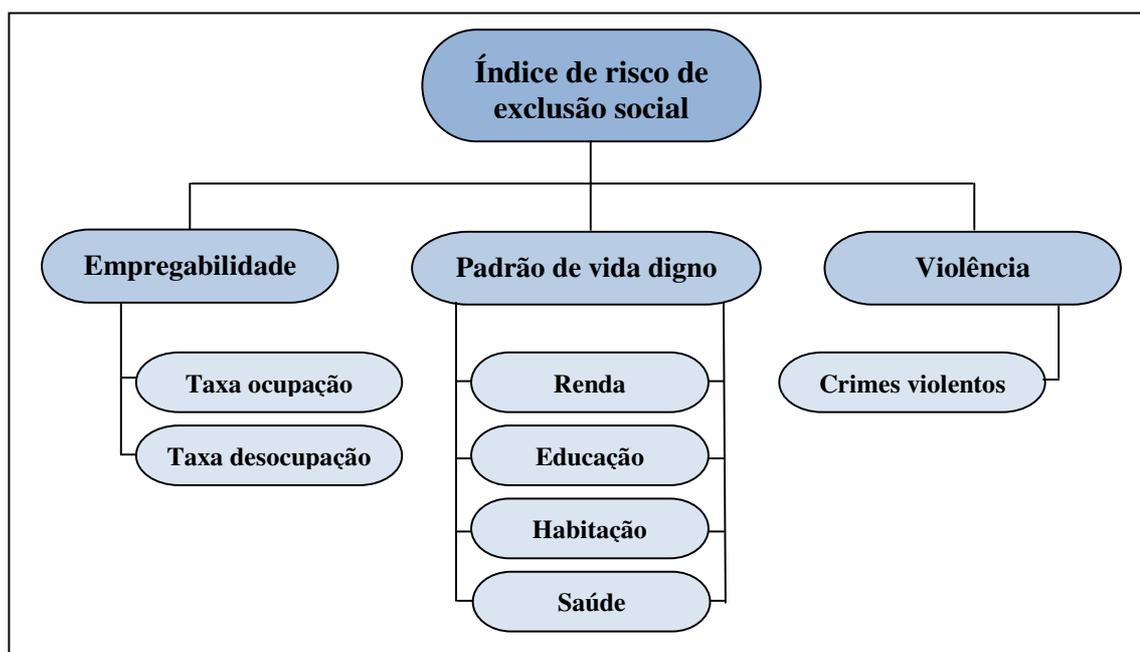


FIGURA 19 Esquema da construção do Índice de Risco de Exclusão Social.

Os indicadores do ZEE escolhidos procuraram atender às dimensões da exclusão social propostas por Amaro (2000), em que a exclusão social é a não realização de algumas das dimensões dos seres humanos, como o “não ser”, o “não estar”, o “não fazer”, o “não criar”, o “não saber” e o “não ter”. Estas não realizações podem ser comparadas esquematicamente, como mostrado no Figura 20. Esta Figura relaciona os indicadores utilizados para a construção do índice e as principais dimensões do cotidiano atingidas. De forma similar, a taxa de ocupação e a taxa de desocupação representam três dimensões: o “não fazer” parte da organização do trabalho, o de “não ser” membro ou de “não estar” inserido em uma das mais importantes esferas da sociedade, a esfera do trabalho.

Duas dimensões representadas pela renda per capita são: o de “não ter” e de “não criar”. Muitas vezes, o planejamento ou a criação de metas dependem de determinadas fontes de renda e, muitas vezes, a baixa renda culmina em grandes entraves para a realização de sonhos.

<b>Indicadores do ZEE</b>	<b>Dimensões do cotidiano atingidas</b>
<b>Taxa de ocupação</b>	“não fazer”, “não ser” e “não estar”
<b>Taxa de desocupação</b>	“não fazer”, “não ser” e “não estar”
<b>Renda per capita</b>	“não ter” e “não criar”
<b>Educação</b>	“não saber”, “não criar” e “não estar”
<b>Habitação</b>	“não ter” e “não estar”
<b>Saúde</b>	“não ter” e “não ser”
<b>Crimes violentos</b>	“não ter” e “não estar”

FIGURA 20 Indicadores do ZEE e suas relações com as dimensões do cotidiano

A educação corresponde, principalmente, ao campo do saber e a “não educação”, ou problemas nesta dimensão envolvem o “não saber”. A educação não corresponde somente à dimensão do conhecimento, mas também às dimensões do “estar” e do “criar”. Aquelas pessoas com maiores oportunidades educacionais têm maior possibilidade de construir metas e projetos. Não que suas metas ou projetos serão realizados, mas, muitas vezes, o “estar” inserido no universo do conhecimento permite maior abertura para possíveis realizações.

Habitação precária corresponde ao “não ter” e ao “não estar”. “Não ter” corresponde, pois, a não ter uma casa ou a um lugar para residir, ao passo que esse mesmo procedimento leva o “não estar” inserido na comunidade. Pessoas com a saúde debilitada não têm as mesmas oportunidades que indivíduos que gozam do bem-estar físico ou psíquico. As pessoas excluídas, muitas vezes, sofrem de mazelas que culminam em doenças, correspondendo ao “não ser” sadio. Por fim, os crimes violentos que corresponderiam ao “não ter” segurança ou a não estar inserido em um meio de proteção.

Diferente do Índice de Risco de Exclusão Social, o Índice de Potencialidade de Combate à Exclusão Social utiliza indicadores mais relacionados aos dados dos municípios do que de seus cidadãos. Para isso, foram utilizados dois componentes da potencialidade social do ZEE: o componente produtivo e o componente institucional. Segundo Salazar et al. (2007, p. 128) o componente institucional:

Representa a capacidade institucional dos municípios de atender aos cidadãos em suas demandas, sejam de caráter social, ecológico, econômico, político ou cultural. As instituições, para efeito da potencialidade social, são entendidas aqui como organizações formais, de caráter público ou privado, voltadas para o atendimento público nos setores da saúde, da educação, do meio ambiente, da cultura, do lazer, da segurança, da economia, dentre outros. Parte-se do pressuposto de que tais instituições são responsáveis pelo bom funcionamento da sociedade associado ao crescimento, desenvolvimento e equidade social.

E, segundo Calegário et al. (2007, p. 36), o componente produtivo tem importância:

(...) como base fundamental para o desenvolvimento e ainda analisar um conjunto de seus indicadores econômicos que caracterizem a situação das regiões mineiras e de seus municípios gerando informações que possam auxiliar no processo de formação de diretrizes, sejam de natureza pública ou privada.

Estas duas citações ilustram bem o que seria o Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social e qual sua principal diferença com o Índice de Risco de Exclusão Social. Enquanto o primeiro diz respeito aos dados municipais, mais voltados para o papel da administração pública presente, o segundo diz respeito aos dados referentes à população.

Na Figura 21 são mostrados os indicadores do componente produtivo e do componente institucional utilizados na construção do Índice de Potencial de

Combate à Exclusão Social. Do componente produtivo foram utilizados três indicadores das atividades econômicas: o índice de valor agregado agropecuário, o índice de valor agregado da indústria e o índice de valor agregado de serviços. Do componente institucional foram utilizados oito indicadores: capacidade gerencial, capacidade institucional, capacidade financeira, existência de comarcas, de justiça trabalhista ou de justiça federal, existência de organizações de fiscalização e controle, gestão da cultura, existência de instituições de ensino profissionalizante e capacidade de aplicação da lei.

Assim como na construção do índice de risco de exclusão social, na construção do índice de potencialidade de combate à exclusão social não foram utilizados todos os indicadores. Além de muitos indicadores não serem aplicados aos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, já que estes apresentam determinadas características pelo tamanho da população. Outros indicadores não foram utilizados porque não apresentavam o potencial de combate à exclusão social.

Potencial	Fatores condicionantes	Indicadores
Produtivo	Atividades econômicas	Índice de VA agropecuário
		Índice de VA indústria
		Índice de VA serviços
Institucional	Capacidade institucional	Capacidade gerencial
		Capacidade institucional
		Capacidade financeira
	Organizações jurídicas	Comarcas, justiça do trabalho e federal
	Fiscalização e controle	Organizações de fiscalização e controle
	Gestão da cultura	Gestão da cultura
	Organizações de ensino e de pesquisa	Instituições de ensino profissionalizante
Capacidade de aplicação da lei		

FIGURA 21 Indicadores do Potencial Produtivo e Institucional utilizados na construção do Índice de Potencialidade de Combate à Exclusão Social.

Fonte: Adaptado de Pereira (2007).

Da mesma forma que o Índice de Risco de Exclusão Social, o Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social é subdividido em componentes, como mostrado na Figura 22. Os indicadores do ZEE-MG foram reunidos em três componentes: potencial econômico, potencial institucional e potencial de segurança. No potencial econômico, os indicadores utilizados foram: o índice de valor agregado agropecuário, o índice de valor agregado da indústria, o índice de valor agregado de serviços e a capacidade financeira. No potencial institucional foram utilizados: capacidade institucional, capacidade gerencial, existência de organizações de fiscalização e controle, existência de instituições de ensino profissionalizante e gestão da cultura. No potencial de segurança ficaram os indicadores: existência de comarcas, justiça trabalhista ou justiça federal e capacidade de aplicação da lei.

A escolha dos três componentes e dos indicadores do ZEE-MG se baseou na premissa de que, para garantir oportunidades aos seus cidadãos, os municípios necessitam de potencial econômico para a elaboração de diversos projetos que visam maior equidade social. O potencial institucional é a capacidade dos municípios de gerirem adequadamente seus recursos, construindo políticas públicas eficientes e eficazes no combate à exclusão. O potencial de segurança deve garantir aos cidadãos os direitos previstos em lei.

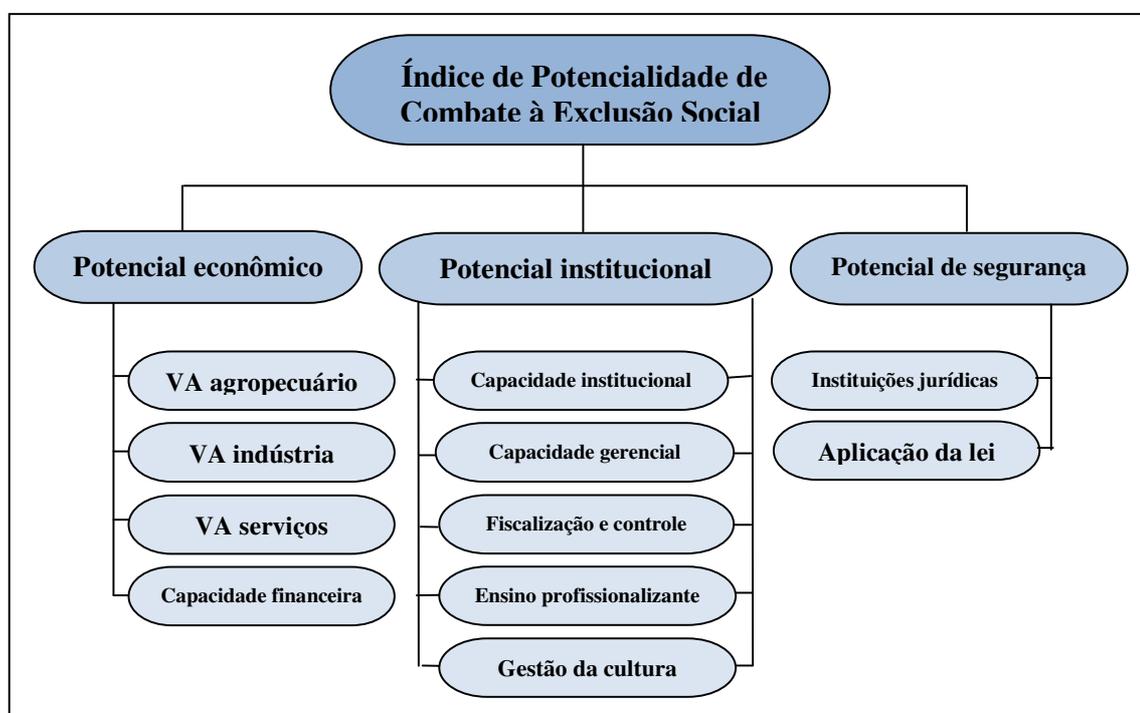


FIGURA 22 Esquema da construção do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social.

Fonte: Adaptado de Pereira (2007).

Os indicadores do ZEE se mostraram como fontes válidas e fidedignas para os dados sobre o risco de exclusão, bem como para a potencialidade de combate à exclusão social. A grande vantagem da utilização do ZEE são as

possibilidades de escolha dentre as variáveis utilizadas, o que permite abranger várias esferas relacionadas com a exclusão social e o seu combate. Nas subseções seguintes serão trabalhados os resultados derivados do Índice de Risco de Exclusão Social e do Índice de Potencialidade de Combate a Exclusão Social.

## **5.2 Índice de Risco de Exclusão Social nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas**

Definidos os indicadores do ZEE-MG utilizados na construção do Índice de Risco de Exclusão Social, os dados dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas foram reunidos e, depois, processados pelos programas SPSS e Excel. Após a escolha dos indicadores utilizados, foi preciso fazer a ponderação do peso de que cada indicador possuiria no índice. Assim, foi realizada uma análise fatorial para extrair os valores dos componentes principais entre os indicadores utilizados. Essa metodologia foi a mesma adotada pelo ZEE na construção de seu índices e indicadores (Pereira, 2007).

Os dados da Tabela 6 demonstram o peso de cada indicador na análise dos componentes principais por meio da análise fatorial. É importante ressaltar que estes pesos foram exclusivos dos dados derivados dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Como a análise dos componentes principais é feita pela medida das variâncias e covariâncias, qualquer outro dado poderia comprometer os resultados dos pesos encontrados.

TABELA 6 Pesos atribuídos aos indicadores do ZEE pela análise dos componentes principais.

<b>Componentes</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Peso</b>
<b>Empregabilidade</b>	<b>Taxa de ocupação</b>	<b>21,14%</b>
	<b>Taxa de desocupação</b>	<b>19,23%</b>
<b>Padrão de vida digno</b>	<b>Renda per capita</b>	<b>11,40%</b>
	<b>Educação</b>	<b>24,59%</b>
	<b>Habitação</b>	<b>10,21%</b>
	<b>Saúde</b>	<b>9,06%</b>
<b>Violência</b>	<b>Crimes violentos</b>	<b>3,67%</b>

O próximo passo foi colocar estes valores dos indicadores na fórmula adotada, representada como:

$$IRE_m = \frac{(I_1P_1 + I_2P_2 + I_3P_3 + I_4P_4 + I_5P_5 + I_6P_6 + I_7P_7)}{100}$$

em que:

IRE<sub>m</sub>- Índice de Risco de Exclusão Social do município

I<sub>1</sub>- Indicador da taxa de ocupação do município

P<sub>1</sub>- Peso do Indicador da Taxa de Ocupação do município

I<sub>2</sub>- Indicador da taxa de desocupação do município

P<sub>2</sub>- Peso do Indicador da Taxa de Desocupação do município

I<sub>3</sub>- Indicador da renda per capita do município

P<sub>3</sub>- Peso do Indicador da Renda per Capita do município

I<sub>4</sub>- Indicador da educação do município

P<sub>4</sub>- Peso do Indicador da Educação do município

I<sub>5</sub>- Indicador da Habitação do município

P<sub>5</sub>- Peso do Indicador da Habitação do município

I<sub>6</sub>- Indicador da Saúde do município

P<sub>6</sub>- Peso do Indicador da Saúde do município

I7- Indicador de Crimes Violentos do município

P7- Peso do Indicador de Crimes Violentos do município

Assim, os valores dos indicadores, que variam entre 0 e 1, foram multiplicados pelos valores dos pesos que cada um deles obteve durante a ponderação, somados e divididos por 100, podendo variar entre 0 e 1. Assim, quanto mais próximo de 1, melhor é a situação do município em relação ao risco de exclusão social e, quanto mais próximo de 0, pior é a condição dos municípios em relação ao risco de exclusão social.

Foi realizada uma distribuição normal de todos os 853 municípios de Minas Gerais em cinco escalas de risco de exclusão social. Estas escalas foram definidas como: risco muito alto de exclusão social, risco alto de exclusão social, risco médio de exclusão social, risco baixo de exclusão social e risco muito baixo de exclusão social. Assim, pode-se comparar a situação dos municípios de pequeno porte do sul de Minas com os demais municípios de Minas Gerais. Na Tabela 7 estão representados os valores da distribuição normal dos 853 municípios de Minas Gerais.

TABELA 7 Escala de risco de exclusão social dos municípios de Minas Gerais.

<b>Escala de risco de exclusão</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>Valores</b>
Risco muito baixo	171	0,6535 até 1
Risco baixo	170	0,6234 até 0,6534
Risco médio	171	0,5895 até 0,6233
Risco alto	170	0,5351 até 0,5894
Risco muito alto	171	0 até 0,5350

Os dados da Tabela 8 demonstram o resultado dos Índices de Risco de Exclusão Social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas que obtiveram os 20 melhores e os 20 piores resultados. Os dez municípios que apresentaram os melhores índices foram: 1 - Monte Sião, 2 - Jacutinga, 3- São

José da Barra, 4 - Santana da Vargem, 5 - Ouro Fino, 6 - Natércia, 7 - Ibitiúra de Minas, 8 - Albertina, 9 - Olímpio Noronha e 10 - São João da Mata. Os dez municípios de pequeno porte do sul de Minas que apresentaram pior Índice de Risco de Exclusão Social estão marcados de vermelho e foram, respectivamente: 1 - Toledo, 2 - Consolação, 3 - Bocaina de Minas, 4 - Munhoz, 5 - Córrego do Bom Jesus, 6 - Senador Amaral, 7 - Coronel Xavier Chaves, 8 - Venceslau Brás, 9 - Seritinga e 10 - Conceição da Barra de Minas.

TABELA 8 Os municípios de pequeno porte do Sul de Minas com os 20 melhores e os 20 piores valores do Índice de Risco de Exclusão Social.

Os 20 municípios com maiores		Os 20 municípios com menores	
Município	Valor	Município	Valor
Monte Sião	0,724	Sapucaí Mirim	0,592
Jacutinga	0,708	Gonçalves	0,590
São José da Barra	0,708	Carvalhos	0,589
Santana da Vargem	0,700	Itapeva	0,588
Ouro Fino	0,690	Conceição dos Ouros	0,587
Natércia	0,688	Liberdade	0,587
Ibitiúra de Minas	0,687	Ritápolis	0,587
Albertina	0,684	Piedade do Rio Grande	0,587
Olímpio Noronha	0,683	Itutinga	0,585
São João da Mata	0,680	Marmelópolis	0,584
Ingaí	0,680	Conc. Barra de Minas	0,582
Muzambinho	0,678	Seritinga	0,580
Campanha	0,677	Venceslau Brás	0,580
Borda da Mata	0,676	Coronel Xavier Chaves	0,579
Machado	0,675	Senador Amaral	0,576
Cabo Verde	0,674	Córrego do Bom Jesus	0,575
Monsenhor Paulo	0,674	Munhoz	0,570
Monte Santo de Minas	0,672	Bocaina de Minas	0,549
Bom Jesus da Penha	0,672	Consolação	0,540
Ibituruna	0,669	Toledo	0,537

No geral, os municípios de pequeno porte do sul de Minas obtiveram bons resultados em relação ao risco de exclusão social, especialmente quando comparados aos demais municípios do estado. O gráfico da Figura 23 mostra os

riscos de exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, divididos em: risco muito baixo de exclusão social, risco baixo de exclusão social, risco médio de exclusão social, risco alto de exclusão social e risco muito alto de exclusão social.

Percebe-se que nenhum município de pequeno porte do Sul de Minas obteve índices que o classificassem como apresentando risco muito alto de exclusão. Todavia, 17 deles foram categorizados como municípios com alto risco de exclusão, o que serve de alerta para os gestores públicos municipais. Mas, 104 dos 154 municípios foram categorizados como sendo de baixo risco ou muito baixo risco de exclusão.

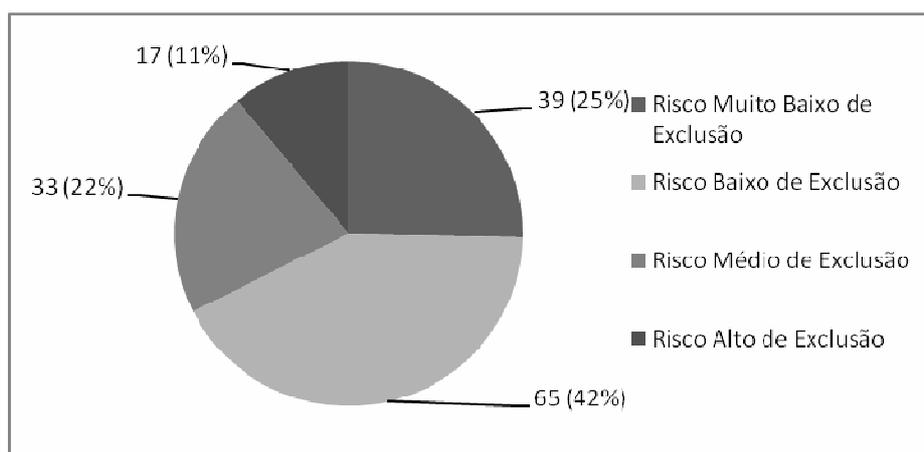


FIGURA 23 Distribuição da frequência e da porcentagem dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, de acordo com seu risco de exclusão social.

### 5.3 Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas

A metodologia da construção do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social foi igual ao do Índice de Risco de Exclusão Social. Depois de

definidos os indicadores do ZEE utilizados na construção do índice, os dados dos municípios foram reunidos e processados nos programas SPSS e Excel. A primeira medida foi ponderar o peso de cada indicador no índice. Assim, foi realizada a análise fatorial para extrair a análise dos componentes principais dos onze indicadores do ZEE selecionados para compor o Índice de Potencial de Combate a Exclusão Social.

Os dados da Tabela 9 demonstram como ficou a configuração dos valores de cada um dos indicadores do ZEE divididos em seus componentes. Assim, a partir da distribuição dos pesos que cada indicador teria no índice, foi possível construir a fórmula utilizada no índice.

Tabela 9 Pesos atribuídos aos indicadores do ZEE pela análise dos componentes principais.

<b>Componentes</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Peso</b>
<b>Potencial econômico</b>	<b>VA agropecuário</b>	<b>1,80%</b>
	<b>VA indústria</b>	<b>5,85%</b>
	<b>VA serviços</b>	<b>6,58%</b>
	<b>Capacidade financeira</b>	<b>4,66%</b>
<b>Potencial institucional</b>	<b>Capacidade gerencial</b>	<b>14,41%</b>
	<b>Capacidade institucional</b>	<b>32,27%</b>
	<b>Fiscalização e controle</b>	<b>10,04%</b>
	<b>Ensino profissionalizante</b>	<b>3,82%</b>
<b>Potencial de segurança</b>	<b>Gestão da cultura</b>	<b>0,02</b>
	<b>Instituições jurídicas</b>	<b>8,38%</b>
	<b>Aplicação da lei</b>	<b>12,17%</b>

Novamente, o próximo passo foi colocar os dados dos municípios de pequeno porte na fórmula representada abaixo:

$$IPC_m = \frac{(I_1P_1 + I_2P_2 + I_3P_3 + I_4P_4 + I_5P_5 + I_6P_6 + I_7P_7 + I_8P_8 + I_9P_9 + I_{10}P_{10} + I_{11}P_{11})}{100}$$

em que:

- IPC<sub>m</sub>- Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social municipal
- I1- Indicador de valor agregado agropecuário do município  
P1- Peso do indicador de valor agregado Agropecuário do município
- I2- Indicador do valor agregado da indústria do município  
P1- Peso do indicador do valor agregado da indústria do município
- I3- Indicador do valor agregado de serviços do município  
P1- Peso do indicador do valor agregado de serviços do município
- I4- Indicador da capacidade financeira do município  
P1- Peso do indicador da capacidade financeira do município
- I5- Indicador da capacidade gerencial do município  
P1- Peso do indicador da capacidade gerencial do município
- I6- Indicador da capacidade institucional do município  
P1- Peso do indicador da capacidade institucional do município
- I7- Indicador de organizações de fiscalização e controle do município  
P1- Peso do indicador de organizações de fiscalização e de controle
- I8- Indicador de instituições de ensino profissionalizante do município  
P1- Peso do indicador de instituições de ensino profissionalizante do município
- I9- Indicador de gestão da cultura do município  
P1- Peso do indicador de gestão da cultura do município
- I10- Indicador de instituições jurídicas do município  
P1- Peso do indicador de instituições jurídicas do município
- I11- Indicador da capacidade de aplicação da lei do município  
P1- Peso do indicador da capacidade de aplicação da lei do município

Da mesma forma, os valores desses indicadores variaram entre 0 e 1. Na fórmula, cada indicador é multiplicado pelo seu peso, somado e dividido por 100, chegando ao Índice de Potencial de Combate a Exclusão Social do

Município. Os valores desse índice variam entre 0 e 1; quanto mais próximo de 1, melhor é a potencialidade do município ao combate à exclusão social e quanto mais próximo de 0, pior é o potencial do município.

Os valores dos índices encontrados nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas foram comparados com os encontrados no restante dos municípios do estado de Minas Gerais. Como demonstram os dados da Tabela 10, novamente realizou-se uma distribuição normal dos dados de todos os 853 municípios de Minas Gerais, dividindo-os em cinco escalas de potencialidades de combate à exclusão.

TABELA 10 Escala de potencialidade de combate dos municípios de Minas Gerais

Potencialidade de combate	Número de municípios	Valores
Potencial muito favorável	171	0,3560 até 1
Potencial favorável	170	0,2823 até 0,3559
Potencial moderado	171	0,2385 até 0,2822
Potencial precário	170	0,1975 até 0,2384
Potencial muito precário	171	0 até 0,1974

Na Tabela 11 observam-se os 20 melhores e os 20 piores Índices de Potencial de Combate à Exclusão Social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Os dez municípios que apresentaram os melhores índices estão preenchidos de azul e foram: 1 - Oliveira, 2 - Machado, 3 - Ouro Fino, 4 - Perdões, 5 - Andradas, 6 - Paraisópolis, 7 - Guapé, 8 - Monte Belo, 9 - Boa Esperança e 10 - Campos Gerais. Pode-se observar que os 10 municípios que possuem os menores Índices de Potencial de Combate à Exclusão Social são: 1 - Munhoz, 2 - São Tomás de Aquino, 3 - Toledo, 4 - Senador Amaral, 5 - Venceslau Brás, 6 - Cordislândia, 7 - Arantina, 8 - Carvalhos, 9 - Sapucaí Mirim e 10- Heliadora.

TABELA 11 Municípios de pequeno porte do Sul de Minas com os 20 melhores e os 20 piores valores do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social.

Os 20 municípios com maiores		Os 20 municípios com menores	
Município	Valor	Município	Valor
Oliveira	0,463	Ibituruna	0,194
Machado	0,459	Tiradentes	0,192
Ouro Fino	0,433	Turvolândia	0,191
Perdões	0,432	Seritinga	0,191
Andradas	0,427	Itutinga	0,190
Paraisópolis	0,425	São Vicente de Minas	0,190
Guapé	0,424	Ibitiúra de Minas	0,188
Monte Belo	0,410	Esp. Santo do Dourado	0,179
Boa Esperança	0,406	Bom Jardim de Minas	0,178
Campos Gerais	0,397	Luminárias	0,173
Elói Mendes	0,387	Heliódora	0,169
São João Batista do Glória	0,382	Sapucaí-Mirim	0,169
Nepomuceno	0,380	Carvalhos	0,167
Candeias	0,379	Arantina	0,166
Cássia	0,378	Cordislândia	0,164
Paraguaçu	0,375	Venceslau Brás	0,161
Conceição do Rio Verde	0,373	Senador Amaral	0,153
Baependi	0,373	Toledo	0,150
Monte Sião	0,371	São Tomás de Aquino	0,145
Cabo Verde	0,368	Munhoz	0,143

Os índices de potencial de combate à exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas não foram tão bons quanto o índice de risco de exclusão social. Isso porque, aparentemente, parece haver correlação positiva entre a quantidade de habitantes e o valor do índice de potencial de combate. Isto é, parece que quanto mais populoso o município, maior a possibilidade de ele obter um alto valor no índice de potencial de combate à exclusão social. Esta correlação é coerente, já que, teoricamente, quanto maior o número de pessoas, maiores serão também as demandas da população perante o poder público, que deve estar preparado para atender à população.

O gráfico da Figura 16 representa a situação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, de acordo com o potencial de combate à exclusão social

apresentado. Ressalta-se que a curva normal do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social dos 853 municípios está dividida em cinco faixas: potencial muito favorável de combate à exclusão, potencial favorável de combate à exclusão, potencial moderado de combate à exclusão, potencial precário de combate à exclusão e potencial muito precário de combate à exclusão.

Ainda com base no gráfico da Figura 24, observa-se que: 24 municípios obtiveram índices muito precários de combate à exclusão; 27 municípios apresentaram índices de potencial precários de exclusão; 42 municípios encontram-se com potencial moderado de combate à exclusão; 41 potencial favorável de combate à exclusão e apenas 20 com potencial muito favorável ao combate à exclusão.

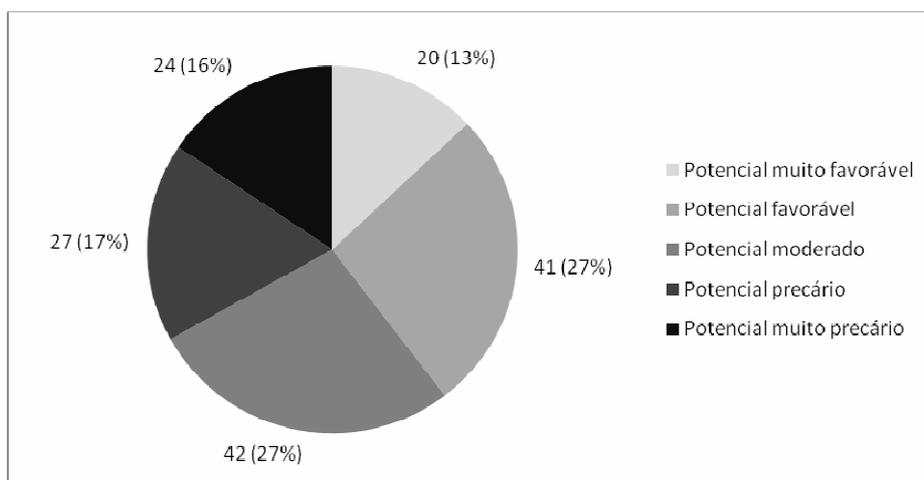


FIGURA 24 Distribuição da frequência e da porcentagem dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, de acordo com seu potencial de combate à exclusão social.

#### **5.4 Um paralelo entre o Índice de Risco de Exclusão Social e o de Potencial de Combate à Exclusão Social, nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas**

Acredita-se que os objetivos da presente pesquisa foram cumpridos de forma muito satisfatória. Os dados do ZEE não somente serviram para identificar o risco de exclusão social e de potencial de combate à exclusão como também permitiram a criação de dois índices que mensuram a situação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas em relação à exclusão social.

Dos 154 municípios em análise, 104 apresentaram muito baixo risco de exclusão social ou baixo risco de exclusão. Nenhum município obteve risco muito alto de exclusão social e apenas 17 tiveram seus índices classificados como risco alto de exclusão social. Estes resultados não foram surpreendentes, já que esta região é considerada como bem desenvolvida, comparada a algumas outras regiões, do estado ou do Brasil.

Cidades como Monte Sião, Jacutinga, São José da Barra e Santana da Vargem obtiveram índices superiores a 0,7, ficando entre os 15 municípios que obtiveram os maiores escores do estado. Os três piores resultados foram Toledo, Consolação e Bocaina de Minas, que obtiveram índices menores do que 0,55.

Já os Índices de Potencial de Combate à Exclusão Social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas não apresentaram valores tão bons quanto os apresentados pelos índices de risco de exclusão. Porém, foram melhores do que os de muitas outras regiões do estado de Minas.

Os municípios do Sul de Minas que obtiveram melhores índices de potencial de combate têm mais de 50 mil habitantes: Pouso Alegre, Varginha, Passos, São João del Rei, São Sebastião do Paraíso, Poços de Caldas, Lavras e Guaxupé. Apesar da necessidade de mais estudos sobre a influência dos pólos regionais sobre os pequenos municípios e no combate à exclusão social, parece

haver, ao menos no Sul de Minas, uma dependência dos municípios de pequeno porte aos pólos regionais, mesmo que não sejam grandes centros.

Na Tabela 12 traça-se um comparativo entre os resultados dos índices criados neste trabalho e os resultados observados no trabalho de Porchmann & Amorin (2004), considerando apenas os municípios de pequeno porte do Sul de Minas.

TABELA 12 Comparação entre os 10 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que obtiveram os maiores e os menores valores nos índices de risco exclusão, de potencial de combate à exclusão e no atlas da exclusão social.

Exclusão social (Porchmann)		Índice de Risco de Exclusão Social		Índice de Combate à Exclusão Social	
Andradas	1°	Monte Sião	1°	Oliveira	1°
Monte Sião	2°	Jacutinga	2°	Machado	2°
Jacutinga	3°	São José da Barra	3°	Ouro Fino	3°
Muzambinho	4°	Santana da Vargem	4°	Perdões	4°
Ouro Fino	5°	Ouro Fino	5°	Andradas	5°
Machado	6°	Natércia	6°	Paraisópolis	6°
Paraisópolis	7°	Ibitiúra de Minas	7°	Guapé	7°
Tiradentes	8°	Albertina	8°	Monte Belo	8°
Borda da Mata	9°	Olímpio Noronha	9°	Boa Esperança	9°
São José da Barra	10°	São João da Mata	10°	Campos Gerais	10°
Consolação	145°	Conc. da Barra Minas	145°	Heliodora	145°
Virgínia	146°	Seritinga	146°	Sapucaí Mirim	146°
Santana do Garambéu	147°	Venceslau Brás	147°	Carvalhos	147°
Piedade do Rio Grande	148°	Coronel Xavier Chaves	148°	Arantina	148°
São Bento Abade	149°	Senador Amaral	149°	Cordislândia	149°
Bom Repouso	150°	Córrego do Bom Jesus	150°	Venceslau Brás	150°
Alagoa	151°	Munhoz	151°	Senador Amaral	151°
Serranos	152°	Bocaina de Minas	152°	Toledo	152°
Marmelópolis	153°	Consolação	153°	São Tomás de Aquino	153°
Senador Amaral	154°	Toledo	154°	Munhoz	154°

Mesmo com as unidades de análise e com os índices sobre exclusão social sendo diferentes dos do trabalho de Porchmann & Amorin (2004), os resultados possuem alguns dados similares. Comparando-se, especificamente, os

resultados do “Atlas da Exclusão Social” com os do Índice de Risco de Exclusão Social, observa-se que, entre os dez municípios com maiores índices, quatro estão em ambos, Monte Sião, Jacutinga, São José da Barra e Ouro Fino. Dessa forma, pode-se observar que, mesmo com medidas muito diferentes e também com unidades de análise diferentes, alguns resultados são similares, já que a proposta é identificar a exclusão social ou o risco de exclusão.

Bem diferente, o Índice de Potencial de Combate à Exclusão não pode ser comparado com nenhum dos índices citados. Acredita-se que os resultados similares sejam apenas coincidência, visto que, enquanto os dois outros índices medem aspectos da população dos municípios, o Índice de Potencial de Combate à Exclusão mede situações do próprio município.

Mas, uma das lacunas existentes, e que pode ser estudada em outros trabalhos, é definir por que a população de um município que possui alto índice de potencial de combate pode possuir baixo índice de risco de exclusão? Por exemplo, Ibituruna apresenta o 20º melhor Índice de Risco de Exclusão enquanto no Índice de Potencial de Combate, está no 135º lugar. Já Consolação possui o 2º pior Índice de Risco de Exclusão e possui o 59º melhor Índice de Potencial de Combate. Uma das hipóteses seria a influência de outras cidades ou de determinadas características da população dos próprios municípios que afetariam o Índice de Risco de Exclusão Social, mas, com certeza, é um fato que merece outros estudos.

Na Tabela 13 observam-se alguns municípios que apresentaram resultados bem diferentes entre o índice de risco de exclusão e o índice de potencial de combate à exclusão. Todos os dez municípios da Tabela 13 apresentaram diferentes classificações entre o risco de exclusão e o potencial de combate à exclusão. Um dos destaques é o município de Consolação, que apresentou risco alto de exclusão social e potencial favorável de combate à exclusão social.

TABELA 13 Posição de 10 municípios do Sul de Minas que apresentaram discrepância em relação ao risco de exclusão social e ao potencial de combate à exclusão.

Município	Posição risco de exclusão	Posição potencial de combate
Natércia	6°	91°
Ibitiúra de Minas	7°	141°
Albertina	8°	81°
Ibituruna	20°	135°
Cristais	30°	132°
Oliveira	53°	1°
Guapé	70°	7°
Monte Belo	99°	8°
S.J. Batista do Glória	111°	12°
Nepomuceno	103°	13°
Consolação	153°	59°

Ainda sobre a relação entre risco de exclusão social e potencial de combate, alguns municípios vivem situações bem distintas, como demonstram os dados da Tabela 14. Dos 17 municípios que apresentaram alto risco de exclusão social, 9 possuem potencial muito precário de combate à exclusão. Em relação aos 20 municípios que apresentaram potencial muito favorável de combate à exclusão social, 8 possuem risco muito baixo de exclusão, sendo a situação destes municípios muito mais cômoda do que de outros.

TABELA 14 Os 9 municípios com alto risco de exclusão social e potencial muito precário de combate e os 8 municípios com risco muito baixo de exclusão e potencial muito favorável de combate e suas colocações.

Risco alto e potencial muito precário			Risco muito baixo e Potencial muito favorável		
Município	Risco	Potencial	Município	Risco	Potencial
Toledo	154° lugar	152° lugar	Monte Sião	1° lugar	19° lugar
Munhoz	151° lugar	154° lugar	Ouro Fino	5° lugar	3° lugar
Cór. Bom Jesus	150° lugar	133° lugar	Machado	15° lugar	2° lugar
Senador Amaral	149° lugar	151° lugar	Cabo Verde	16° lugar	20° lugar
Venceslau Brás	147° lugar	150° lugar	Andradas	24° lugar	5° lugar
Seritinga	146° lugar	138° lugar	Boa Esperança	29° lugar	9° lugar
Itutinga	143° lugar	139° lugar	Perdões	33° lugar	4° lugar
Ritópolis	141° lugar	134° lugar	Elói Mendes	37° lugar	11° lugar
Con. dos Ouros	139° lugar	131° lugar			

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Crê-se que muitas dos resultados obtidos nesta pesquisa sejam de grande valia tanto para gestores públicos como para acadêmicos interessados no assunto. O tema exclusão social é de grande importância e deve ser estudado levando em consideração diversos aspectos e sua multidisciplinaridade. Assim como também as medidas e as políticas públicas devem ser analisadas de maneira crítica e reflexiva. E é justamente uma posição crítica e reflexiva que se buscou durante a elaboração destas considerações finais.

A exclusão social pode ser considerada como um fato social, segundo as assertivas de Durkheim, estando presente mesmo nas sociedades modernas mais desenvolvidas em seus contextos sociais, políticos e econômicos. No entanto, exclusão social aparece em diferentes escalas e se manifesta de diversas formas. Sua estrutura se dá, principalmente, na desigualdade de oportunidades, sendo este fenômeno uma realidade que necessita ser combatida por meio da administração pública, via políticas de combate eficientes e eficazes.

Diante do contexto descrito, esta pesquisa foi realizada com o objetivo de investigar o risco da exclusão social nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais e o potencial de combate à exclusão social destes municípios. Para isso, utilizou-se a criação de índices por meio de indicadores socioeconômicos do ZEE-MG, que refletissem situações nas quais ocorreria o risco de exclusão social e a situação dos municípios para combatê-la. Para tal fim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os temas exclusão social, administração pública e indicadores socioeconômicos, possibilitando caracterizar e identificar situações que demonstrassem risco de exclusão e potencial de combate.

Durante a pesquisa bibliográfica, foi realizada uma revisão de literatura nos periódicos da rede SciELO. Esta pesquisa permitiu responder questões sobre

como o tema exclusão social é tratado na literatura nacional, sendo possível esclarecer vários aspectos sobre esta temática, atingindo maior consistência epistemológica ao conceito. Mas, além desta pesquisa, outros inúmeros textos foram estudados, de modo que foi possível traçar os fundamentos teóricos e metodológicos que deram base à pesquisa, atribuindo maior consistência, validade e fidedignidade.

Após os estudos acerca dos temas centrais envolvendo a exclusão social, administração pública e indicadores sócio-econômicos, realizou-se a categorização dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas quanto ao risco de exclusão social e potencial de combate à exclusão. Como já dito no decorrer desta dissertação, percebeu-se que, em maiores ou em menores graus, a exclusão social está presente nas sociedades modernas, não sendo diferente para a região do Sul de Minas. O risco de exclusão na região é baixo, se comparado com outras regiões de Minas e do Brasil, tendo 104 municípios em análise, ou 67%, apresentado risco baixo ou muito baixo de exclusão social, de acordo com o risco de exclusão social criado.

Apesar do ótimo resultado apresentado pelo Índice de Risco de Exclusão Social, o mesmo não pode ser dito sobre o Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social para os municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Bem diferente, apenas 20 municípios, 13%, foram classificados com potencial muito favorável de combate à exclusão, enquanto 51 municípios, 33%, obtiveram índices de potencial precário ou muito precário de combate à exclusão social.

Os dados obtidos nos índices podem auxiliar, e muito, em medidas preventivas contra a exclusão social nos municípios do Sul de Minas. Além das medidas preventivas, com cuidado e critérios para respeitar a singularidade de cada município, é possível também traçar práticas efetivas de combate à exclusão social presente. Os resultados obtidos na pesquisa são de caráter descritivo e, apesar de não conter inferências causais, são fortes indicadores da

ocorrência da exclusão social em diferentes níveis nos municípios do Sul de Minas.

Todavia, é válido ressaltar que, como qualquer outro estudo, a presente pesquisa possui suas limitações. Por se tratar de resultados quantitativos não há como verificar os processos de exclusão social e nem os tipos de manifestações deste fenômeno nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. O que se têm são indicadores, isto é, instrumentos que indicam, que mostram determinadas características dos municípios em relação a alguns dados sobre a exclusão. Tanto na criação do índice de risco de exclusão social como na criação do Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social, o que se esperou foi colaborar um pouco mais na construção deste tema extremamente complexo, que é a exclusão social. Os resultados aqui obtidos não devem ser vistos como a única linha de base para estudos e implementações de políticas públicas de combate à exclusão.

Mesmo que o acréscimo de alguns que não seja do ZEE aos índices criados seja importante para a observação de alguma outra dimensão, com certeza, os índices construídos servem como base sólida para o ponto de partida de inúmeras políticas públicas, sejam estas para combater alto risco de exclusão ou para manterem baixos níveis de risco de exclusão. Além disso, alguns dados podem mostrar em que ponto os municípios precisam melhorar. Espera-se também a replicação desta pesquisa em outras regiões, do estado ou do Brasil, a fim de consolidar ou aprimorar a metodologia adotada, bem como aumentar o universo estudado.

A seguir, alguns itens demonstram algumas considerações realizadas durante a pesquisa, envolvendo o conteúdo teórico e os resultados encontrados.

### **6.1 A variabilidade do conceito de exclusão social: possibilidades e limites**

Este primeiro item envolve algumas considerações sobre o conceito de exclusão social. A utilização do conceito é válida e consistente, sendo inúmeras

as possibilidades de utilização. Porém, assim como em muitos conceitos das ciências sociais existem também os limites de sua utilização.

Quando se trata da expressão exclusão social, trata-se da própria questão social. Ao utilizar do percurso histórico do conceito de exclusão desenvolvido pela escola francesa, tem-se o fato de que, na grande maioria dos países desenvolvidos, o aparecimento deste fenômeno está intimamente relacionado com as inúmeras mudanças ocorridas no final do século passado. Em relação ao Sul de Minas, não há como traçar variáveis causais do risco envolvido nos municípios. No entanto, fatores como empregabilidade e educação são alguns pontos de partida para o combate à exclusão.

Mesmo que não haja consenso entre os autores e que, na maioria das vezes, as causas e as consequências da exclusão social estejam entrelaçadas, muitos concordam com a relação existente entre exclusão social e reestruturação produtiva. É lógico que os novos moldes da exclusão não se restringem apenas graças aos adventos técnico-científicos. Para uma real compreensão deste conceito é necessário seu entendimento como um conceito dinâmico e fluido. Uma das características de muitos municípios do Sul de Minas são as atividades agropecuárias como principal atividade econômica, gerando renda e emprego para milhares de pessoas. Observa-se, porém, que parece haver uma mecanização mais acentuada da mão-de-obra rural nos últimos anos, o que pode ter um impacto negativo para muitos municípios, visto que muitas pessoas podem perder seus empregos ou pode ocorrer a saturação deste mercado de trabalho.

Além de algumas mudanças nas relações de trabalho, é fato que muitas pessoas não usufruem dos benefícios básicos providos pelo Estado, ficando não apenas na margem da sociedade e sim excluídos de seus direitos básicos. Ao aparecer como uma classe que transcende aos níveis da pobreza, os excluídos formam grupos, na maioria das vezes associados com a criminalidade e outras

disfunções sociais, usuários de drogas, prostitutas, entre outros. Assim, os excluídos constituem classes “perigosas” que ameaçam o funcionamento do Estado. Apesar de em muitas cidades do Sul de Minas os índices de violência não serem tão altos, algumas outras já apresentam altos índices, merecendo uma atenção especial dos gestores públicos.

Oliveira (1997) e Zioni (2006) apontam que, mesmo antes das grandes transformações ocorridas no setor produtivo, autores franceses, como Lenoir, já se preocupavam com esta questão, datando a origem deste conceito a antes de 1970. A partir da década de 1980, com os níveis de pobreza aumentando, o fenômeno ganhou dimensões mundiais, sendo necessário repensá-lo, a fim de conseguir medidas de enfrentamento por meio de políticas que conseguissem satisfatoriamente reduzir ou extinguir os efeitos danosos da exclusão. Porém, o que se percebeu foi o aumento do desemprego, do trabalho precário e também da pobreza, especialmente nos países ditos subdesenvolvidos.

Seria um erro conceber a exclusão social como consequência unilateral de processos e de transformações nas relações de trabalho. Lembrando que, assim como exclusão social, a reestruturação produtiva também é um fenômeno que precisa ser explicado ou, melhor, descrito em análise para a sua melhor compreensão. Dessa forma, conceber a exclusão social como consequência unilateral de qualquer outro fenômeno gera erros lógicos ao reduzir várias dimensões importantes deste fenômeno a apenas um aspecto.

Para os estudiosos do tema da exclusão social, aparentemente, existe pouco consenso; o que existe é a existência do fenômeno e a importância do Estado no combate deste problema. Mesmo autores que criticam a capacidade explicativa do conceito de exclusão apontam sua relevância para a conscientização da sociedade como fenômeno de ordem pública que ocasiona uma ruptura na coesão social. A principal crítica acerca da capacidade explicativa do conceito seria devido ao fato de ele agrupar inúmeras situações

diferentes, não sendo possível definir ou identificar muitos de seus fatores. Mas, o discurso científico, hoje, é voltado, principalmente, para a previsão e o controle dos fenômenos. Dessa forma, uma relação descritiva é tão útil como uma explicativa.

Outro ponto importante da utilização do conceito de exclusão é sobre a amplitude da sua utilização. Apesar de, no Brasil, este fenômeno estar baseado especialmente nas grandes desigualdades de renda, este conceito, ou noção, não se restringe ao fenômeno da pobreza, e seu enfrentamento vai muito além de acabar com as desigualdades de renda a todo custo.

Mesmo que se enfoque, no Brasil, a relação entre a exclusão social e a desigualdade de renda, outras variáveis são tão ou mais importantes do que essa, como conscientização política, redemocratização, construção da cidadania, entre outras. Essa mobilização social é fundamental para o excluído tornar-se autônomo e vislumbrar-se como ator social, capaz de alterar sua vida e sua situação.

Muitas vezes, no Brasil, o senso comum culpa o miserável por sua situação. A partir de um olhar crítico no cenário sócio-político brasileiro percebe-se grande desigualdade, não somente de renda, mas, principalmente, uma enorme desigualdade de oportunidades. Uma das principais considerações finais sobre a exclusão social é que este termo, noção ou conceito necessita de maior debate e discussão nos níveis acadêmicos e, principalmente, no âmbito da administração pública, para que os gestores públicos possam aumentar ou garantir oportunidades para todos. Apesar de sua amplitude dificultar a conceituação ou impossibilitar a definição empírica, o fenômeno é real e prático, afetando milhões de pessoas e necessitando de medidas eficientes e eficazes. Com isso, é preciso pensar e repensar o papel da administração pública e sua condição perante a exclusão social nos municípios brasileiros.

## **6.2 O papel da administração pública no combate à exclusão social**

Como já foi dito no decorrer deste trabalho, um dos poucos pontos de consenso existentes na literatura sobre exclusão social é a importância do papel do Estado diante dos desafios e mazelas oriundos da exclusão social. Nesse sentido, vale destacar os cinco objetivos do Estado Moderno: segurança à sociedade; liberdade ao cidadão; bem-estar econômico ou riqueza, equidade ou justiça social e proteção à natureza. Pressupõe-se que, com a exclusão social, um ou mais destes objetivos não estejam sendo atendidos. Assim, é fundamental rever o papel da gestão pública, de modo que todos os objetivos do Estado Moderno sejam cumpridos. Em uma perspectiva prática, o Estado, por meio de uma administração pública eficiente e eficaz, deve ser capaz de gerar oportunidades para todos os membros de sua sociedade.

É evidente que o vislumbrar da utopia acima está distante de ocorrer, não somente pensando em âmbito nacional, mas como também em níveis globais. Mas, é a partir de determinados objetivos, mesmo que não seja possível alcançá-los em curto prazo, que metas e estratégias são traçadas, sendo possível identificar eventos e fatores que facilitam ou impossibilitam os objetivos propostos. Assim, não se esperam ações isoladas de governos municipais, estaduais ou federais, mas sim ações efetivas oriundas da interseção de todo setor público, destacando também a importância direta da sociedade civil organizada.

O índice de potencial de combate à exclusão social corresponde aos indicadores que mostram o potencial dos municípios, mas este potencial só será possível mediante a ação eficiente e eficaz dos gestores municipais por meio das políticas públicas implantadas. Assim, não adianta ter um centro cultural maravilhoso ou quadras ou campos para prática de esporte, se não existirem políticas de fomentação para tais práticas.

O índice de potencial de risco de exclusão discriminado, isto é, o índice visualizado a partir de seus indicadores isolados, permite verificar onde os municípios podem utilizar das estruturas já existentes, ou se necessitam de outras formas de políticas. Algumas formas, como consórcios de saúde intermunicipais e facilidade de transporte para os estudantes irem para outras cidades, são algumas estratégias utilizadas, mas outras muitas podem ser criadas.

É lógico que não se espera uma panaceia que possa sanar todas as mazelas derivadas do processo de exclusão social, muito pelo contrário. Durante a realização deste trabalho, houve a preocupação de deixar bem explícito que não se trata de uma solução da noite para o dia, formulada por uma área específica do conhecimento. A exclusão social é um fenômeno multidisciplinar, sendo inúmeras áreas responsáveis pela construção do conhecimento e o intuito deste trabalho é ser simplesmente mais um tijolo na construção deste conceito e dos fenômenos a ele associados.

Aprofundando sobre o tema central desta seção e utilizando como parâmetros os objetivos do Estado Moderno, têm-se três funções principais da administração pública no combate à exclusão social que seriam as de garantir a segurança, a possibilidade de uma renda mínima e uma qualidade de vida digna, atendendo às questões referentes à educação, à saúde e ao lazer. E foram justamente este três temas que a presente pesquisa procurou abranger durante a construção dos índices de risco de exclusão social e de potencial de combate à exclusão social.

Existem várias formas de tentar sanar ou reduzir a exclusão social, mas é importante ressaltar que reduzir a exclusão social não é o mesmo que reduzir a pobreza de uma população a todo custo. É necessário que as medidas tomadas no combate à exclusão social sejam oriundas de diversas frentes, como: aumento da renda, maior segurança, melhor qualidade de saúde (física e psicológica), melhor qualidade de ensino (fundamental e profissionalizante) e também acesso

ao lazer e à cultura. Alguns podem pensar que seria muito difícil trabalhar com todos estes pontos ao mesmo tempo, mas, com a descentralização e a flexibilização das entidades públicas, bem como o novo papel da sociedade civil organizada em relação aos assuntos públicos, torna-se sim possível a formulação de metas para tais propostas.

A partir das formulações e dos resultados apresentados no decorrer desta dissertação, tem-se a construção da última seção. Os últimos escritos são, justamente, para tentar traçar as possibilidades de políticas de inclusão social que abranja todas, ou quase todas, as dimensões de vida do indivíduo, procurando constituir políticas com o enfoque construcionista.

### **6.3 A utilização dos resultados obtidos para políticas de inclusão social**

Infelizmente, mesmo com algumas práticas burocráticas, gerencialistas, e societais, muitas características patrimonialistas, ao que parece, persistem na maneira brasileira de se fazer política, não sendo raras políticas públicas clientelistas em nosso meio. Um dos primeiros pontos a serem considerados para a utilização dos resultados obtidos aqui para mudanças reais no cenário socioeconômico sul-mineiro é tratar o ser humano como sujeito autônomo, desde que este tenha a oportunidade de se ver como tal.

Com o posicionamento acima, subentende-se que não apenas de “pão e circo” se vive a existência humana e, sim, que outros vários fatores que nos distinguem das outras espécies são fundamentais para o homem se enxergar como ator social. Qualquer política pública sustentável de inclusão social deve considerar as seis dimensões da vida humana descritas por Amaro (2000): ser, ter, fazer, criar, estar e saber. Somente quando um projeto político considera todas essas dimensões é que realmente sua eficiência e eficácia no combate à exclusão podem alcançar melhores resultados.

O principal intuito do índice construído durante esta pesquisa foi o de abranger todas estas dimensões a partir de indicadores que apontassem indícios de algum problema ou não nas dimensões abordadas no parágrafo acima. Com este estudo, o gestor municipal pode identificar qual a situação de sua população em relação à exclusão social e qual a potencialidade de combate à exclusão o município possui. Além disso, com o desmembramento dos índices criados, é possível visualizar quais são os setores que necessitam de mais atenção.

Durante a análise, o dado que mais chamou a atenção foi o baixo potencial dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas ao combate da exclusão social. Esses dados indicam, ainda, uma grande dependência dos municípios de pequeno porte em relação aos municípios que são polos regionais. Porém, é preciso deixar claro que não há nada de errado em ter certa dependência de algum município, como questões relacionadas à saúde, mas o importante é que a dependência em determinados setores não atrapalhe o desenvolvimento e a autonomia municipal.

Mesmo que, em muitos casos, os municípios de pequeno porte não possuam condições para atender a algumas demandas específicas de sua população, existem algumas alternativas conjuntas, já que, possivelmente, outros municípios também passam por situações similares. Entre estas estratégias, por exemplo, estão os consórcios de saúde dos municípios no entorno de São João del Rei, ou a conquista do colégio técnico para região de Nepomuceno.

Apesar de os dados demonstrarem que a maioria dos municípios do Sul de Minas apresenta um baixo risco de exclusão social, é sempre importante ficar atento a outros fenômenos correlacionados com a exclusão social, como reestruturação produtiva e crises financeiras. É de suma importância o conhecimento dos gestores públicos nas constantes transformações nacionais e internacionais, já que, parafraseando Heráclito: “Nada é permanente, exceto a mudança”.

Por fim, pretende-se que, com esta dissertação e com os índices criados, um avanço na temática sobre a exclusão social e a administração pública, e, principalmente, espera-se que esta sirva como base para políticas públicas sustentáveis para o combate à exclusão social e para reflexões políticas sobre a situação dos excluídos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. C. A. Participação social no Brasil hoje. In: ARAÚJO, J. N. G.; SOUKI, L. G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. p. 171-206.

AMARO, R. R. A Exclusão social hoje. **Caderno do Instituto de São Tomás de Aquino - Ista**, Lisboa, n. 9, p. 14-21, 2000.

ARAÚJO, C. As marcas da violência na constituição da identidade de jovens da periferia. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 141-160, jun. 2001.

BANDEIRA, L.; BATISTA, A. S. Preconceito e discriminação como expressões de violência. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 119-141, jan. 2002.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 516 p.

BAUM, W. M. **Para compreender o behaviorismo: ciência, comportamento e cultura**. Porto Alegre: Artmed, 1999. 312 p.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 236 p.

BOUSQUAT, A.; COHN, A.; ELIAS, P. E. Implantação do Programa Saúde da Família e exclusão sócio-espacial no Município de São Paulo, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 1935-1943, set. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 472 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 13-14, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A nova centro-esquerda. **Revista Século XXI**, Brasília, n. 2, p. 46-52, 1999a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua redemocratização para a reforma do estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, 1999b. p. 67-116.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 52, p. 5-24, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial**. 2007. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

CALAZANS, G.; KISS, L.; CAPELLINI, S.; SEQUEIRA, D.; VIEIRA, R. M.; JUNIOR, I. F. Plantões jovens: acolhimento e cuidados por meio da educação entre pares para adolescentes e jovens nos Centros de Testagem e Aconselhamento – CTA. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n.1, p. 22-36, jan./abr. 2006.

CALEGÁRIO, C. L. L.; LEITE, E. T.; PEREIRA, N. C.; ARRUDA, M. A. Componente produtivo. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais: componentes geofísico e biótico**. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 2, p. 35-62.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191, dez. 2003.

CAMPOS, S. R. S.; MARTINHAGO, A. Z.; CARVALHO, L. M. T.; SCOLFORO, J. R.; OLIVEIRA, A. D.; VEIGA, R. D.; LIMA, R. R. Banco de dados. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais: componentes geofísico e biótico**. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 2, p. 43-72.

CANIATO, A.; RODRIGUES, A.; SILVA, J.; QUILICE, K.; SANTOS, L. Phenix: a ousadia do renascimento da subjetividade cidadã. **Psicologia e Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 95-132, dez. 2002.

CARNEIRO JUNIOR, N.; ANDRADE, M. C.; LUPPI, C. G.; SILVEIRA, C. Organização de práticas de saúde equânimes em atenção primária em região metropolitana no contexto dos processos de inclusão e exclusão social. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 30-39, dez. 2006.

CARNEIRO JUNIOR, N.; NOGUEIRA, E. A.; LANFERINI, G. M.; ALI, D. A.; MARTINELLI, M. Serviços de saúde e população de rua: contribuição para um debate. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 47-62, dez. 1998.

CARNEIRO JUNIOR, N.; SILVEIRA, C. Organização das práticas de atenção primária em saúde no contexto dos processos de exclusão/inclusão social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 1827-1835, dez. 2003.

CARVALHO, J. C.; CARNEIRO, S.; CAVALCANTI, H. C.; MENDES, A. N. G.; SCOLFORO, J. R.; OLIVEIRA, A. D. Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais: componentes geofísico e biótico**. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 1, p. 4-12.

CARVALHO, L. M. T. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais: abordagem metodológica para caracterização do componente flora. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. **Anais do XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Florianópolis: 2007, p. 21-26.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.

CASTEL, R. Exclusion ou désaffiliation dans la nouvelle économie. In: MOATI, P. (Ed.). **Nouvelle économie, nouvelles exclusions?** Paris: l'Aube, 2003. p. 86-103.

CAVALCANTI, H. W. V.; LYRA, M. M. **Metodologia do índice de exclusão/inclusão socioambiental da cidade do Recife**. 2006. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/abep2008\\_1294.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/abep2008_1294.pdf)> Acesso em: 22 set. 2008.

CUNHA, A. M. B.; RODRIGUES, M. E.; MACHADO, M. M. Alfabetização de jovens e adultos: política pública e movimento popular. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 27, n. 71, p. 19-38, jan./abr. 2007.

D'ALLONDANS, A. G. **L'exclusion sociale**: les metamorphoses d'un concept, 1960-2000. Paris: Harmattan, 2003. 452 p.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003. 392 p.

DUBET, F. A escola e a exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 29-45, 2003.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 246 p. (Seleção de textos de José Arthur Giannotti).

ESCOREL, S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. 276 p.

FARIAS, N.; CESAR, C. L. G. Tendências da morbi-mortalidade por AIDS e condições socioeconômicas no município de São Paulo, 1994 a 2001. **Revista Brasileira Epidemiologia**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 489-502, dez. 2004.

FARIAS, N.; CARDOSO, M. R. A mortalidade por AIDS e indicadores sociais no município de São Paulo, 1994 a 2002. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 198-205, abr. 2005.

FEIJÓ, M. C.; ASSIS, S. G. O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias. **Estudos em Psicologia**, Natal, v. 9, n. 1, p. 157-166, abr. 2004.

FERREIRA, L. C. Indicadores político-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 6, p. 1-17, 2000.

FRETIGNÉ, C. **La sociologie de l'exclusion**. Paris: Harmattan, 1999. 631 p.

GABINET OFFICE. **National strategy for neighbourhood renewal**: a framework for consultation. London, 2000. (Report by the Social Exclusion Unit).

GASPAR, J. C.; OLIVEIRA, M. A. C.; DUAYER, M. F. F. Perfil dos pacientes com perdas funcionais e dependência atendidos pelo PSF no município de São Paulo. **Revista da Escola de Enfermagem**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 619-628, dez. 2007.

GENOVEZ, P. C. **Território e desigualdades**: análise espacial intra-urbana no estudo da dinâmica de exclusão/inclusão social no espaço urbano em São José dos Campos, SP. 2005. 132p. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento Remoto) - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos.

GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 190 p.

GOOGLE. **Google Acadêmico**. 2008. Disponível em <<http://scholar.google.com.br/>> Acessado em: 21 nov. 2008.

GUIMARAES, J. M. X.; VASCONCELOS, E. E.; CUNHA, R. S.; MELO, R. D.; PINTO, L. F. Estudo epidemiológico da violência por arma branca no município de Porto Grande, Amapá. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 441-451, abr./jun. 2005. Suplemento.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais municipais**. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela da contagem populacional dos municípios do estado de Minas gerais**. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Biblioteca Online. Desenvolvido pelo INPE, 2006-2008. Apresenta informações sobre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em <<http://www.inpe.br/>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

JANUÁRIO, S.; MENDES, M. M.; FERREIRA, H.; SAMAGAI, F.; RODRIGUES, E. V. **A pobreza e a exclusão social**: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. 1999. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998. (Questões da Nossa Época, 64).

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing:** uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2006. 720 p.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Paulus, 1997. 144 p.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing:** metodologia, planejamento. São Paulo: Atlas, 1993. v. 1, 336 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 21. ed. São Paulo : Malheiros, 1996. 105 p.

MINAS ONLINE. **As regiões de planejamento.** 2008. Disponível em <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em: nov. 2008.

NASCIMENTO, E. P. Hipóteses sobre a nova exclusão social. **Cadernos CHR,** Salvador, n. 21, p. 43-57, 1994a.

NASCIMENTO, E. P. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade. In: DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P. E. A. (Org.). **Desafios da globalização.** São Paulo: Vozes, 1994b. p. 43-58.

OLIVEIRA, I. D. **A contribuição do zoneamento ecológico econômico na avaliação de impacto ambiental:** bases e propostas conceituais. 2004. 111p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Universidade de São Paulo, São Carlos.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas para a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 33, p. 49-61, 1997.

OLIVEIRA, M. S.; FERREIRA, D. F.; BUENO, J. S.; SOUZA.; LIMA, P. C.; LIMA, R. R.; VEIGA, R. D.; ALVES, M. C. Conceitos e métodos estatísticos. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais:** componentes geofísico e biótico. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 1, p. 13-67.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

PAUGAM, S. **L'exclusion:** l'état des savoirs. Paris: Seuil, 1996. 238 p.

PEREIRA, J. R. Construção dos indicadores de potencialidade social. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais:** componentes geofísico e biótico. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 2, p. 1-34.

POCHMANN, M. Sistema único de inclusão social. **Ciência e Cultura**, Campinas, v. 55, n. 1, p. 4-5, 2003.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2004. 224 p.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo.** 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005. 79 p.

ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale.** Paris: Editions du Seuil, 1995. 550 p.

SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R.; SILVA, S. S.; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M.; RODRIGUES, L.A. Componente Institucional. In: SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T. de; OLIVEIRA, A. D. de. (Org.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais:** componentes geofísico e biótico. Lavras: UFLA/FAEPE/FJP, 2007. v. 2, p. 128-190.

SANTOS, L. F. A. **Apostila de metodologia científica II.** Itapeva: Faculdade Metodista, 2006. 52p. Apostila.

SCHWARTZMAN, S.; REIS, E. P. **Pobreza e exclusão social:** aspectos sócio políticos. 2002. Versão preliminar. Disponível em: <<http://www.airbrasil.org.br/simon/exclusion.pdf>> Acesso em: 14 fev. 2008.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE. São Paulo: SciELO-BIREME.. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 22 nov. 2008

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE MG. **Zoneamento ecológico-econômico.** 2008. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br>> Acesso em: nov. 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. 409 p.

SERESUELA, N. C. H. Princípios constitucionais da administração pública. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>>. Acesso em: 18 set. 2008.

SKINNER, B. F. **Ciência e comportamento humano**. Brasília: UNB, 1967. 494p.

SPOSATI, A. (Coord.). **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996. 141p.

SPOSATI, A. Exclusão social e fracasso escolar. **Em Aberto**, Brasília, v.17, n. 71, p. 21-32, jan. 2000.

STARLING, R. R. Produção de conhecimento e ciência natural: tudo que é sólido pode se desmanchar no ar. In: ZILAH, M. (Org.). **Sobre comportamento e cognição**. Santo André: Esetec, 2004. v. 13, p. 84-119.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002. 304 p.

VEIGA, J. E. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 17, p. 9-22, fev. 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 200 p.

XIBERRAS, M. **As teorias da exclusão**: para uma construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 367 p.

ZALUAR, A. M. Exclusão e políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 29-47, 1997.

ZIONI, F. Exclusão social: noção ou conceito? **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 1, p. 76-85, 2006.

## **ANEXOS**

### **Características dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas, segundo os indicadores utilizados**

Trata-se apenas de uma rápida colocação dos resultados obtidos ao utilizar os indicadores do ZEE que foram utilizados durante a construção dos índices. No geral, os resultados encontrados durante a análise individual dos indicadores foram condizentes com os resultados esperados aos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Mesmo que alguns resultados indiquem fortes carências em determinados setores, como na existência de comarcas e também de ensino profissionalizante, esses resultados são totalmente coerentes ao contextualizá-los com a quantidade de habitantes. Lembrando que muitos destes municípios possuem população menor do que 10 mil habitantes. A seguir, serão discutidos os resultados de cada um destes indicadores.

#### **Taxa de ocupação (TO)**

A taxa de ocupação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variou entre 0,725 até 0,372. Na Tabela 15 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor situação em relação aos valores da taxa de ocupação e também os 20 que apresentaram a pior situação. Estes resultados apontam uma boa taxa de ocupação, visto que Albertina possui a melhor taxa, não só do Sul de Minas, como também de todo estado. Um ponto preocupante são os baixos valores apresentados por algumas cidades no entorno de São João del Rei, como Coronel Xavier Chaves e Ritapólis. Mesmo que não seja um sinal alarmante, estes resultados indicam uma atenção especial aos gestores públicos para essa região.

TABELA 15 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e piores valores da taxa de ocupação.

Os 20 municípios com maiores TO		Os 20 municípios com menores TO	
Município	Valor	Município	Valor
Albertina	0,725	Bom Jardim de Minas	0,445
Juruáia	0,694	Virgínia	0,444
Tocos do Moji	0,693	Itutinga	0,443
Santana da Vargem	0,685	Pied. do Rio Grande	0,441
Monte Sião	0,683	Carvalhópolis	0,441
Estiva	0,662	Marmelópolis	0,435
Nova Resende	0,651	Liberdade	0,435
Turvolândia	0,647	Heliadora	0,429
Ipuiúna	0,647	Delfim Moreira	0,427
Bom Repouso	0,645	Soledade de Minas	0,424
Inconfidentes	0,640	Arantina	0,416
São Pedro da União	0,627	Itumirim	0,412
Esp. Sto. do Dourado	0,617	Brazópolis	0,411
Jacutinga	0,615	Serranos	0,411
Bueno Brandão	0,614	Mad.Deus de Minas	0,402
Cabo Verde	0,613	Venceslau Brás	0,402
Ilicínea	0,613	Ritópolis	0,398
Cristais	0,613	Seritinga	0,395
Ouro Fino	0,602	São Seb, Rio Verde	0,379
Ibitiúra de Minas	0,602	Cor. Xavier Chaves	0,372

Fonte: Adaptado de Oliveira et al.(2007).

### Taxa de desocupação (TD)

A taxa de desocupação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variou entre 0,987 até 0,807. Na Tabela 16 observam-se os 20 municípios que apresentaram a melhor situação em relação aos valores da taxa de desocupação e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação. Assim como no indicador taxa de ocupação, a taxa de ocupação invertida nos municípios de pequeno porte do Sul de Minas também apresentou bons resultados, com a maioria dos municípios tendo escore maior do que 0,9. Apenas 22 municípios obtiveram pontuação menor do que 0,9. Apesar dos resultados favoráveis, é sempre preciso ter cautela ao analisar estes dados, já que o período de referência para a taxa de ocupação e desocupação leva em consideração um período curto, apenas uma semana.

TABELA 16 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores da taxa de desocupação.

Os 20 municípios com maiores TD		Os 20 municípios com menores TD	
Município	Valor	Município	Valor
Jesuânia	0,987	Carrancas	0,896
Nova Resende	0,983	Serranos	0,892
Esp. Sto. do Dourado	0,981	Paraisópolis	0,891
Carvalhópolis	0,980	Maria da Fé	0,890
São Pedro da União	0,980	Andrelândia	0,890
Claraval	0,979	Liberdade	0,889
Albertina	0,978	Venceslau Brás	0,885
Ingaí	0,978	Soledade de Minas	0,879
Cana Verde	0,978	S. J. Batista do Glória	0,879
Juruáia	0,978	Toledo	0,879
Natércia	0,977	Cor. Xavier Chaves	0,878
Jacutinga	0,976	Itutinga	0,869
Silvianópolis	0,975	Itumirim	0,863
Inconfidentes	0,974	Mad. Deus de Minas	0,854
Santana da Vargem	0,973	São Vicente de Minas	0,843
Campestre	0,973	Mínduri	0,838
Poço Fundo	0,971	Itapeva	0,838
Cristais	0,970	Arantina	0,832
Campos Gerais	0,970	Seritinga	0,821
Cabo Verde	0,969	Consolação	0,807

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (2007).

### Renda per capita (RC)

A renda per capita dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variou entre 0,735 até 0,102. Os dados da Tabela 17 mostram os 20 municípios que apresentaram a melhor situação em relação aos valores da renda per capita e também os 20 que apresentaram a pior situação em relação aos valores da renda per capita. Monte Sião foi o que atingiu o maior valor, 0735, sendo o oitavo município de Minas Gerais com a maior pontuação. O município que obteve a maior renda per capita de Minas Gerais foi Belo Horizonte, com 0,93. Mas, outros polos regionais do Sul de Minas também obtiveram bons índices, como Poços de Caldas, que obteve o segundo maior, 0,77.

TABELA 17 Os 20 municípios de pequeno porte do sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores na renda per capita.

Os 20 municípios com maiores RC		Os 20 municípios com menores RC	
Município	Valor	Município	Valor
Monte Sião	0,735	Conceição das Pedras	0,189
Jacutinga	0,673	Claraval	0,189
Tiradentes	0,562	Pedralva	0,187
Andradas	0,551	Arantina	0,184
Ouro Fino	0,516	Bocaina de Minas	0,179
Machado	0,477	Piranguçu	0,174
Muzambinho	0,476	Alagoa	0,167
Camanducaia	0,462	Delfim Moreira	0,163
Campanha	0,454	São Fran. de Paula	0,162
São José da Barra	0,453	Virgínia	0,162
Botelhos	0,444	Cor. Xavier Chaves	0,154
Borda da Mata	0,436	Serranos	0,144
Areado	0,428	Tocos do Moji	0,143
Fama	0,428	Carvalhos	0,143
Ipiúna	0,425	Consolação	0,132
Cássia	0,420	Dom Viçoso	0,128
Arceburgo	0,418	Conc. Barra de Minas	0,127
Passa Quatro	0,416	Marmelópolis	0,122
Paraisópolis	0,410	Santana do Garambéu	0,109
Elói Mendes	0,403	Pied. do Rio Grande	0,102

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (2007).

### Educação (Edu)

Os valores do indicador educação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,621 até 0,324. Na Tabela 18 observam-se os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores do Indicador Educação. O município que obteve melhor índice foi São Vicente de Minas, 0,621, sendo o quinto melhor índice de todo o estado. No geral, os valores do indicador educação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas foram bons, não tendo nenhum índice abaixo de 0,3. O indicador de educação utiliza variáveis quantitativas, coerentes com a proposta metodológica do ZEE-MG, mas é preciso estar atento, já que, muitas vezes, alguns dados qualitativos são

fundamentais, principalmente ao se tratar de temas complexos, como a educação.

TABELA 18 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no indicador educação.

Os 20 municípios com maiores Edu		Os 20 municípios com menores Edu	
Município	Valor	Município	Valor
São Vicente de Minas	0,621	Campestre	0,389
Caxambu	0,545	Pouso Alto	0,388
Cor. Xavier Chaves	0,535	Delfinópolis	0,388
Arceburgo	0,524	Cabo Verde	0,388
São José da Barra	0,515	Senador José Bento	0,385
Piranguinho	0,514	Cór. do Bom Jesus	0,385
Ouro Fino	0,512	Cordislândia	0,382
Natércia	0,511	Consolação	0,381
Lambari	0,504	Bom Repouso	0,380
Machado	0,499	Candeias	0,379
Muzambinho	0,499	Munhoz	0,366
Itanhandu	0,494	São Pedro da União	0,362
Heliodora	0,494	Virgínia	0,359
Conceição dos Ouros	0,493	Coqueiral	0,354
Cachoeira de Minas	0,490	Senador Amaral	0,353
Monte Sião	0,490	Aguanil	0,347
Conceição das Pedras	0,489	Serranos	0,346
Brazópolis	0,488	Carvalhos	0,343
Minduri	0,488	Toledo	0,341
Passa Quatro	0,488	Bocaina de Minas	0,324

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (2007).

### Habitação (Hab)

Os valores do indicador habitação dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas foram muito bons, com variações entre 0,916 e 0,799, especialmente quando comparados com a realidade de muitos municípios de Minas Gerais, dos quais alguns valores foram abaixo de 0,4. Ao todo, foram mais de 300 municípios no estado que apresentaram valores menores do que 0,799, colaborando para identificar a boa situação desta região no aspecto habitacional. Na Tabela 19 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores do indicador habitação.

Tabela 19 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no indicador habitação.

Os 20 municípios com maiores Hab		Os 20 municípios com menores Hab	
Município	Valor	Município	Valor
Campo do Meio	0,916	Cristina	0,854
Carvalhópolis	0,916	Jacutinga	0,853
Cruzília	0,915	São Pedro da União	0,853
Ijaci	0,914	Turvolândia	0,853
Itamonte	0,913	Consolação	0,852
Pratápolis	0,912	Munhoz	0,850
Oliveira	0,912	Bocaina de Minas	0,849
Congonhal	0,912	Serranos	0,847
Senador José Bento	0,911	Brazópolis	0,846
Poço Fundo	0,911	Liberdade	0,845
Conceição dos Ouros	0,909	São Seb. Bela Vista	0,839
Sto. Ant. do Amparo	0,907	Cor. Xavier Chaves	0,837
Paraguaçu	0,907	Tiradentes	0,836
São Seb. Rio Verde	0,906	Toledo	0,825
Heliodora	0,906	Prados	0,824
Conc. da Aparecida	0,906	Itutinga	0,823
São Bento Abade	0,904	Carmo de Minas	0,822
Baependi	0,904	Santana do Garambéu	0,819
Borda da Mata	0,903	Monte Sião	0,812
Cordislândia	0,902	Pied. do Rio Grande	0,799

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (2007).

### Saúde (SAU)

Os valores do indicador saúde dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas tiveram grande variação, indo de resultados como 0,999 e 0,995, respectivamente de Cristina e Cruzília, segundo e terceiro melhor índice do estado, até 0,183, de Conceição dos Ouros, que está entre os 20 piores índices de Minas Gerais. Mas, a grande maioria dos municípios pesquisados obteve valores superiores a 0,6, o que demonstra uma boa situação da região, no indicador saúde. Na Tabela 20 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores do indicador saúde.

Tabela 20 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no indicador saúde.

Os 20 municípios com maiores SAL		Os 20 municípios com menores SAU	
Município	Valor	Município	Valor
Cristina	0,999	Senador Amaral	0,575
Cruzília	0,995	Cabo Verde	0,567
Itamonte	0,988	Camanducaia	0,545
Santana do Garambéu	0,982	Cachoeira de Minas	0,542
Delfinópolis	0,973	Consolação	0,536
Carmo de Minas	0,968	Fama	0,523
Candeias	0,956	Botelhos	0,519
Itumirim	0,954	Carvalhópolis	0,512
Monte Sto. de Minas	0,939	Luminárias	0,510
Arantina	0,939	Dom Viçoso	0,459
Alterosa	0,930	Sapucaí Mirim	0,457
Albertina	0,929	Piranguinho	0,449
Olímpio Noronha	0,928	Senador José Bento	0,436
São Seb. Bela Vista	0,925	Conceição das Pedras	0,429
Natércia	0,922	Gonçalves	0,380
São Tomás de Aquino	0,921	Bocaina de Minas	0,356
Bom Jesus da Penha	0,919	Toledo	0,247
Carrancas	0,918	Munhoz	0,192
Prados	0,914	Cór. do Bom Jesus	0,187
Ijaci	0,903	Conceição dos Ouros	0,183

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. 2007

### Taxa invertida de crimes violentos (TCV)

Os valores da taxa invertida de crimes violentos dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 1 até 0,004. Na Tabela 21 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação, em relação aos valores da taxa invertida de crimes violentos. Por se tratar de cidades de pequeno porte, a taxa de crimes violentos é bem menor do que nos grandes centros urbanos, como Contagem, Uberlândia e Belo Horizonte, que têm os piores índices. Dezesete municípios de pequeno porte do Sul de Minas obtiveram índice igual a1, indicando que não foram registrados crimes violentos durante o período analisado. Mesmo que alguns municípios apresentem baixos índices, como 0,004 e 0,005, estes ainda são bem maiores do que outros apresentados por cidades de médio e grande porte.

TABELA 21 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores da taxa invertida de crimes violentos.

Os 20 municípios com maiores TCV		Os 20 municípios com menores TCV	
Município	Valor	Município	Valor
Cabo Verde	1	Turvolândia	0,007
Delfim Moreira	1	Piranguçu	0,007
Santana da Vargem	1	Andradas	0,007
São Fran. de Paula	1	Estiva	0,007
São José da Barra	1	Paraguaçu	0,007
Mad. Deus de Minas	1	Borda da Mata	0,007
Carrancas	1	Campos Gerais	0,007
Minduri	1	Ouro Fino	0,006
Cór. do Bom Jesus	1	Sapucaí Mirim	0,006
Ibitiúra de Minas	1	Bom Jardim de Minas	0,006
Dom Viçoso	1	Fortaleza de Minas	0,006
Ibituruna	1	São Gon. do Sapucaí	0,005
São João da Mata	1	Itamoji	0,005
Ingáí	1	Piranguinho	0,005
Olímpio Noronha	1	São Tomás de Aquino	0,005
Serranos	1	Itapeva	0,005
São Seb. Rio Verde	1	Monte Sião	0,005
Coqueiral	0,090	Nova Resende	0,005
Cruzília	0,071	Careaçu	0,004
Pouso Alto	0,067	Camanducaia	0,004

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (2007).

### Índice de valor agregado (VA) agropecuário (VAA)

Os valores do índice de VA agropecuário dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,204 até 0,035. Na Tabela 22 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores deste índice. Nepomuceno foi o que obteve o maior valor, ficando entre os 30 municípios com maior índice de valor agregado agropecuário do estado. Os valores do índice de VA agropecuário dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas mostram a tendência destes municípios para uma economia agrária, pecuária ou de extração, já que os índices deste indicador foram bem maiores do que os índices do setor industrial e de serviços, no geral.

TABELA 22 Os 20 municípios de pequeno porte do sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no índice de VA agropecuário.

Os 20 municípios com maiores VAA		Os 20 municípios com menores VAA	
Município	Valor	Município	Valor
Nepomuceno	0,204	Heliódora	0,050
Machado	0,191	Alagoa	0,050
Campestre	0,167	Liberdade	0,049
São Bento Abade	0,167	Cor. Xavier Chaves	0,049
Nova Resende	0,166	Santana do Garambéu	0,049
Botelhos	0,160	Soledade de Minas	0,048
Campos Gerais	0,157	Careaçu	0,048
Cambuquira	0,157	Venceslau Brás	0,047
Elói Mendes	0,149	São Seb. Rio Verde	0,046
Carmo do Rio Claro	0,147	Claraval	0,046
Juruáia	0,136	Senador Amaral	0,046
Passa Quatro	0,132	Piranguinho	0,045
Virgínia	0,131	Conceição dos Ouros	0,042
Andradas	0,131	Bocaina de Minas	0,041
Mad. Deus de Minas	0,121	Tiradentes	0,040
Conc. da Aparecida	0,120	Marmelópolis	0,039
São Pedro da União	0,119	Esp. Sto. do Dourado	0,039
Boa Esperança	0,118	Arantina	0,037
Oliveira	0,117	Bom Jardim de Minas	0,037
Muzambinho	0,115	Fortaleza de Minas	0,035

Fonte: Adaptado de Calegário et al. (2007).

### Índice de valor agregado(VA) industrial (VAI)

Apesar dos valores do índice de VA industrial dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variarem entre 0,094 até 0,004, Ijaci, que obteve o maior valor, está entre os 20 que obtiveram os maiores valores para este índice. Em contrapartida, alguns municípios que obtiveram valores de 0,004 estão entre os dez com menor índice. Na Tabela 23 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 que apresentaram a pior situação em relação aos valores do índice de VA industrial.

TABELA 23 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no índice de VA industrial.

Os 20 municípios com maiores VAI		Os 20 municípios com menores VAI	
Município	Valor	Município	Valor
Ijaci	0,094	Cruzília	0,010
São Seb. Bela Vista	0,083	Mad. Deus de Minas	0,010
Silvianópolis	0,038	São Fran. de Paula	0,010
Machado	0,038	São João da Mata	0,010
Itapeva	0,038	Cristais	0,010
Pied. do Rio Grande	0,035	Itamoji	0,010
Guaranésia	0,033	Senador José Bento	0,010
São José da Barra	0,033	Pedralva	0,010
S. J. Batista do Glória	0,032	Aguanil	0,009
Paraisópolis	0,030	Cor. Xavier Chaves	0,009
Perdões	0,029	Ritópolis	0,009
Congonhal	0,028	Itamonte	0,009
Ibiraci	0,028	Minduri	0,009
Sto. Ant. do Amparo	0,027	São Vicente de Minas	0,008
Fortaleza de Minas	0,027	Carmo da Cachoeira	0,008
São Tiago	0,027	Pratópolis	0,008
Bom Jesus da Penha	0,027	Delfim Moreira	0,007
Camanducaia	0,026	Cambuquira	0,006
Tiradentes	0,026	Claraval	0,004
Capetinga	0,026	Seritinga	0,004

Fonte: Adaptado de Calegário et al. (2007).

### Índice de Valor Agregado(VA) de Serviços (VAS)

Os valores do índice de VA de serviços dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,301 até 0,042. Na Tabela 24 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 que apresentaram a pior situação em relação aos valores este índice. Piedade do Rio Grande obteve o maior, 0,301, sendo este o segundo maior entre todos os municípios do estado, atrás somente de Belo Horizonte, que obteve 0,787. Já Arceburgo obteve o menor índice dos municípios em análise e o quarto pior índice do estado, com 0,042.

TABELA 24 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores no Índice de VA de Serviços.

Os 20 municípios com maiores VAS		Os 20 municípios com menores VAS	
Município	Valor	Município	Valor
Pied. do Rio Grande	0,301	Itamonte	0,066
Ijaci	0,191	Bom Jardim de Minas	0,066
Itapeva	0,137	São João da Mata	0,066
Albertina	0,115	Minduri	0,066
Brazópolis	0,112	Estiva	0,066
Cambuquira	0,107	Delfinópolis	0,066
São Bento Abade	0,104	Congonhal	0,064
São Tiago	0,103	Seritinga	0,064
São Seb. Bela Vista	0,102	Marmelópolis	0,064
Tiradentes	0,102	Venceslau Brás	0,064
Monte Sião	0,101	Ouro Fino	0,062
Monsenhor Paulo	0,100	Fama	0,062
Ibiraci	0,099	Carmo de Minas	0,062
Mad. Deus de Minas	0,098	Dom Viçoso	0,062
Jacutinga	0,097	Claraval	0,061
Fortaleza de Minas	0,097	Monte Sto. de Minas	0,060
São José da Barra	0,096	Muzambinho	0,058
Jacuí	0,095	Guapé	0,056
Candeias	0,095	Conceição das Pedras	0,047
Oliveira	0,095	Arceburgo	0,042

Fonte: Adaptado de Calegário et al. (2007).

### Capacidade institucional (CI)

Os valores do indicador capacidade institucional dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,552 e 0,178. Na Tabela 25 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. São João Batista do Glória obteve o melhor índice entre os municípios em análise e o vigésimo melhor índice do estado. São Tomás de Aquino obteve o pior índice entre os municípios em análise e o nono pior índice de Minas Gerais. Em geral, os municípios apresentaram bons índices, tendo 40 municípios de pequeno porte do Sul de Minas apresentado valores maiores que 0,4.

TABELA 25 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores do indicador capacidade institucional.

Os 20 municípios com maiores CI		Os 20 municípios com menores CI	
Município	Valor	Município	Valor
S. J. Batista do Glória	0,552	São Vicente de Minas	0,255
Machado	0,545	Ibituruna	0,255
Guapé	0,524	Esp. Sto. do Dourado	0,252
Paraisópolis	0,522	Cruzília	0,252
Monte Belo	0,515	São João da Mata	0,250
Arceburgo	0,513	Natércia	0,243
Ouro Fino	0,511	Turvolândia	0,242
Olímpio Noronha	0,510	Cordislândia	0,240
Oliveira	0,507	Sapucaí Mirim	0,239
Elói Mendes	0,506	Bom Jardim de Minas	0,232
Andradas	0,505	Heliodora	0,231
Perdões	0,498	Arantina	0,229
Nepomuceno	0,496	Luminárias	0,228
Campos Gerais	0,491	Toledo	0,226
São José da Barra	0,465	Itutinga	0,221
Carvalhópolis	0,464	Bueno Brandão	0,214
Candeias	0,460	Tiradentes	0,211
Baependi	0,460	Munhoz	0,207
Cristina	0,457	Venceslau Brás	0,204
Boa Esperança	0,4564	São Tomás de Aquino	0,178

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Capacidade gerencial (CG)

Os valores do indicador capacidade gerencial dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,705 e 0,063. Na Tabela 26 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. Machado e Monte Belo apresentaram os maiores valores, 0,705 e 0,703, respectivamente, ficando entre os 20 municípios de Minas com maior pontuação. Já Tiradentes e Venceslau Brás obtiveram os menores valores, 0,063 e 0,078, respectivamente, tendo Tiradentes obtido o terceiro menor índice de Minas.

TABELA 26 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores do indicador capacidade gerencial.

Os 20 municípios com maiores CG		Os 20 municípios com menores CG	
Município	Valor	Município	Valor
Machado	0,705	Cruzília	0,147
Monte Belo	0,703	São Vicente de Minas	0,140
Arceburgo	0,678	Heliodora	0,139
S. J. Batista do Glória	0,668	Itutinga	0,136
Guapé	0,667	Ibitiúra de Minas	0,133
Olímpio Noronha	0,665	Seritinga	0,131
Andradas	0,665	Esp. Sto. do Dourado	0,125
Boa Esperança	0,656	Ibituruna	0,120
Ouro Fino	0,656	Cordislândia	0,119
Elói Mendes	0,650	Natércia	0,110
Paraisópolis	0,649	São João da Mata	0,109
Oliveira	0,646	Munhoz	0,104
Perdões	0,643	Bueno Brandão	0,102
Nepomuceno	0,636	Luminárias	0,102
Campos Gerais	0,616	Sapucaí Mirim	0,101
Paraguaçu	0,612	Toledo	0,097
Candeias	0,605	Arantina	0,088
Baependi	0,550	São Tomás de Aquino	0,085
Cristina	0,550	Venceslau Brás	0,078
Conc. do Rio Verde	0,547	Tiradentes	0,063

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Capacidade financeira (CF)

Os valores do indicador capacidade financeira dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,476 e 0,177. Na Tabela 27 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. São José da Barra obteve o melhor índice e Pratápolis, o pior. Entre todos os municípios de Minas Gerais, São José da Barra obteve o 21º maior índice, mas Pratápolis obteve o menor índice entre todas as cidades mineiras.

TABELA 27 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores do indicador capacidade financeira.

Os 20 municípios com maiores CF		Os 20 municípios com menores CF	
Município	Valor	Município	Valor
São José da Barra	0,476	Candeias	0,315
Fortaleza de Minas	0,466	Ipuiúna	0,314
S. J. Batista do Glória	0,437	Itumirim	0,313
Seritinga	0,421	Alpinópolis	0,312
Serranos	0,420	Munhoz	0,310
Santana do Garambéu	0,414	Itutinga	0,306
São Seb. Rio Verde	0,406	Turvolândia	0,305
Delfinópolis	0,404	Nazareno	0,304
Albertina	0,401	Poço Fundo	0,302
Fama	0,398	Bom Jesus da Penha	0,298
Carrancas	0,397	Areado	0,296
Cor. Xavier Chaves	0,395	Coqueiral	0,288
Paraisópolis	0,395	Paraguçu	0,286
Carvalhópolis	0,392	São Tomás de Aquino	0,271
Minduri	0,391	Bom Jardim de Minas	0,269
Ingaí	0,390	Boa Esperança	0,256
São João da Mata	0,390	Cana Verde	0,255
Ibituruna	0,390	Andrelândia	0,253
Dom Viçoso	0,389	Muzambinho	0,238
Senador José Bento	0,386	Pratápolis	0,177

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Comarcas, Justiça do Trabalho e Justiça Federal (JUR)

O gráfico da Figura 25 mostra a frequência e a porcentagem dos valores distribuídos do indicador Comarcas, Justiça do Trabalho e Justiça Federal dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas. Os valores encontrados foram 0,33 e 0, tendo 58 municípios, ou 38%, obtido escores de 0,33 e a maioria dos municípios, 96 ou 62%, obteve escore 0, isto é, não possui nenhuma comarca, vara da Justiça do Trabalho ou vara da Justiça Federal. Como foi dito no início desta seção, muitas vezes, alguns dados utilizados para mensurar importantes variáveis e indicadores da potencialidade de combate à exclusão social são zero nos municípios de pequeno porte, como é o caso deste indicador.

Por mais que seja importante a existência dessas entidades para o funcionamento e o encaminhamento de questões legais, a maioria dos municípios de pequeno porte não possui demanda suficiente para justificar a existências delas. Esta realidade foi evidenciada pelos valores dos índices apresentados: enquanto 38% dos municípios possuem alguma dessas entidades, 62% deles não possuem nenhuma. Os municípios de pequeno porte do Sul de Minas utilizam determinados polos regionais, como Lavras, Varginha, Pouso Alegre, Passos e São João Del Rei, para resolver questões que envolvam estas entidades legais.

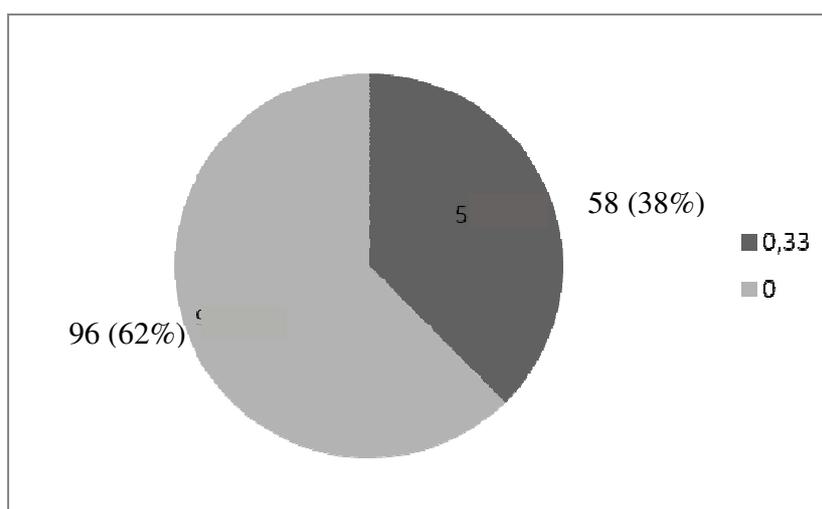


FIGURA 25 Distribuição da frequência e da porcentagem dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas que obtiveram valores de 0,33 e 0 no indicador JUR.

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### **Organizações de fiscalização e controle**

Os valores do indicador organizações de fiscalização e controle dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,875 e 0,0. Na

Tabela 28 estão relacionados os 26 municípios que apresentaram a melhor e também os 30 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. Assim como no indicador anterior, neste caso, muitos municípios não possuem nenhuma entidade de fiscalização e controle. Trinta municípios não apresentaram nenhuma entidade, sendo seus escores 0 e o que apresentou o maior número foi Oliveira, obtendo índice de 0,875.

TABELA 28 Os 26 municípios que apresentaram os melhores e os 30 municípios que apresentaram os piores valores do indicador organizações de fiscalização e controle.

Os 20 municípios com maiores GC		Os 20 municípios com menores GC	
Município	Valor	Município	Valor
Oliveira	0,875	Maria da Fé	0
Machado	0,75	Ipiúna	0
Boa Esperança	0,625	Congonhal	0
Ouro Fino	0,625	Virgínia	0
Muzambinho	0,625	Itapeva	0
Perdões	0,625	São Tomás de Aquino	0
Cássia	0,625	Pouso Alto	0
Andradas	0,5	Munhoz	0
Campos Gerais	0,5	Bom Jardim de Minas	0
São Gon. do Sapucaí	0,5	Divisa Nova	0
Jacutinga	0,5	Sapucaí-Mirim	0
Paraisópolis	0,5	Toledo	0
Bom Sucesso	0,5	Senador Amaral	0
Andrelândia	0,5	Carvalhos	0
Camanducaia	0,375	São Seb. Bela Vista	0
Paraguaçu	0,375	Gonçalves	0
Monte Sião	0,375	Cór. do Bom Jesus	0
Baependi	0,375	São José do Alegre	0
Cruzília	0,375	Cordislândia	0
Cabo Verde	0,375	Ibitiúra de Minas	0
Guapé	0,375	Marmelópolis	0
Alterosa	0,375	Dom Viçoso	0
Conc.o do Rio Verde	0,375	Arantina	0
Itamonte	0,375	Albertina	0
Resende Costa	0,375	Conceição das Pedras	0
Pratápolis	0,375	Venceslau Brás	0
		Senador José Bento	0
		Olímpio Noronha	0
		São Seb. Rio Verde	0
		Seritinga	0

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Gestão da cultura (GC)

Os valores do indicador gestão da cultura dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,94 e 0,0. Na Tabela 29 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. Dez municípios obtiveram escores iguais a 0,94, enquanto apenas Turvolândia apresentou índice igual a 0. Ao analisar toda a região do Sul de Minas em relação a este aspecto, percebe-se que muitos municípios obtiveram índices igual a 1, como Lavras, Varginha, Guaxupé e Poços de Caldas.

TABELA 29 Os 20 municípios de pequeno porte do Sul de Minas que apresentaram os melhores e os piores valores do indicador gestão da cultura.

Os 20 municípios com maiores GC		Os 20 municípios com menores GC	
Município	Valor	Município	Valor
Campanha	0,94	Virgínia	0,12
Machado	0,94	Mad. Deus de Minas	0,12
Oliveira	0,94	São Seb. Rio Verde	0,12
Tiradentes	0,94	São Tomás de Aquino	0,12
Prados	0,94	Heliódora	0,12
Arantina	0,94	Toledo	0,12
Paraguaçu	0,94	Soledade de Minas	0,12
Itamoji	0,94	Jesuânia	0,12
Alterosa	0,94	Cordislândia	0,12
Conceição dos Ouros	0,94	Ibitiúra de Minas	0,12
Campos Gerais	0,88	Conceição das Pedras	0,12
Monte Sto. de Minas	0,88	Fama	0,12
Baependi	0,88	Olímpio Noronha	0,12
Paraisópolis	0,88	Santa Rita de Caldas	0,06
Brazópolis	0,88	Conc. da Aparecida	0,06
São Vicente de Minas	0,88	Ipuiúna	0,06
Cristina	0,88	Bocaina de Minas	0,06
Carmo da Cachoeira	0,88	Albertina	0,06
Arceburgo	0,88	Seritinga	0,06
São Tomé das Letras	0,88	Turvolândia	0

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Instituições de ensino profissionalizante (EP)

Os valores do indicador instituições de ensino profissionalizante dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,08 e 0. O gráfico da Figura 26 demonstra a distribuição da frequência dos municípios de pequeno porte segundo o valor encontrado neste indicador. A maioria dos municípios, 95, obteve escores 0, o que indica que neles não existem instituições de ensino profissionalizante. Entre os municípios de Minas Gerais, 527 não possuem nenhuma instituição de ensino profissionalizante. Os municípios que obtiveram maiores índices foram Ouro Fino e Campanha, com 0,08 e 0,074 respectivamente.

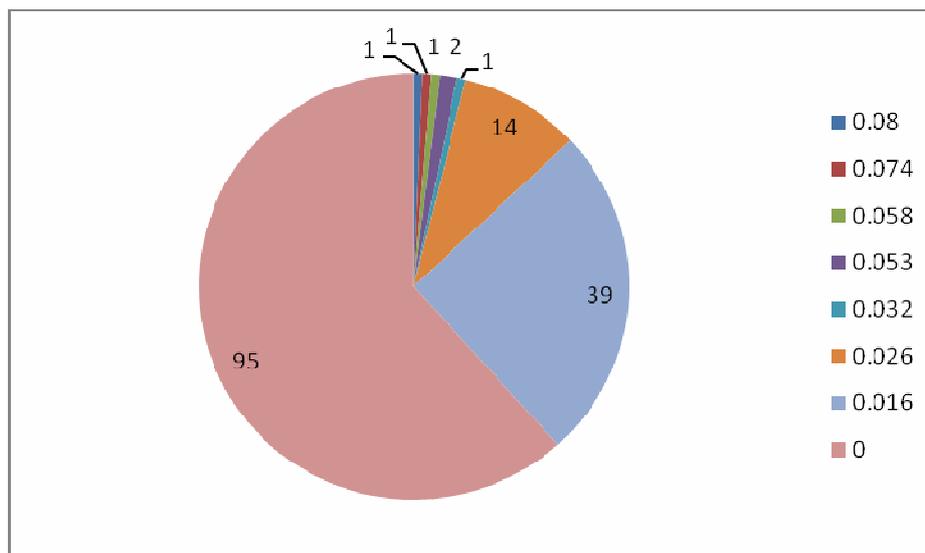


FIGURA 26 Distribuição da frequência dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas que obtiveram valores de 0,08 até 0 no indicador EP

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

### Capacidade de aplicação da lei (CAL)

Os valores do indicador capacidade de aplicação da lei dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas variaram entre 0,697 e 0,111. Na Tabela 30 estão relacionados os 20 municípios que apresentaram a melhor e também os 20 municípios que apresentaram a pior situação em relação aos valores desse indicador. Tanto entre os municípios de pequeno porte, como também entre todos os municípios do Sul de Minas, Fortaleza de Minas foi o que obteve melhor índice. Mas, comparando-se com os resultados do resto do estado, este mesmo município teve o 25º maior índice, 0,697. Além de Fortaleza de Minas, mais dez municípios também obtiveram escores maiores do que 0,6. Já Bom Repouso, Senador Amaral e Cruzília obtiveram índices menores do que 0,2.

TABELA 30 Os 20 municípios que apresentaram os melhores e os piores valores do indicador capacidade de aplicação da lei.

Os 20 municípios com maiores CAL		Os 20 municípios com menores CAL	
Município	Valor	Município	Valor
Fortaleza de Minas	0,697	Heliadora	0,326
Fama	0,666	Itapeva	0,325
Conceição das Pedras	0,660	Minduri	0,325
Natércia	0,657	Maria da Fé	0,321
São Seb. Rio Verde	0,646	Monsenhor Paulo	0,320
Cor. Xavier Chaves	0,637	Toledo	0,319
Itumirim	0,628	Caldas	0,316
Ingaí	0,625	Inconfidentes	0,311
Tiradentes	0,618	Virgínia	0,309
Itamonte	0,611	São Vicente de Minas	0,308
Albertina	0,600	Ilicínea	0,303
Resende Costa	0,593	São Tiago	0,303
Itamoji	0,591	Conc. da Aparecida	0,300
Alagoa	0,590	Juruáia	0,284
Cambuquira	0,584	Carvalhos	0,281
Prados	0,580	Cór. do Bom Jesus	0,270
Olímpio Noronha	0,579	Conceição dos Ouros	0,227
Guapé	0,576	Cruzília	0,194
Dom Viçoso	0,569	Senador Amaral	0,191
Pedralva	0,568	Bom Repouso	0,111

Fonte: Adaptado de Salazar et al. (2007).

Os dados das Tabelas 31 e 32 correspondem aos valores obtidos no Índice de Risco de Exclusão Social de todos os municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais.

TABELA 31 Índices de risco de exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais.

Município	Risco exclusão	Município	Risco exclusão	Município	Risco exclusão
1-Monte São	0.724822278	26-Silvianópolis	0.664131542	51-Campo do Meio	0.647170581
2-Jacutinga	0.708650164	27-Inconfidentes	0.660280257	52-Definópolis	0.646644382
3-São José da Barra	0.708575682	28-São Fran. de Paula	0.660143973	53-Oliveira	0.645879412
4-Santana da Vargem	0.700736776	29-Boa Esperança	0.658918842	54-Conc. do Rio Verde	0.645046097
5-Ouro Fino	0.690893845	30-Cristais	0.657554348	55-Paraisópolis	0.645006502
6-Natércia	0.688610661	31-Areado	0.656673006	56-Alterosa	0.644936302
7-Itiúra de Minas	0.687804308	32-Iamoi	0.655961138	57-São Gon. do Sapucaí	0.644599088
8-Albertina	0.684861414	33-Perdões	0.655707154	58-Sto. Ant. do Amparo	0.644486721
9-Olimpio Noronha	0.683234686	34-Ipuiúna	0.655524170	59-Estiva	0.644457206
10-São João da Mata	0.680919757	35-Itamonte	0.654993894	60-Botelhos	0.643880004
11-Ingai	0.680777968	36-Nova Resende	0.654792368	61-Jesuânia	0.643663394
12-Muzambinho	0.678090302	37-Elói Mendes	0.654767053	62-Campos Gerais	0.642685515
13-Campanha	0.677241575	38-Juruáia	0.654664585	63-Turvolândia	0.642051194
14-Borda da Mata	0.676509024	39-Cambuquira	0.653022367	64-Poço Fundo	0.641779370
15-Machado	0.675475700	40-Carmo do Rio Claro	0.652861506	65-São Pedro da União	0.641404556
16-Cabo Verde	0.674866164	41-Minduri	0.652744468	66-São Seb. Bela Vista	0.641366843
17-Monsenhor Paulo	0.674369302	42-Cruzília	0.652690173	67-Esp. Sto. do Dourado	0.641203033
18-Monte Santo de Minas	0.672807436	43-Pratápolis	0.652013154	68-Carmo da Cachoeira	0.640378488
19-Bom Jesus da Penha	0.672059879	44-Paraguacu	0.651725458	69-Aguanil	0.639821449
20-Ituruna	0.669519226	45-Careaçu	0.651446144	70-Capetinga	0.639669798
21-Carrancas	0.667582373	46-Alpinópolis	0.651293260	71-Carmo de Minas	0.639289591
22-Passa Quatro	0.666463918	47-São Tomás de Aquino	0.651241072	72-Bueno Brandão	0.638731200
23-Arceburgo	0.666324923	48-Ibiraci	0.649012096	73-Guapé	0.638204577
24-Andradas	0.665801747	49-Ilicinea	0.647672743	74-Cristina	0.638183811
25-Tiradentes	0.664178780	50-Cássia	0.647597041	75-Campestre	0.637893818

Tabela 32 (continuação)

76-São Tiago	0.637365226	103-Nepomuceno	0.624250322	130-Arantina	0.595688961
77-Cana Verde	0.637278715	104-Heliadora	0.624004652	131-Sen. José Bento	0.595592290
78-Claraval	0.637267985	105-Fortaleza de Minas	0.622207361	132-Conc. das Pedras	0.595368920
79-Conc. da Aparecida	0.637260569	106-Androlândia	0.621215808	133-Alagoa	0.593449233
80-Aiuruoca	0.636910318	107-São Tomé das Letras	0.619452753	134-Piranguinho	0.592720223
81-Madre de Deus de Minas	0.636646013	108-Fama	0.618370101	135-Sapucaí Mirim	0.592360382
82-Guaranésia	0.636162793	109-Maria da Fé	0.618186452	136-Gonçalves	0.590537743
83-Candeias	0.636159967	110-Cachoeira de Minas	0.617801461	137-Carvalhos	0.589458055
84-Bom Sucesso	0.635847290	111-São João Bat. do Glória	0.616900656	138-Itapeva	0.588616072
85-Caldas	0.635810756	112-Luminárias	0.616322884	139-Conc. dos Ouros	0.587784332
86-Tocos do Moji	0.635325784	113-Itumirim	0.616136017	140-Liberdade	0.587322917
87-Baependi	0.634889258	114-Pedralva	0.614909300	141-Ritópolis	0.587296132
88-Ijaci	0.634451257	115-Serranos	0.612492730	142-Piedade Rio Grande	0.587169263
89-Santana do Jacaré	0.634101075	116-Pouso Alto	0.611259906	143-Itutinga	0.585156243
90-Bom Repouso	0.633593651	117-Bom Jardim de Minas	0.609791557	144-Marmelópolis	0.584873017
91-São Bento Abade	0.632272455	118-Delfim Moreira	0.609476979	145-Conc. Barra Minas	0.582490576
92-Jacui	0.631755951	119-São José do Alegre	0.609103349	146-Sertinga	0.580801446
93-Congonhal	0.631110629	120-Camanduacaia	0.608991960	147-Venceslau Brás	0.580518547
94-Santa Rita de Caldas	0.631040796	121-Soledade de Minas	0.608958877	148-Cor. Xavier Chaves	0.579190357
95-São Seb. do Rio Verde	0.630282188	122-Nazaréno	0.608450782	149-Senador Amaral	0.576069790
96-Divisa Nova	0.629425555	123-Santana do Garambéu	0.606696637	150-Córr. do Bom Jesus	0.575127090
97-São Vicente de Minas	0.629092811	124-Resende Costa	0.606603381	151-Munhoz	0.570110339
98-Prados	0.628389567	125-Dom Viçoso	0.605515296	152-Bocaina de Minas	0.549795769
99-Monte Belo	0.628132563	126-Piranguçu	0.599296633	153-Consolação	0.540104806
100-Coqueiral	0.625366985	127-Carvalhópolis	0.598626288	154-Toledo	0.537757097
101-Cordislândia	0.624602298	128-Brazópolis	0.598049159		
102-Serrania	0.624263187	129-Virginia	0.595844604		

As Tabelas 33 e 34 correspondem aos valores obtidos no Índice de Potencial de Combate à Exclusão Social de todos os municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais.

TABELA 33 Índices de potencial de combate à exclusão social dos municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais.

Município	Combate	Município	Combate	Município	Combate
1-Oliveira	0.463994756	26-Cristina	0.352294702	51-Alterosa	0.298803085
2-Machado	0.459199437	27-Resende Costa	0.344560022	52-Poço Fundo	0.297956974
3-Ouro Fino	0.433542164	28-São Gonç.do Sapucaí	0.341955803	53-Andrelândia	0.297684629
4-Perdões	0.432885189	29-Muzambinho	0.337586305	54-Ianóji	0.295218972
5-Andradas	0.427563414	30-Carmo de Minas	0.334869667	55-Silvianópolis	0.294728890
6-Paraisópolis	0.42520372	31-Borda da Mata	0.334491785	56-Campanha	0.293636683
7-Guapé	0.424541238	32-Santa Rita de Caldas	0.332501310	57-Jacuí	0.288345598
8-Monte Belo	0.410194844	33-Aiuruoca	0.331144993	58-Santana do Jacaré	0.285397058
9-Boa Esperança	0.406478268	34-Bom Sucesso	0.330275726	59-Consolação	0.284998573
10-Campos Gerais	0.397584390	35-Iamonte	0.329702673	60-Prados	0.281207992
11-Elói Mendes	0.387734918	36-Camanducaia	0.322464918	61-Maria da Fé	0.280940028
12-S.J. Batista do Glória	0.382030748	37-Brazópolis	0.317690610	62-Carmo do Rio Claro	0.280909870
13-Nepomuceno	0.380118048	38-Monte Santo de Minas	0.316918107	63-Pouso Alto	0.280909388
14-Candeias	0.379294222	39-São José da Barra	0.316876004	64-Bom Jesus da Penha	0.279442498
15-Cássia	0.378610705	40-Pratápolis	0.316654103	65-Pedralva	0.278818307
16-Paraguaçu	0.375125633	41-Fortaleza de Minas	0.315379405	66-Coqueiral	0.278196737
17-Conc. do Rio Verde	0.373276472	42-Campestre	0.314266870	67-Areado	0.278138624
18-Baependi	0.373123298	43-Cachoeira de Minas	0.313879777	68-Alagoa	0.278037873
19-Monte Sião	0.371037078	44-Fama	0.312100015	69-Alpinópolis	0.277438528
20-Cabo Verde	0.368667561	45-Carvalhópolis	0.311359537	70-Campo do Meio	0.275064891
21-Arceburgo	0.357483772	46-Jacutinga	0.310965592	71-Nova Resende	0.274771012
22-Cambuquira	0.356355279	47-Guaranésia	0.307542384	72-Delfim Moreira	0.274253534
23-Ibiraci	0.355108207	48-Passa Quatro	0.305782019	73-Santana da Vargem	0.273917574
24-Olimpio Noronha	0.354914066	49-Carrancas	0.305116075	74-Senador José Bento	0.272971356
25-Botelhos	0.354644437	50-Iumirim	0.301385126	75-Ingai	0.272643461

Tabela 34 (continuação)

76-Caldas	0.271753448	103-Dom Viçoso	0.238506156	130-Gonçalves	0.198011795
77-Careaçu	0.269150730	104-Minduri	0.238120824	131-Conc. dos Ouros	0.196258495
78-Conceição das Pedras	0.268562426	105-Santana do Garambéu	0.238030652	132-São João da Mata	0.196228995
79-Conc. Barra de Minas	0.266649215	106-Conc. da Aparecida	0.237286083	133-Cór.do Bom Jesus	0.195484170
80-São José do Alegre	0.264790872	107-Claraval	0.237059276	134-Ritópolis	0.195290900
81-Albertina	0.264673720	108-Juruia	0.237018487	135-Ibituruna	0.194624528
82-Piedade do Rio Grande	0.264548056	109-Serranos	0.236658241	136-Tiradentes	0.192205237
83-São Bento Abade	0.263770113	110-Inconfidentes	0.234200071	137-Turvolândia	0.191420455
84-Itapeva	0.260988571	111-São Tomé das Letras	0.231321678	138-Seritanga	0.191308079
85-Coronel Xavier Chaves	0.258661779	112-São Pedro da União	0.230732825	139-Itutinga	0.190393310
86-Capetinga	0.257885397	113-Bocaina de Minas	0.228730387	140-São Vic. de Minas	0.190093555
87-Divisa Nova	0.256375398	114-São Seb. do Rio Verde	0.226480492	141-Ibitiúra de Minas	0.188703774
88-São Tiago	0.256230155	115-Ilicinca	0.225659929	142-Esp. Sto. Dourado	0.179811404
89-Carmo da Cachoeira	0.255710834	116-São Seb. da Bela Vista	0.223778597	143-Bom Jardim Minas	0.178066343
90-Ijaci	0.255346704	117-Soledade de Minas	0.220607267	144-Luminárias	0.173428167
91-Natércia	0.252719828	118-Bueno Brandão	0.217619325	145-Heliodora	0.169399504
92-Congonhal	0.252535657	119-Jesuânia	0.217107768	146-Sapucaí Mirim	0.169266472
93-Delfinópolis	0.250763325	120-Cruzília	0.216718615	147-Carvalhos	0.167225480
94-Serrania	0.248920644	121-Ipuiúna	0.214635685	148-Arantina	0.166746225
95-Monsenhor Paulo	0.247896405	122-Bom Repouso	0.214442362	149-Cordislândia	0.164596200
96-Piranguinho	0.244829454	123-Tocos do Moji	0.208682670	150-Venceslau Brás	0.161741293
97-Virginia	0.244804042	124-Nazareno	0.207866748	151-Senador Amaral	0.153128510
98-Madre Deus de Minas	0.244239907	125-Estiva	0.207634596	152-Toledo	0.150660378
99-Sto. Ant. do Amparo	0.241468401	126-Cana Verde	0.207174130	153-São Tomás Aquino	0.145644651
100-São Fran. de Paula	0.240256000	127-Marmelópolis	0.204771007	154-Munhoz	0.143426928
101-Liberdade	0.239995242	128-Aguanil	0.203542280		
102-Cristais	0.238623569	129-Piranguçu	0.202716151		