

## O USO DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Igor Vieira Procópio<sup>1</sup>  
Lourival Batista de Oliveira Júnior<sup>2</sup>  
Robson Amâncio<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo relata alguns resultados da experiência de construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social para o Município de Juiz de Fora. O Mapa é uma metodologia de construção de indicadores que possibilita a análise das desigualdades internas de um município e a localização das regiões onde a população vive com as piores condições de vida. A experiência de construção do Mapa para o município de Juiz de Fora teve início no ano de 2004. O artigo discute a evolução dos indicadores de desenvolvimento sócio-econômico e sua importância no processo de fortalecimento do poder local. Nas considerações finais destaca-se a importância desta metodologia para o processo de combate à exclusão social e democratização do entendimento e acesso às informações para a ampliação da participação popular como mecanismo de cobrança do papel redistributivo dos poderes públicos locais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Indicadores. Exclusão social.

**Código JEL:** H75; I32

### ABSTRACT

The article reports some results from the experience of building the Social Exclusion/Inclusion Map for the municipality of Juiz de Fora (State of Minas Gerais, Brazil). The Map is a methodology for building indicators which allows the analysis of inequalities present within a municipality and for identifying the regions where the population lives under the worst life conditions. The experience of building the Map for Juiz de Fora started in the year 2004. The article discusses the evolution of local indicators of socio-economic development and its importance in the process of strengthening local power. In the final considerations section, emphasis is placed on the importance of such methodology for the process of struggling against social exclusion and for the democratization of the understanding and access to information that is relevant to enlarge popular participation as a way of demanding on the redistributive role of public local power.

**Keywords:** Development. Indicators. Social Exclusion.

---

<sup>1</sup> Administrador pela Faculdade Machado Sobrinho, Economista pela Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Especialista em Administração Pública Municipal pela Faculdade Machado Sobrinho. E-mail: igor\_procopio@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Professor adjunto do departamento de economia e finanças (ECO) da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e doutorando do PPGA da Universidade Federal de Lavras (UFLA). E-mail: oliveira.junior@ufjf.edu.br.

<sup>3</sup> Professor adjunto do departamento de administração e economia (DAE) e sub-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UFLA. E-mail: ramancio@ufla.br.

## Introdução

Ao se trabalhar com as diversas formas de mensuração da qualidade de vida e do desenvolvimento deve se ter em mente que a medida direta do desenvolvimento ou de qualquer outro fenômeno estudado pelas ciências sociais é impraticável, sendo necessária, portanto, a utilização de indicadores para o desempenho desta tarefa (Colman e Nixon, 1981).

Os indicadores utilizados para a medição dos fenômenos mencionados acima são conhecidos por indicadores sociais ou indicadores socioeconômicos. Estes indicadores pertencem ao gênero dos indicadores quantitativos. Os indicadores quantitativos englobam todas as formas de medição dos fenômenos estudados pelas diversas ciências praticadas pelo homem. Esta ferramenta surgiu com as ciências naturais. Nestas ciências, a construção de modelos e respectivamente suas formas de medição, os indicadores, apresentam os melhores resultados, devido ao seu caráter determinístico. No caso das ciências sociais, as relações se apresentam de forma estocástica, ou seja, não há relação direta entre causa e efeito, o surgimento da causa apenas aumenta a possibilidade do efeito ocorrer (Trzesniak, 1998).

Em função desta limitação, os indicadores sociais não possuem o mesmo grau de consenso e nem a mesma força explicativa dos indicadores utilizados nas ciências exatas. Sua efetividade para a explicação dos fenômenos analisados difere no espaço e no tempo. Portanto, um indicador útil em um determinado lugar e época pode não ser útil para outra região, ou até mesmo para a própria região em outra época.

Uma boa definição de indicador social é a encontrada em Jannuzzi (2001, p. 15):

um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

O primeiro passo na construção de um indicador é a escolha de qual aspecto da realidade irá ser tratado, e posteriormente, definir qual o conceito abstrato que será utilizado para a explicação do fenômeno estudado. Portanto, na medida em que os conceitos se modificam, tanto no espaço quanto no tempo, os indicadores utilizados para quantificar estes conceitos também se modificam.

Neste artigo, a intenção é tratar de indicadores que quantifiquem o nível de qualidade de vida da população ou seu grau de desenvolvimento. Os indicadores mais comumente utilizados para se medir este fenômeno passaram por uma evolução ao longo dos anos, da mesma forma que o conceito de qualidade de vida e desenvolvimento.

Para Colman e Nixon (1981, p. 20) o “desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou então como uma atitude comparativa com respeito a tais valores”. Esta definição é interessante, pois permite ser aplicada em diferentes locais e tempo. O que se modificará, neste caso, são os valores utilizados como base para o cálculo do indicador. Sen (2005, p. 74) ao abordar esta discussão alerta para o fato de que “cada abordagem avaliatória pode ser caracterizada segundo sua base informacional: as informações que são necessárias para formar juízos usando essa abordagem e – não menos importante – as informações que são ‘excluídas’ de um papel avaliatório direto nessa abordagem”.

As primeiras formas utilizadas na tentativa de medir a qualidade de vida enfatizavam a análise na dimensão material, representada pela renda (Nahas, 2005). O indicador mais utilizado nesta perspectiva é o PIB *per capita*. De acordo com Guimarães & Jannuzzi (2004, p.3):

a universalização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento a partir da década de 1950 esteve associada diretamente aos seguintes fatores: ... tratar-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países; constituir-se numa variável de fácil entendimento; permitir comparabilidade factível; relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica.

Por volta dos anos 60 do século passado, alguns fatores contribuíram para a construção de novas formas de medição da qualidade de vida em detrimento do PIB *per capita*. Neste sentido, Nahas (2005) cita o crescimento desordenado das cidades e o conseqüente aumento da poluição e a degradação ambiental. Jannuzzi (2001, p. 13) menciona, neste mesmo sentido, a constatação “do descompasso entre Crescimento Econômico e melhoria das Condições Sociais da população em países do Terceiro Mundo”.

Para alguns autores, o desenvolvimento e o nível de bem-estar de uma sociedade não devem ser medidos apenas por suas conquistas materiais, ou seja, pelo crescimento econômico. Celso Furtado (*apud* Suplicy, 2002 p. 296) afirmou que “o desenvolvimento verdadeiro só existe quando o homem é beneficiado”. Destarte, dentro desta ótica se o crescimento econômico não for acompanhado do aumento do bem-estar da população, não se observaria um efetivo processo de desenvolvimento.

Amartya Sen, em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, critica as avaliações de desenvolvimento baseadas apenas na dimensão renda. Ele advoga que o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, o que importa é a melhoria da vida que a pessoa pode levar e a ampliação das liberdades que pode desfrutar (Sen, 2005).

Diversos estudos empíricos passaram a demonstrar que mesmo em países que apresentavam crescimento do PIB, os níveis de pobreza persistiam altos e as desigualdades sociais se acentuavam. Em função destas constatações, indicadores de crescimento econômico, como o PIB *per capita*, passam a sofrer críticas no seu uso como sinônimos de indicadores de desenvolvimento (Jannuzzi, 2001).

Os fenômenos estudados pelas Ciências Sociais, ou seja, os fenômenos sociais, são demasiado complexos para poderem ser interpretados e analisados sob uma ótica unidimensional. Para interpretar um fenômeno social, se deve considerá-lo na sua multiplicidade de aspectos, procurando as várias dimensões analíticas do mesmo.

Em função das limitações dos indicadores de Primeira Geração (indicadores simples), no que se referem à apreensão da multidimensionalidade dos fenômenos sociais, surgem os indicadores de Segunda Geração, ou seja, os indicadores compostos que envolvem mais de um aspecto do fenômeno na tentativa de sua mensuração (Guimarães & Jannuzzi, 2004).

Um dos primeiros indicadores que surge para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sob esta ótica multidimensional é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a partir das idéias difundidas pelo prêmio Nobel de Economia Amartya Sen. Neste índice, além do tradicional PIB *per capita*, indicadores de educação e longevidade são utilizados, formando um índice composto por três dimensões (econômica, educacional, e a relativa à saúde, representada pela longevidade) Souto *et al.* (1995).

De uma forma geral, tanto os indicadores de primeira quanto os de segunda geração, quando aplicados aos países como um todo, podem mascarar as suas diferenças internas, principalmente nos casos de grande dispersão em relação aos resultados médios.

Em paralelo ao avanço conceitual, que buscava o uso da perspectiva multidimensional na análise dos fenômenos sociais, surgiram estudos com o objetivo de evidenciar as desigualdades internas dos países. A primeira tentativa brasileira neste sentido foi realizada por Celso Furtado no relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), de 1958 (Diniz *apud* Carneiro & Fontes 2004). Posteriormente, foram sendo produzidos estudos nos quais o território de análise vai se reduzindo, ou seja, comparam-se primeiro estados (Albuquerque *apud* Souto *et al.*, 1995), depois municípios, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Condições de Vida (ICV), (Guimarães e Jannuzzi, 2004) Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) (SEADE, 2001) e até mesmo as diversas regiões intra-municipais, Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) (NAHAS, 1996) e o Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX) (Sposati, 2006a). Essa redução da célula territorial em análise pode permitir que se tenha uma população mais homogênea. Além disso, a desagregação dos dados em unidades territoriais menores, possivelmente mais homogêneas, permite o reconhecimento de discrepâncias que antes estavam escondidas nas grandes agregações e seus valores médios.

A produção de indicadores que possibilitam o entendimento das realidades locais tornou-se mais necessária pela conjugação de diversos eventos surgidos ou intensificados a partir dos anos oitenta do século XX. Questões como globalização, crise do nacional desenvolvimentismo, limites de atuação dos estados nacionais colocaram em evidência e até forçaram os poderes locais no sentido de fornecerem respostas aos problemas que até então não haviam estado presentes em suas agendas.

No caso específico do Brasil, a reconquista do estado democrático pela sociedade civil em 1985 e o papel representado pela Constituição de 88 com seu viés participativo e descentralizador (Perissinotto, 2002) formalizaram, instituíram e ampliaram espaços de cidadania, como o caso dos conselhos gestores previstos em diversas áreas como importantes práticas para as administrações locais e/ou regionais. Com isso, a participação da sociedade ganha novos espaços para se tornar mais efetiva, formas de democracia direta vão sendo criadas; os conselhos de gestão, principalmente os ligados às áreas sociais, se tornam cada vez mais comuns nos municípios brasileiros. Diversas experiências municipais envolvendo a participação da sociedade civil surgem e conseguem amenizar a exclusão dessas comunidades, como o caso das experiências municipais de orçamento participativo.

Neste quadro, pode-se observar uma tendência de evolução da democracia brasileira no sentido de descentralização das ações dos estados e municípios, que traria o poder decisório para mais perto da população, e fortaleceria a participação direta da sociedade civil no processo de elaboração e controle das políticas públicas (Perissinotto, 2002). No entanto, não basta prover a criação de espaços públicos de negociação, é necessário desenvolver mecanismos de coleta de informação e fundamentalmente que essa informação se dissemine, pois se faz necessário que a sociedade civil atinja um novo patamar de conhecimentos e uma nova capacidade de formulação de propostas, para que as novas formas de participação reúnam condições de pleno desenvolvimento (Faria, 1995).

Para o monitoramento das ações governamentais pela sociedade civil é necessário que se produzam informações que permitam um acompanhamento das mudanças da realidade social da população. A utilização da informação como instrumento de interpretação da realidade social, requer a criação de meios de quantificação de alguns aspectos importantes desta realidade, como nível de pobreza, de saúde, de educação, que possibilitam comparações temporais e espaciais (sobre estes temas ver Dowbor, 2006).

Neste sentido cresce a importância da construção e utilização dos indicadores sociais. As estatísticas públicas são informações regularmente produzidas e constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o “valor contextual da informação disponível neste último” (Jannuzzi, 2001 p. 16). Portanto, a construção de indicadores sociais está condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes.

Ainda de acordo com o autor, os indicadores sociais são uma forma de quantificar conceitos sociais abstratos. Eles podem se referir a um único aspecto da realidade (indicador simples) ou a vários aspectos (indicador composto ou sintético). Os indicadores se prestam a algumas funções, dentre as principais se destacam: 1) servir de subsídio para as atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas, 2) possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem estar da população tanto por parte do poder público como também pela sociedade civil, e 3) permitir o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Os indicadores sociais, que haviam sido criticados a partir da constatação de que o crescimento do PIB *per capita* não era necessariamente acompanhado da melhoria das condições de vida da população, voltam a figurar como fundamentais no processo de elaboração e acompanhamento de políticas públicas, no momento em que se passa a considerar novas dimensões, além da econômica, na medição do desenvolvimento (Jannuzzi, 2001).

Neste sentido, a utilização dos indicadores sociais deveria ser cada vez maior, tanto por parte das entidades governamentais, quanto pela sociedade civil, que encontrariam nestes uma ferramenta de acompanhamento das mudanças sociais, cujo desafio adicional seria o de permitir a fácil compreensão das realidades sociais.

Procurando adaptar-se a esse novo contexto institucional na formulação e avaliação de políticas públicas, municípios e agências governamentais têm investido tempo, recursos humanos e financeiros na organização de sistemas de informações estatísticas municipais, em alguns casos bastante sofisticados, com interfaces para sistemas de geo-referenciamento, pacotes estatísticos, construção de indicadores sintéticos para diagnóstico social e focalização de políticas (Guimarães & Jannuzzi, 2004 p.14).

No caso de indicadores sociais de âmbito municipal, um dos instrumentos recentemente elaborados e com grande potencial de ampliação dos conhecimentos acerca das realidades intra-municipais é a metodologia denominada Mapa da Exclusão/Inclusão Social.

### **1. O Mapa da Exclusão/Inclusão Social**

O Mapa da Exclusão/Inclusão Social é uma metodologia para análise socioeconômica no âmbito intra-municipal. Foi inicialmente desenvolvida para o município de São Paulo por Sposati (2006a), utilizando como unidades territoriais os distritos de São Paulo. Para dotar a análise de maior resolução espacial, Genovez (2002) realizou uma adaptação no método original, passando a utilizar os setores censitários como unidade de análise, ao invés dos distritos. Os setores censitários são a menor unidade territorial de agregação dos dados produzidos pelo censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ver IBGE (2006).

Este artigo não irá se aprofundar no método quantitativo utilizado para a construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social e nem no novo método proveniente da adaptação para a escala de setores censitários, para uma melhor compreensão deste assunto, recomenda-se uma leitura de Genovez (2002). Entretanto, alguns pontos considerados fundamentais para um mínimo entendimento são abordados na seqüência.

O primeiro passo para construção do Mapa é o cálculo dos índices de cada setor censitário. O índice gerado por esta metodologia é um índice composto, que utiliza o conceito de heterotopia desenvolvido por Sposati (2006a). Este conceito, de heterotopia, significa que o fenômeno estudado é analisado de uma forma multidimensional, estando de acordo com os mais recentes indicadores de desenvolvimento. Esta concepção é representada por quatro utopias (Autonomia, Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida e Equidade), em que se analisam indicadores de renda, educação, saúde, habitação, saneamento/infra-estrutura urbana e equidade entre gêneros para formar o índice composto de exclusão/inclusão social de cada setor (Sposati, 2006a).

Para o município de São Paulo, foram utilizadas diversas fontes de informação para formar a base de dados, com o censo do IBGE se constituindo na principal, mas também foram utilizados recenseamentos de órgãos do Estado e do Município de São Paulo como fonte complementar (Sposati, 2006a).

Em função da adaptação proposta por Genovez (2002), algumas variáveis utilizadas no método original não puderam ser consideradas para São José dos Campos. Isto se deve ao fato de as únicas variáveis disponíveis, agregadas para a unidade territorial de setores censitários, serem as oriundas do Censo do IBGE. Portanto, o método adaptado por Genovez (2002) contém um número reduzido de variáveis em relação ao método original.

De posse dos valores dos indicadores para cada setor, efetua-se um georeferenciamento dos dados, ou seja, trabalha-se com um mapa da cidade subdividido em seus setores censitários e preenche-se cada setor com uma cor que representa o valor de seu índice. São utilizados os *softwares Excel* para processamento dos dados e o *Mapinfo* para o georeferenciamento.

Ao utilizar o conceito de exclusão/inclusão social, Sposati (1996 *apud* Genovez, 2002 p. 30) “considera a existência de uma relação intrínseca entre a exclusão e a inclusão social resultante de uma interação entre múltiplas dimensões que, inevitavelmente, supera visões calcadas meramente em medidas de pobreza.” Para representar a natureza relacional do fenômeno analisado, Sposati se utilizou de um referencial de inclusão para classificar as medidas obtidas. É utilizado um referencial para cada indicador calculado que é representado pelo número “0”, indicando o limiar de inclusão, ou seja, os números abaixo de zero representam situações de exclusão e os números acima de zero, representam situações de inclusão. Cada categoria, incluídos e excluídos, é subdividida em quatro faixas.

Uma das características fundamentais da metodologia do Mapa da Exclusão/Inclusão Social é seu caráter participativo, que pode ser percebido na definição dos padrões de referência de inclusão, fruto da:

construção coletiva, entre pesquisadores e sociedade civil... A consequência desta metodologia é que o padrão de inclusão social não corresponde à média dos dados, ele é fixado em relação às características específicas do espaço estudado expressando, com maior adequação, à polarização das desigualdades. (Genovez, 2002, pp. 33 e 34)

Após este processo, obtêm-se mapas para a cidade, onde a simples visualização já permite descobrir em quais locais da cidade se encontram as pessoas vivendo nas piores condições.

Os conceitos de cada utopia, assim como as suas variáveis componentes são descritos nos próximos subitens do artigo, a começar pelo conceito da utopia “Autonomia”.

### **1.1 Autonomia**

Esta utopia representa, nas palavras de Sposati (2006b, p.26), “a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais”. A metodologia original para esta utopia, englobava em seu cômputo a Autonomia de Renda, Emprego e População de Rua. Com a redução de variáveis, o método adaptado se resume à Autonomia de Renda e a variável utilizada para representar esta utopia é a renda dos chefes de família (Genovez, 2002).

Apesar de se referir à dimensão econômica, a renda não deve ser considerada como um fim em si mesma, mas como um instrumento para a realização de determinada necessidade. A segunda utopia do modelo é a dimensão desenvolvimento humano.

### **1.2 Desenvolvimento Humano**

Esta utopia representa “a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade melhor desenvolverem seu potencial com o menor grau possível de privação e de sofrimento” (Sposati, 2006b, p. 28). No método original se calcula indicadores de Escolaridade Precária, Desenvolvimento Educacional, Estímulo a Educação, Longevidade, Grau de Risco de Morte e Presença de Violência (Genovez, 2002).

Para o método adaptado para setores censitários não se consideram os dois últimos indicadores, por não possuírem variáveis no censo do IBGE, e também não se considera o primeiro indicador, pois sua variável já se encontra no cômputo do indicador de Desenvolvimento Educacional. As variáveis utilizadas são os anos de estudo dos chefes de família, as crianças de 5 a 9 anos alfabetizadas, as crianças de 10 a 14 anos não alfabetizadas e a população acima de 70 anos (Genovez, 2002). Outra dimensão do Mapa é a utopia Qualidade de Vida.

### **1.3 Qualidade de Vida**

A utopia Qualidade de Vida representa:

a possibilidade de melhor redistribuição – e usufruto – da riqueza social e tecnológica aos cidadãos de uma comunidade; a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza, com o menor grau de degradação e precariedade. (Sposati, 2006b, p.27)

Para o caso de São Paulo são calculados indicadores de Qualidade Ambiental, Conforto Domiciliar, Habitação Precária, Propriedade Domiciliar, Presença/Déficit de Serviços Sociais, Uso do Tempo Útil e Atração de Investimentos Públicos. Para São José dos Campos, desconsideram-se os 3 últimos indicadores, e no indicador de Habitação Precária é

utilizado um número menor de variáveis relativamente às usadas no Mapa construído para São Paulo (Genovez, 2002).

As variáveis utilizadas para São José dos Campos se relacionam com precário abastecimento de água, precária instalação sanitária, precário tratamento do lixo, densidade habitacional, condições de privacidade, conforto sanitário, presença de moradias improvisadas e domicílios não próprios (Genovez, 2002).

Finalmente, a última utopia é a dimensão eqüidade.

### **1.4 Eqüidade**

Esta utopia representa “a possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação” (Sposati, 2006b, p. 29). Na utopia eqüidade, os métodos original e adaptado apresentam os mesmos indicadores, quais sejam: Mulheres Chefes de Família não Alfabetizadas e Mulheres Chefes de Família nos Domicílios (Genovez, 2002).

Feitas estas considerações mínimas acerca da metodologia do Mapa da Exclusão/Inclusão pode-se partir para o caso da construção do Mapa para o município de Juiz de Fora (MG).

## **2. O caso de Juiz de Fora**

Para o município de Juiz de Fora foi adotada a metodologia de Genovez (2002) com pequenas adaptações, utilizando-se os dados do censo demográfico do ano de 2000 do IBGE. Com o intuito de complementar, atualizar e detalhar o trabalho de diagnóstico da cidade e de validar a metodologia utilizada, foi realizado em paralelo, por uma equipe multi-setorial da Prefeitura de Juiz de Fora, um trabalho de campo buscando um mapeamento de micro-áreas de exclusão. As micro-áreas foram definidas como sendo a menor área que conserva certa homogeneidade entre seus habitantes, e que apresentam os mais diversos graus de exclusão social, no aspecto econômico e também em aspectos de infra-estrutura urbana, habitação, posse da terra e riscos de caráter físico-ambiental.

A confrontação entre os dois mapas (exclusão/inclusão e micro-áreas) permitiu validar a metodologia do Mapa da Exclusão/Inclusão para Juiz de Fora, pois as micro-áreas de exclusão detectadas no trabalho de campo estão sobrepostas a setores censitários que possuem valores dos indicadores que os colocam em situação de exclusão. Um aspecto importante do significado prático desta validação é o fato de que o uso do Mapa de exclusão/inclusão é uma metodologia que pode ser aplicada em diversos municípios, a um custo muito baixo, na medida em que os dados podem ser obtidos a partir das bases de informações por setor censitário do Censo Demográfico do IBGE.

Juiz de Fora possui 561 setores censitários na zona urbana, de acordo com IBGE (2006). Entretanto, esta análise será focalizada em apenas 530 setores, posto que, 21 setores foram desconsiderados por não possuírem população residente, e outros 10 por apresentarem baixíssima densidade populacional e características semelhantes à zona rural. Estes 10 setores, apesar de não considerados no Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Juiz de Fora, foram considerados no mapeamento das micro-áreas.

Partindo das quatro utopias previstas no conceito de heterotopia (Autonomia, Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida e Eqüidade) chegou-se aos seguintes resultados por utopias.

### **2.1 Autonomia**



Nesta, como nas demais utopias, o padrão referencial de inclusão utilizado é o mesmo da metodologia do município de São Paulo. Este padrão, a exemplo da metodologia de São Paulo, deveria ser construído através da participação da sociedade – ampla discussão com a sociedade civil e pesquisadores -, no entanto, no caso de Juiz de Fora, como no de São José dos Campos, tal procedimento não foi adotado, sendo utilizados os padrões da cidade de São Paulo como referência.

Esta é a utopia que apresenta o pior resultado, com mais da metade dos setores analisados registrando indicadores que os colocam em situação de exclusão, mostrando forte desigualdade na distribuição de renda em Juiz de Fora. Este resultado não se constituiu em surpresa, na medida em que se tinha em mãos indicadores de distribuição de renda para a cidade retirados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/FJP, 2003), tais como o Índice de Gini, o Índice de Theil, e outros indicadores que medem a parcela de renda apropriada pelas famílias. Todos estes indicadores já apontavam para uma alta concentração de renda em Juiz de Fora.

Dos 530 setores analisados, 357 (ou 67,4%) possuem indicadores com valor negativo e apenas 173 (32,6%) possuem valores positivo. Estes setores representam, respectivamente, 72,2% (322.445 pessoas) e 27,8% da população (124.279 pessoas). A situação se torna ainda mais grave quando se faz uma análise por faixas etárias. Na faixa etária de 0 a 6 anos, apenas 18,0% (8.727) das crianças moram em setores que possuem indicadores com valor positivo. Esta proporção vai aumentando à medida que se eleva a faixa etária de análise, sendo que a situação dos idosos é a mais favorável nesta perspectiva, com 41,8% (13.879) das pessoas acima de 65 anos vivendo em regiões consideradas incluídas na utopia Autonomia.

Outra análise interessante é a realizada por diferenciação de gênero. Quando é feita a análise com o foco nos homens chefes de família, constata-se que 29,2% (26.081) se encontram em setores nas faixas de inclusão, enquanto que para as mulheres chefes de família, esta situação é um pouco mais favorável, com 35,2% (14.250) nas faixas de inclusão. Este fato evidencia que, se um domicílio for chefiado por uma mulher, ele terá uma chance maior de se encontrar em um setor com bons indicadores de renda do que se for chefiado por um homem. Esta constatação significa uma evidência empírica contrária a algumas teorias que consideram a ocorrência de uma mulher chefiando a família um fator de risco, inclusive, a própria teoria que consubstancia esta metodologia (ver subitem 2.4/Equidade).

## 2.2 Desenvolvimento Humano

Nesta utopia ocorre o inverso do observado na anterior, posto que a predominância de setores com valores positivos é quase total, só apresentando um setor com valor negativo, e que possui um baixo número de habitantes apresentando características que o assemelham à zona rural. Na verdade, este setor, conforme já adiantado no início desta parte do artigo, foi excluído do universo para fins analíticos.

Todos os 530 setores incluídos no universo de análise possuem indicadores com valor positivo, sendo que 254 (47,9%) destes se encontram nas duas melhores faixas. As duas observações feitas para a utopia Autonomia, referentes às faixas etárias e gênero, também são pertinentes nesta utopia. Apesar da totalidade das crianças de 0 a 6 anos viverem em setores considerados incluídos na utopia desenvolvimento humano, a proporção das crianças que vivem na primeira e segunda faixas (faixas de melhor resultado) é inferior à proporção dos idosos acima de 65 anos nestas mesmas faixas, refletindo a mesma tendência observada na utopia Autonomia, ou seja, a situação das crianças pode ser considerada mais preocupante do que a situação das faixas etárias mais elevadas.

A respeito da diferenciação por gênero, também se percebe o mesmo fenômeno encontrado na utopia anterior, de uma proporção de mulheres chefes de família (49,9%) maior do que a proporção de homens chefes de família (43,5%) nas faixas com os melhores valores dos indicadores. Em outros termos, também nesta dimensão (desenvolvimento humano) os resultados dos domicílios chefiados por mulheres tendem a ser melhores do que os chefiados por homens.

### **2.3 Qualidade de Vida**

Esta utopia evidencia que Juiz de Fora está próxima de atingir um caráter universal em seus serviços básicos, havendo ainda uma pequena parcela da população sem acesso a esses serviços, localizada nas regiões periféricas da cidade.

Dos 530 setores censitários, 441 (83,2%) são considerados incluídos, enquanto que apenas 89 (16,8%) apresentam indicadores com valor negativo. Considerando-se a população residente estas proporções passam para 81,2% e 18,8%, respectivamente, mantendo ainda esta forte inclusão. É importante observar que mesmo nos setores considerados excluídos, a concentração da população é maior nas faixas próximas ao referencial de inclusão, posto que apenas 1,6% da população reside em setores com os piores resultados (as duas piores faixas).

### **2.4 Equidade**

Esta utopia traz resultados que merecem uma análise mais detalhada. Isto por que, segundo a metodologia original, deve se considerar a concentração de mulheres chefes de família como um fator de exclusão. No entanto, isto não se verifica para o caso de Juiz de Fora, na medida em que, bairros com bons indicadores nas outras utopias são os que apresentam os piores indicadores de exclusão na utopia equidade. Além disto, como visto nas outras utopias, quando um domicílio é chefiado por uma mulher, a chance de ele apresentar um bom valor para o indicador tende a ser maior. Dada a complexidade da análise desta utopia ela não será levada em conta isoladamente neste artigo permanecendo apenas na construção do índice composto de exclusão/inclusão social. Esta discussão será objeto específico de um novo artigo.

Para finalizar este item serão feitas no próximo subitem algumas considerações acerca das quatro utopias consolidadas no índice de exclusão/inclusão social.

### **2.5 Índice de Exclusão/Inclusão Social**

Este índice sintetiza as quatro utopias descritas anteriormente em um único valor, na medida em que entram em seu cálculo todas as variáveis utilizadas para compor as utopias. De acordo com Guimarães & Jannuzzi (2004), os indicadores sintéticos podem ser considerados um indicador resumo, que representam as diversas dimensões analisadas em um único valor.

Os resultados apresentados para Juiz de Fora mostram que mais da metade dos setores analisados apresentam valores positivos para os indicadores. Dos 530 setores analisados, 365 (68,9%) estão em áreas com indicadores com valor positivo e 165 (31,1%) apresentam valores negativos, sendo que apenas 24 (5,7%) se encontram nas 2 piores faixas. Em termos de população, estes setores representam, respectivamente, 285.322 (63,9%), 161.402 (36,1%) e 28.840 (6,5%).

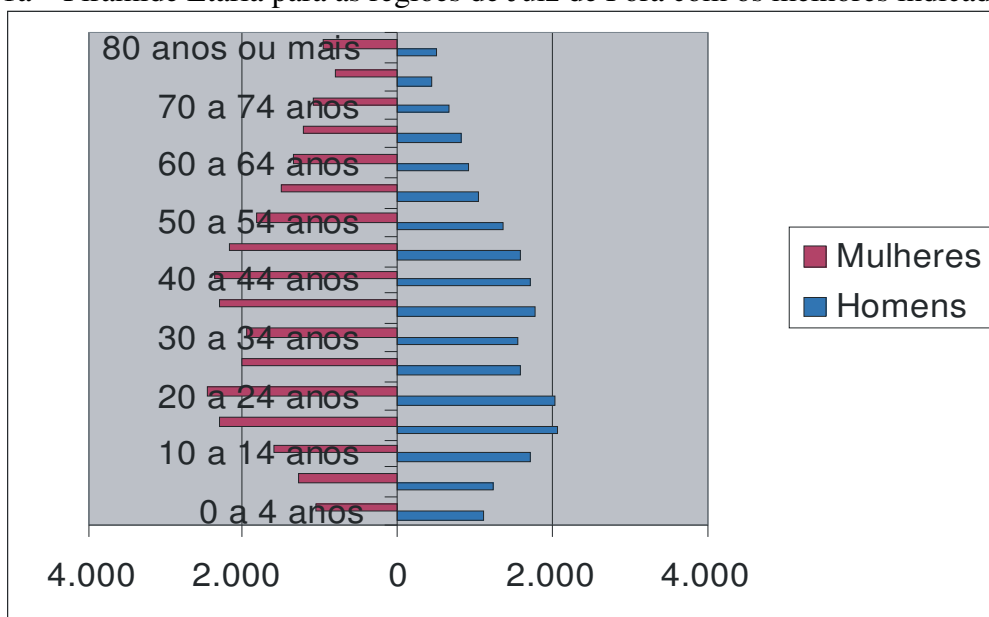
O Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Juiz de Fora pode ser visualizado no Mapa 1, na página 12. Percebe-se nitidamente a concentração dos melhores indicadores na região central da cidade e dos piores nas regiões periféricas (padrão espacial centro-periferia). Este fato representa uma constatação empírica da necessidade da utilização do conceito de território na formulação e avaliação de políticas públicas.

No tocante às observações realizadas para as utopias, de diferenciação por faixas etárias e gênero, elas também são pertinentes no índice composto de exclusão/inclusão social. O percentual de crianças de 0 a 6 anos vivendo em setores com o indicador composto apresentando valores positivos é de 53,2%, valor inferior ao dos idosos vivendo na mesma situação, de 76,9%. Na questão de gênero, a proporção encontrada é de 65,5% e 69,6%, para homens chefes de família e mulheres chefes de família, respectivamente, vivendo em setores com valores positivos no indicador composto.

Para uma ilustração da diferença de estrutura etária entre as regiões com melhores indicadores e as com piores indicadores, foram construídas pirâmides etárias para cada faixa de valor. No gráfico 1a é apresentada a pirâmide etária das regiões de Juiz de Fora com os maiores valores para o índice de exclusão/inclusão social. Vale destacar a semelhança desta pirâmide com as pirâmides etárias dos países desenvolvidos. No gráfico 1b é representada a pirâmide das regiões com os piores indicadores. Ao contrário do gráfico 1a, esta pirâmide tem características de estrutura etárias de países subdesenvolvidos.

Dados os resultados até aqui observados ainda merecem destaque algumas considerações que são objeto da última parte deste artigo.

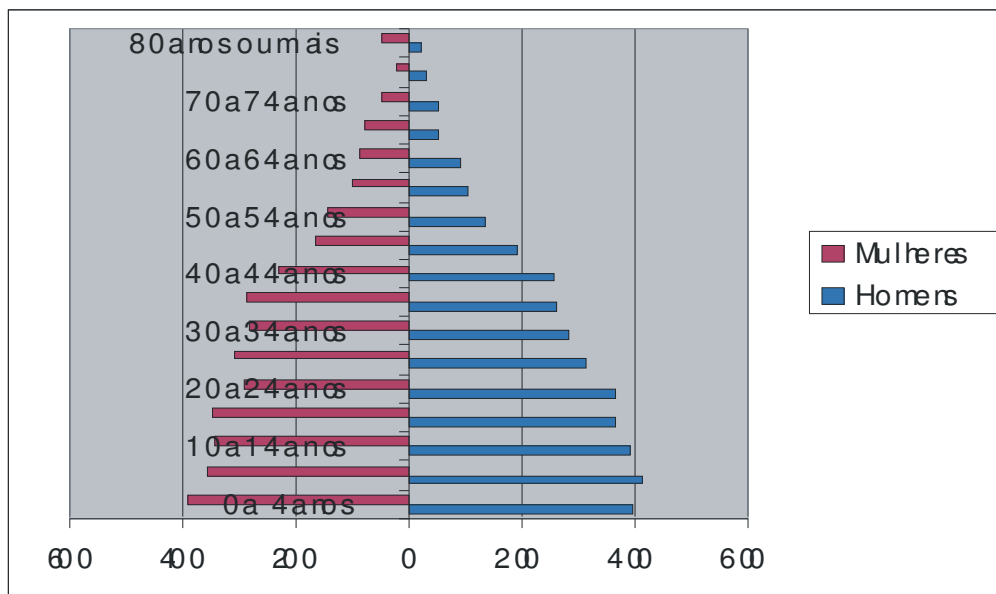
Gráfico 1a – Pirâmide Etária para as regiões de Juiz de Fora com os melhores indicadores



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos resultados do Mapa.

Nota: O universo de análise para a construção desta pirâmide é de 28.203 mulheres e de 22.191 homens, totalizando 50.394 pessoas.

Gráfico 1b – Pirâmide Etária para as regiões de Juiz de Fora com os piores indicadores



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos resultados do Mapa.

Nota: O universo de análise para a construção desta pirâmide é de 3.526 mulheres e de 3.733 homens, totalizando 7.259 pessoas.

### 3. Considerações finais

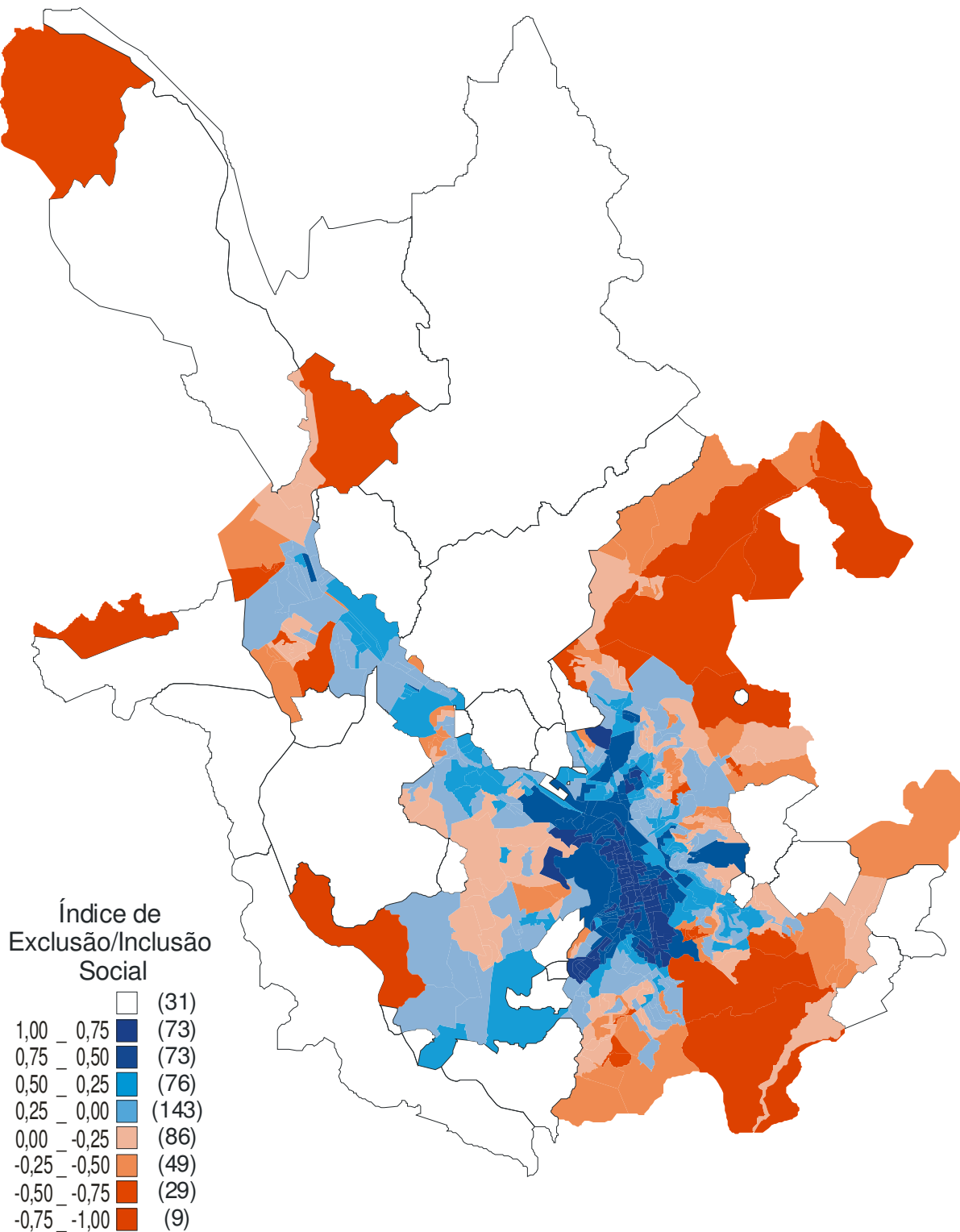
Este artigo destaca a importância que os municípios vêm adquirindo no processo de combate às causas da exclusão social, mas reconhece, a exemplo de outros autores, como Lesbaupin (2001) e Souto *et al.* (1995), que não há solução circunscrita apenas ao nível local, posto que a participação dos governos estaduais e federal é imprescindível no combate à pobreza e desigualdades de toda ordem. É preciso saber conjugar atuações locais com globais, posto que,

a questão social não existe de forma homogênea: o que existe são problemas sociais diversos, cada qual configurando soluções específicas, campos factíveis de negociação e horizontes plausíveis capazes de gerar soluções globais ou pontuais, nos diversos espaços de intervenção dos poderes públicos. Souto *et al.* (1995 p. 3)

Ao lado da maior autonomia conquistada pelo município, a percepção de que políticas voltadas para o enfrentamento de questões sociais, como educação, saúde, infra-estrutura urbana, refletem positivamente na qualidade de vida das pessoas, possibilita uma maior atuação dos municípios no combate à pobreza; dimensão que até há pouco tempo revestia-se de preocupações exclusivamente econômicas.

Decerto, como afirmam Carneiro & Costa (2003), quando se focaliza o problema da pobreza e da exclusão sob o ponto de vista das políticas públicas, torna-se necessário utilizar outros parâmetros para medir pobreza que não a renda. Se o foco permanece nessa única dimensão, a solução em termos de políticas seria apenas o incremento do crescimento econômico, entretanto,

Mapa 1 - Mapa da Exclusão/Inclusão Social do município de Juiz de Fora



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Tavares (2006).

Nota: Os Setores Censitários em branco foram excluídos da análise, conforme explicado no item 2/O caso de Juiz de Fora.

já se observou, em estudos sobre a pobreza no Brasil, que a simples melhoria dos serviços básicos (água, esgoto, eletrificação, etc.) reduz significativamente a precariedade das condições de vida da população pobre – mesmo sem que haja melhoria da renda (Lesbaupin, 2001 p.51).

Intersetorialidade e flexibilidade no desenho e gestão dos programas e ênfase no fortalecimento da autonomia individual e comunitária, no empoderamento e incremento do capital social como diretrizes básicas da intervenção são apontados como os principais elementos presentes em uma estratégia exitosa de enfrentamento da pobreza e exclusão. Uma política de combate à exclusão orientada para a construção e extensão da cidadania deve ter como diretriz o estabelecimento de condições para a criação e consolidação de capital social nos grupos socialmente excluídos (Carneiro & Costa, 2003).

O esforço de democratização de acesso às informações de interesse inicia-se no desenvolvimento de formatos com maior poder de comunicação – como os mapas -, mais compreensíveis ao cidadão comum. Sua apropriação pela sociedade é um processo que precisa ser intencionalmente cuidado, tendo nos conselhos municipais um dos canais de possível início imediato.

De posse dos resultados obtidos, percebe-se em Juiz de Fora, que se o Estado (município) não interviesse na sociedade, ou seja, se os recursos fossem distribuídos e controlados exclusivamente pelo mercado, a condição de vida das pessoas provavelmente seria muito pior, na medida em que o mercado é naturalmente concentrador de renda. Já o Estado, por definição, tem como uma de suas atribuições a função redistributiva, e de fato, constatou-se neste estudo, que saúde, educação e infra-estrutura apresentam-se melhor distribuídos na cidade de Juiz de Fora entre as suas regiões do que a distribuição da variável renda. Depreende-se desta constatação o imprescindível papel do setor público na redução das desigualdades sociais.

### Referências

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira & COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. **Exclusão Social e Políticas Públicas:** algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa gestão pública e cidadania. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV, 2003.

CARNEIRO, Patrício Aureliano Silva & FONTES, Rosa. **Desigualdades Educacionais, Concentração de Renda e Pobreza na Região da Mata Mineira.** VI CBG. Rio de Janeiro: Uerj, 2004. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.igeo.uerj.br/VICBG-2004/Eixo1/e1%20265%20a1.htm>. Acesso em 10/06/06.

COLMAN, David; NIXSON, Frederick. **Desenvolvimento econômico:** uma perspectiva moderna. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

DOWBOR, Ladislau. **Artigos on line.** Disponível no endereço eletrônico: <http://dowbor.org/artigos.asp>. Acesso em 12/08/2006.

FARIA, Hamilton. **Apresentação.** In: SOUTO, Anna Luiza Salles *et al.* **Como Reconhecer um Bom Governo?**. Revista Pólis, São Paulo, n. 21, 1995.

GENOVEZ, Patrícia. **Território e Desigualdades: análise espacial intraurbana no estudo da dinâmica de exclusão/inclusão social no espaço urbano em São José dos Campos – SP.** 2002. 201f. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento Remoto) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Ministério da Ciência e Tecnologia. São José dos Campos: INPE, 2002.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares & JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades.** Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

IBGE. **Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 06/06/2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil.** Campinas: Alínea, 2001.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local x Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2001.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa, *et al.* **O índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU/BH): um instrumento de avaliação do lugar urbano.** Unicamp, 1996. Disponível no endereço eletrônico <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1996/T96V2A24.doc>. Acesso em 06/07/2006.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: discussão teórico-metodológica.** In: Governança Democrática 2005 (Planejamento público e indicadores sociais, 1). Curitiba: Iparde, 2005. Disponível no endereço eletrônico: [http://ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2005/governanca\\_2005\\_apostila\\_01.pdf](http://ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2005/governanca_2005_apostila_01.pdf). Acesso em 12/08/2006.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. **Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba.** 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, 2002. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpoll1.3.doc>. Acesso 13/06/06.

PNUD/IPEA/FJP. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** PNUD/IPEA/FJP, 2003. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.pnud.org.br/atlas>. Acesso em 12/06/2006.

SEADE. **Índice Paulista de Responsabilidade Social.** Disponível no endereço eletrônico: <http://www.seade.gov.br/master.php?opt=prod2&cod=29>. Acesso 12/08/2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade.** São Paulo. Companhia das Letras, 2005.

SOUTO, Anna Luiza Salles *et al.* **Como Reconhecer um Bom Governo?.** Revista Pólis, São Paulo, n. 21, 1995.

SPOSATI, Aldaíza (coord.). **Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, 1991.** Disponível no endereço eletrônico: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/mapas.html>. Acesso 12/08/2006a.

SPOSATI, Aldaíza (coord.). **Mapa da Exclusão/Inclusão Social:** São Paulo – Brasil - 2000. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/oficinas/mapa2000.pdf>. Acesso em 06/06/2006b.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania:** A saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAVARES, Gisele Machado (coord.). **Atlas Social – Juiz de Fora:** Diagnóstico. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 2006. (no prelo)

TRZESNIAK, Piotr. **Indicadores quantitativos:** reflexões que antecedem seu estabelecimento. *Ci. Inf.*, 1998, vol.27, no.2, p.nd-nd. ISSN 0100-1965. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v27n2/2729808.pdf>. Acesso em 06/06/2006.