

Mercator (Fortaleza)



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012014000300025&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 maio 2018.

REFERÊNCIA

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidades nas cidades. **Mercator** (Fortaleza), Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012014000300025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 maio 2018.

DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E ÁREAS DE VULNERABILIDADES NAS CIDADES

social and spatial inequalities and areas of vulnerability in the cities

Nelba Azevedo Penna *
Ignez Barbosa Ferreira **

Resumo

Propomos abordar a discussão da questão da vulnerabilidade social, a partir de uma perspectiva territorial e social, entendida como um processo no qual interagem as condições do território (estrutura de oportunidades) e as potencialidades da população que nele habita. De um modo geral, a temática da vulnerabilidade é entendida em termos ecológicos e ambientais. No presente trabalho ela é definida como um risco social caracterizado pela concentração da precariedade de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestruturas no território, que desse modo provocam a desproteção social das comunidades mais carentes. É a interação dessas características com as sociais, econômicas e culturais da população do lugar (suas potencialidades) que resultaria no grau de vulnerabilidade dos lugares. Buscamos analisar aqueles conceitos que nos levam a realizar uma reflexão a respeito da articulação entre as vulnerabilidades sociais e espaciais, pois é essa articulação que permite interpretar a configuração territorial que reúne a materialidade própria do território e a vida social que anima essa existência material, dada pela ação das relações sociais. Assim, esperamos contribuir para promover o reconhecimento dos direitos individuais, melhorar as condições de vida das famílias e, ainda mais, o desenvolvimento econômico, urbanístico e social das comunidades.

Palavras-Chave: Vulnerabilidade social e espacial, Estrutura de oportunidades, Desigualdades sociais.

Abstract

We propose to approach the discussion of the issue of social vulnerability, from a territorial and social perspective, understood as a process of interaction between the conditions of the territory (opportunity structure) and the potential of the population that inhabits it. In general, the issue of vulnerability is understood in ecological and environmental terms. In this work it is defined as a social risk characterized by the concentration of the precariousness of collective services and public investment in infrastructure in the territory, which thereby causes a lack of social protection of the poorest communities. It is in the interaction between the social, economic and cultural aspects of the population and the place they inhabit (its potentialities) that would result in the degree of vulnerability of those places. We sought to analyze those concepts that lead us to hold a discussion about the relationship between social and spatial vulnerabilities, it is this articulation that allows us to interpret the territorial configuration that meets the materiality that is proper to the territory and the social life that animates this existence, given by the action of social relations. Thus, we hope to contribute to promote the recognition of individual rights, improve the living conditions of families and, even more, the economic, social and urban development of communities.

Key words: Social and Spatial vulnerability, Opportunity structure, Social inequalities.

Resumen

Proponemos abordar la discusión de la cuestión de la vulnerabilidad social, desde una perspectiva territorial y social, entendida como un proceso de interacción entre las condiciones del territorio (estructura de oportunidades) y el potencial de la población que lo habita. En general, la cuestión de la vulnerabilidad se entiende en términos ecológicos y ambientales. Aquí la se define como un riesgo social que se caracteriza por la concentración de la precariedad de los servicios colectivos y la inversión pública en infraestructuras en el territorio, que causan la vulnerabilidad social de las comunidades más pobres. Es la interacción entre las características sociales de la población, económicas y culturales (sus posibilidades) que se traduciría en el grado de vulnerabilidad de los lugares. Se analizan los conceptos que nos llevan a mantener una discusión sobre la relación entre las vulnerabilidades sociales y espaciales, permitiendo la interpretación de la configuración territorial del propio territorio, la materialidad y la vida social que anima a esta existencia, dados por la acción de las relaciones sociales. Por lo tanto, esperamos contribuir a promover el reconocimiento de los derechos individuales, mejorar las condiciones de vida, económicas, sociales y urbanas, de las familias y las comunidades.

Palabras clave: Vulnerabilidad social y espacial, Estructura de oportunidades, Desigualdades sociales.

(*) Profª Drª da Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília - Campus Universitário Darcy Ribeiro, Instituto Central de Ciências, Asa Norte, Subsolo, Módulo 133, Asa Norte, CEP: 70919-970, Brasília (DF), Brasil. Tel: (+55 11) 3307 2373 - nelba@unb.br

(**) Pesquisadora Associada da Universidade de Brasília - Campus Universitário Darcy Ribeiro, Instituto Central de Ciências, Asa Norte, Subsolo, Módulo 133, Asa Norte, CEP: 70919-970, Brasília (DF), Brasil. Tel: (+55 11) 3307 2373 - igcosta@unb.br

INTRODUÇÃO

A reestruturação de áreas degradadas e de risco, nas metrópoles e grandes cidades, é questão recorrente nas pesquisas, nas políticas e na gestão urbanas. Com diferentes formas, o problema se apresenta em contextos territoriais, internacionais e nacionais, distintos. Definida como um risco social, a vulnerabilidade caracteriza-se pela concentração da precariedade (ou falta) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestruturas (os ativos e as estruturas de oportunidades), que desse modo provocam a desproteção social das comunidades mais carentes. A vulnerabilidade pode ou não estar associada a riscos ambientais, como, por exemplo, moradias localizadas em áreas de alta declividade (perigo de deslizamentos e soterramentos de pessoas e habitações) ou sujeitas a enchentes.

Kaztman (2000) caracteriza a vulnerabilidade por intermédio dos conceitos de ativos e de estruturas de oportunidades. Define ativos como o “conjunto de recursos, materiais e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad” (KAZTMAN, 2000, p. 294). Ou seja, os ativos, formados pelo capital físico e capital humano, permitem analisar os meios pelos quais os indivíduos e as famílias buscam apropriarem-se para enfrentar as situações de dificuldades e melhorar suas condições de vida. Desse ponto de vista, os ativos são aqueles recursos que “permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad” (idem, *ibidem*), principalmente pela formação de capital humano, cujos atributos básicos são o estado de saúde, a qualificação, as competências e as habilidades.

As estruturas de oportunidade são oferecidas pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade. O Estado é o que atua de forma mais significativa, por promover as políticas de infraestrutura urbana e viária, as políticas sociais (habitação, escolas e creches, saneamento básico) e econômicas (créditos, mercado de trabalho, financiamento à produção). As estruturas de oportunidades estão relacionadas entre si, pois facilitam o acesso a outras oportunidades, bens e serviços. As estruturas de oportunidade constituem as “fontes para o acesso aos ativos” (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006, p. 72).

Reestruturar áreas degradadas, equipar áreas carentes e buscar mais equidade na vida urbana constituem ainda a grande preocupação dos dias atuais para todos aqueles que se ocupam da gestão das cidades. Esses locais são produtos da produção capitalista do espaço que valoriza alguns lugares na cidade em detrimento de outros. Desvalorizados e esquecidos pelo capital, são também abandonados pelo poder público e tornam-se os possíveis lugares da moradia da população pobre e/ou excluída que, vulnerável, se insere informal e precariamente no espaço urbano. Assim, esses locais sem infraestrutura, sem oportunidades de trabalho e de condições de vida formam “territórios de risco” que alimentam o ciclo vicioso da “imobilidade social”. Ferreira, Vasconcelos e Penna (2008) assim se referem às desigualdades sociais e territoriais:

Desigualdades sociais e territoriais são faces da mesma moeda e se mesclam no espaço, se sintetizam e se expressam como desigualdades sócio-espaciais, retroalimentando-se. E na medida em que as condições de infraestrutura e de vida são melhoradas nesses lugares, a valorização expulsa os mais pobres para locais ainda com piores condições. É a lógica da produção injusta do espaço (FERREIRA, VASCONCELOS E PENNA, 2008, p. 9).

Admite-se que o território não apresenta uma estrutura de oportunidades para a população que nele vive, capaz de produzir melhores oportunidades e assistir as populações carentes, estejam elas localizadas nas periferias “ilegais”, ou não. É importante observar como a interação dessas carências espaciais com as fragilidades sociais, econômicas e culturais da população do lugar resulta no grau de vulnerabilidade dos lugares, diminuindo suas potencialidades de enfrentamento das situações vivenciadas, em virtude das dificuldades colocadas pela escassez de oportunidades.

O presente trabalho se propõe a focar a questão das desigualdades sociais na formação do território das cidades com base no conceito de vulnerabilidade social e espacial. A vulnerabilidade é entendida como uma noção importante para o debate das políticas voltadas para um entendimento mais amplo das desigualdades, a partir das contradições dos processos que produzem as condições materiais, imateriais e sociais da vida nas cidades. A gestão e melhoria de áreas vulneráveis e a busca por melhor qualidade na vida urbana da população carente constituem ainda um desafio para as políticas públicas nos dias atuais.

TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS: contradições e conflitos na apropriação do espaço da cidade

Esse desafio se coloca para a Geografia em termos da reflexão sobre as contradições produzidas no embate entre o social e o espacial, que gera conflitos na apropriação do espaço pelas diversas classes sociais. Abordagens naturalistas analisam que os riscos são pertinentes a uma localização periférica em áreas de riscos habitadas pelos mais pobres, em consequência dos altos índices de pluviosidade, provocando enchentes, ou por causa da alta declividade dos terrenos e da geologia desfavorável (deslizamentos), entre outros fatores naturais. Entretanto, o que se observa é que os riscos ambientais sofridos pelas populações nem sempre são advindos de um desastre natural, mas das condições de vulnerabilidade vividas pelos grupos sociais nos lugares que eles habitam. Essas abordagens naturalistas se impõem como um paradigma explicativo, porque submete a prática social às proposições do ambientalismo. Ou seja, “o pensamento social e político com as suas próprias premissas foi subsumido a uma lógica estranha”, fora da “compreensão dos processos que mobilizam contingentes expressivos de população urbana” (SEABRA, 2003, p. 309). Desse modo, com a absolvição da política, do político e do histórico, é o crescimento periférico e desordenado das habitações nas cidades que funcionalmente coloca as populações em risco, como se elas já não estivessem desabrigadas e vulneráveis, perante os mais diversos tipos de desastros.

As contradições e conflitos sociais na formação do território das cidades constituem, ainda, um tema de pauta dos estudos urbanos, do planejamento e da gestão das grandes cidades, principalmente no que se refere à situação da moradia da população mais carente.

A cidade é a expressão da produção social, da dinâmica de transformação e uso do território e dos recursos naturais, na realidade em que vivemos. O direito à cidade e à justiça espacial está articulado indissociavelmente ao processo através do qual o espaço é produzido e reproduzido nas relações sociais estabelecidas. Isso significa pensar a urbanização e o urbano como expressões do modelo de sociedade que estamos desenvolvendo. Para tanto, há a necessidade de se buscar a caracterização da urbanização e do urbano a partir das forças produtivas que engendram a socialização e apropriação contraditória, desigual e conflituosa da cidade e do direito à cidade, materializada no processo do desenvolvimento geográfico do capitalismo. São as contradições da reprodução do espaço urbano e das relações sociais de apropriação da cidade pelas diversas classes que aparecem como problemas de gestão da política e do planejamento urbanos, pois são processos plenos de lutas, perdas e ganhos.

O espaço urbano entra no circuito de produção e consumo da sociedade com as contradições e luta pelo espaço pelos múltiplos interesses (dos movimentos sociais, das políticas públicas, da ação regulatória dos governos, da ação dos mecanismos imobiliários e empresariais, dentre outros). A iniciativa privada, e até mesmo individual, de produção dos negócios imobiliários na cidade valoriza os capitais e os empreendimentos das empresas, amplia seus negócios para áreas periféricas em grandes e luxuosos condomínios, expandindo a cidade para abrir frentes a seus investimentos, a partir de grandes operações urbanas, jogando a periferia, cada vez mais, para longe das centralidades.

A variedade de fatores, controversos e/ou difíceis de identificar com precisão, e o caráter multidimensional do fenômeno da vulnerabilidade fazem com que a problemática urbana seja tratada pontualmente pelas análises científicas e pelas políticas públicas. No sentido de enfrentar essas



dificuldades analíticas é que esta questão vem sendo colocada em termos de “vulnerabilidade”, a fim de garantir um teor explicativo que expresse a conjuntura de carências, para além da simples relação de pobreza e renda. O poder público vem sendo definido como o principal ator político desse processo que necessita de políticas mais inovadoras para criar as condições sociais gerais de produção socioeconômica e prover a sociedade de equipamentos e infraestruturas para a inserção mais justa e igualitária dos moradores na cidade. Essa função vem sendo atribuída historicamente ao Estado. Entretanto, assiste-se ao fato de que viver em risco, sem assistência e garantias sociais, tem sido uma característica da vida das populações de menores atributos, pois as responsabilidades provindas do poder público vêm sendo, cada vez mais, diminuídas (KOVARIC, 2009). Os traços da vulnerabilidade estão se acentuando nos espaços urbanos, onde são frágeis e precárias as relações produzidas entre trabalho, moradia, educação, saúde e lazer, e das condições necessárias para alcançar a almejada ascensão social.

No âmbito internacional, a vulnerabilidade é uma questão que tem sido amplamente analisada nos debates sobre políticas públicas voltadas para a redução da pobreza, visando à promoção positiva da mobilidade social e à melhoria das condições da habitação e da cidadania da população (“empoderamento”). Não se trata mais de simplesmente diminuir a pobreza ou combater a exclusão, muitas vezes com programas paternalistas. Para Kowarick (2009), a questão da vulnerabilidade envolve a relação entre Estado e sociedade que expõe a “dificuldade em expandir os direitos de cidadania”, pois não há a consolidação de “um conjunto de direitos básicos” no qual a moradia é o componente principal “do padrão de vida urbana” (KOWARICK, 2009, pp. 77 - 81). Esses problemas vêm sendo tratados de maneira pontual pelas políticas públicas, e isto se deve a uma variedade de fatores, alguns altamente controversos e outros difíceis de medir com precisão, que contribuíram para a abordagem multidimensional do fenômeno.

Na América Latina, estudos do Celade (Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia, 2002) sobre a vulnerabilidade social, dos indivíduos e das famílias incluem fatores observados em todos os países do continente, embora em contextos e intensidades diferentes. Este documento do Celade aponta os seguintes fatores como importantes para a definição da situação de vulnerabilidade das populações carentes no continente latino-americano:

[...] the increasingly unstable macroeconomic context; the frequency with which households lapse into and emerge from poverty, a trend seen even among traditionally secure groups; various signs of fragmentation and social asymmetries; defencelessness against different types of risk, some of which have been growing; and new forms of segmentation of access to important assets in terms of social mobility (CELADE, 2002, 186).

Assistimos, na década de 1980, a um fraco desempenho do contexto macroeconômico em todo o continente, com fraca recuperação nas décadas seguintes. Além disso, o desenvolvimento econômico mostrou-se perverso, pois houve perdas salariais no período, além da grande flexibilização e precariedade dos contratos de trabalho.

Estudos mais recentes do Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe, 2012) salientam que ocorrem “profundas assimetrias y desigualdades en la estructura productiva” da América Latina. Essa contradição se expressa no fato de que os setores de alta produtividade se encontram em espaços muito reduzidos, enquanto que os de baixa produtividade “corresponden a una proporción mayoritaria de la fuerza laboral” (CEPAL, 2012, pp. 24, 25). Estes são caracterizados por “salários más bajos, peores condiciones laborales y menor acceso a protección”, surgindo “restricciones de importantes sectores de la población para integrarse a redes de seguridad” (idem, ibidem).

Como consequência, a frequência com que as famílias não conseguiram sair da pobreza (ou até mesmo têm suas condições de pobreza aumentadas) tem sido uma tendência observada até mesmo entre grupos tradicionalmente mais seguros. O crescimento da moradia em favelas deixa a população pobre indefesa contra esses diferentes tipos de riscos sociais, associados, muitas vezes,



aos ambientais (como enchentes e deslizamentos), alguns dos quais têm crescido, e novas formas de acesso a ativos importantes em termos de mobilidade social (educação e saúde, por exemplo) têm sido bloqueados.

Em relação à produção norte-americana, os geógrafos vêm estudando os riscos na perspectiva de “natural hazards”. Essa análise dos riscos, desenvolvida principalmente pela geografia física, vai desempenhar um importante papel nos estudos “dos riscos, acidentes e azares”, relacionados aos aspectos ambientais – geológicos, geomorfológicos e climáticos (MARANDOLA e HOGAN, 2004, p. 29-30).

O que nos interessa aqui é enfatizar o risco na perspectiva da vulnerabilidade definida como uma produção socioespacial. Cutter et al. (2003) embora assumam a perspectiva da vulnerabilidade ambiental com relação aos riscos e desastres ambientais, admitem que fatores sociais influenciam na vulnerabilidade de determinados grupos populacionais. Em análise de estudo de diversos autores, Cutter et al. concordam que há um consenso geral dentro da comunidade das ciências sociais sobre alguns dos fatores considerados fundamentais para o entendimento da formação territorial das áreas de vulnerabilidade e sua interação com as potencialidades sociais, espaciais e populacionais. Estes fatores seriam:

[...] lack of access to resources (including information, knowledge, and technology); limited access to political power and representation; social capital, including social networks and connections; beliefs and customs; building stock and age; frail and physically limited individuals; and type and density of infrastructure and lifelines (CUTTER ET AL., 2003, P. 49).

Porém, esses autores advertem que há divergências quanto à seleção das variáveis específicas, em seus trabalhos, para representar esses conceitos mais amplos, apesar de concluírem que existe uma clara necessidade de desenvolver um conjunto de indicadores “robusto e reproduzível”, que permita fazer comparações entre a vulnerabilidade apresentada nos diversos lugares.

Sabemos que se torna importante o acesso à educação, incluindo informação, conhecimento e tecnologia, pois sua falta tem consequências graves sobre os novos processos de trabalho fundamentados na informática, telemática e informação. Existe uma deficiência de acesso aos recursos para a formação de capital social, incluindo as conexões às redes sociais, principalmente para os jovens. Em relação à vulnerabilidade política e civil, observamos um limitado acesso ao poder e representação política, principalmente quando se trata de elaborar políticas participativas das comunidades nas questões urbanas e sociais, como as referentes à habitação, à formação profissional, ao planejamento urbano, entre outros.

Estudos europeus (Malheiros, 2013) têm observado que a temática da vulnerabilidade socioespacial possui forte pertinência. O contexto de transição presentemente se verifica tanto em termos geográficos da crise europeia, com a aparente “perda de protagonismo no quadro global versus dinâmicas locais”, quanto em termos socioeconômicos:

crise na Europa com forte crescimento do desemprego e precarização das relações laborais; quebra das lógicas universalistas associadas ao Estado-providência com consequências ao nível da habitação - maiores desigualdades no acesso; fim do crédito barato; crescente importância dos processos de reabilitação apólogia da cidade compacta; tendência para a redução do papel do Estado, pelo menos na Europa (MALHEIROS, 2013, p. 5).

Essas questões recorrentes são apontadas nesses estudos, nas pesquisas, nas políticas urbanas e na gestão urbana. Com diferentes formas, trata-se de problema que se apresenta em contextos territoriais distintos. Locais desvalorizados pela produção capitalista do espaço, esquecidos pelo capital e abandonados pelo poder público, tornam-se os possíveis lócus da moradia da população pobre e/ou excluída, que se insere informal e precariamente no espaço urbano. Assim, diferentes



propostas são feitas para a reestruturação dessas áreas degradadas e vulneráveis nas metrópoles e nas cidades em geral.

A partir de uma análise mais ampla, a questão da vulnerabilidade social enfocada numa perspectiva socioespacial é entendida como um processo no qual interagem as condições do território e as potencialidades da população que nele habita. É a interação dessas características com as sociais, econômicas e culturais da população do lugar (suas potencialidades) que resultaria no grau de vulnerabilidade dos lugares. Procura-se detectar a estrutura de oportunidades que o território apresenta para a população e a interação delas com as potencialidades sociais da população. Essa interação entre as estruturas de oportunidades e os ativos presentes no território originaria um processo de vulnerabilidade da população que vive em determinado lugar.

Para aproveitar ao máximo esse potencial conceitual, é necessário especificar como se produz a vulnerabilidade e explorar a sua abordagem analítica como uma vantagem para a explicação dos processos de risco, que se expressam social e materialmente nas cidades. Portanto é necessário abordar a dinâmica socioespacial como fundamental na busca pela transformação da realidade urbana.

A noção de vulnerabilidade incorpora a capacidade de resposta a riscos emergentes diante dos potenciais relativos à população, ao indivíduo, à família e à comunidade, às políticas adequadas, às situações de pobreza e à falta de estruturas de oportunidades. Essa noção de vulnerabilidade pode ser aplicada a vários processos sociais e a diversos tipos de riscos, tais como baixo nível educacional, moradia precária, insegurança, imobilidade social etc. O potencial de vulnerabilidade definido como processo é reforçado pelas diferentes situações geográficas do território, bem como pelo tecido social do lugar, pela experiência da comunidade com as situações de risco, pelas políticas públicas, pela capacidade da comunidade de responder, lidar com, recuperar-se, e adaptar-se aos riscos. O processo de vulnerabilidade é influenciado por forças econômicas, pelas características demográficas e as novas formas de acesso a ativos importantes, como apontam os trabalhos já citados, tais como a qualificação profissional, o acesso à informação e as condições de cidadania. As vulnerabilidades sociais e espaciais interagem para gerar a vulnerabilidade geral e específica dos lugares.

VULNERABILIDADES SOCIAIS NA CAPITAL BRASILEIRA: ativos sociais e estrutura de oportunidades

O caráter concentrador e dismantelador dos processos de coesão, igualdade e cidadania na sociedade brasileira é experimentado também em Brasília. Ao mesmo tempo em que Brasília concentra vantagens competitivas para assumir um desenvolvimento econômico com papel regional relevante, concentra também indicadores de vulnerabilidade, segmentação e dualidade do tecido social e espacial, em decorrência da desigualdade do desenvolvimento urbano capitalista. E isso tem levado a um descompasso entre as dinâmicas territoriais da população e da economia, reforçando o caráter segregador e concentrador da renda, do trabalho e das atividades sociais e econômicas no centro metropolitano em detrimento da Área Metropolitana.

De acordo com Ferreira, Vasconcelos e Penna (2008), as periferias tornam-se “locais desvalorizados, marcados pela ausência do Estado e das instituições públicas, abandonados pela lei e onde o contrato social é rompido, abrigo da população excluída socialmente e espacialmente periferizada” (FERREIRA, VASCONCELOS E PENNA, 2008, p. 4). Dentre os principais fatores de vulnerabilidade da população, que as autoras definem como “territórios de risco”, estariam a ilegalidade da posse da terra e da habitação, a ausência de segurança pública e das instituições de controle público e a informalidade do trabalho e dos serviços. Segundo as citadas autoras, nesses locais desvalorizados a população tem sua mobilidade social bloqueada, pois não consegue reivindicar as carências existentes, dada a ausência de um interlocutor por parte do poder público, visando mediar a participação mais ativa da população no atendimento dessas carências. “Há o descrédito nas instituições da sociedade organizada” (idem, ibidem). Na vivência da cidade negada, o conflito e a exclusão são exacerbados, principalmente no que se refere à instalação da violência. Ferreira,



Vasconcelos e Penna (2008) identificam, ainda, que o surgimento de territórios de grande vulnerabilidade social, ou seja, territórios nos quais há a concentração de populações vulneráveis, ocorre em virtude da tendência à reprodução das desigualdades, da violência e da pobreza, e da reprodução das suas estruturas e dinâmicas sociais e econômicas. Isso se dá, principalmente, por causa da dificuldade de inserção, mobilidade e ascensão social dos mais pobres, de acesso às estruturas de oportunidades de empregos, aos ativos e capital humano (setor educacional, setor da saúde, cultura: inovação, comunicação e criatividade), ou seja, setores que dizem respeito aos novos modos de vida na cidade, dependentes do desenvolvimento do capital cognitivo e tecnológico.

A não possibilidade de acesso a esses recursos, incluindo informação, conhecimento e tecnologia, é fator que afeta de maneira muito significativa tanto a vida das populações nas cidades quanto o desenvolvimento econômico e a capacidade das comunidades para enfrentar as adversidades consequentes desse processo. Isso significa que as políticas urbanas (públicas e privadas) deveriam oferecer as estruturas de oportunidades e os ativos necessários para que a população possa usufruir das estruturas de emprego e tecnologia e ter maior acessibilidade às redes de comunicação e aos sistemas de bem-estar.

Os ativos constituem os “recursos materiais e imateriais que os indivíduos e as famílias procuram para melhorar suas condições de vida” (KAZTMAN, 2006, p. 75). Isso implica criar habilidades profissionais e técnicas, desde um nível menor até as mais especializadas, pois os processos de vulnerabilidade podem ter origem na segmentação de setores do trabalho que se tornam cada vez mais corporativos. Assim, os trabalhadores menos qualificados, que perdem seus empregos, possuem mais dificuldade em retomar outra ocupação, o que aumenta os problemas financeiros e a dependência dos sistemas sociais públicos (como o seguro-desemprego etc.), para os quais, geralmente, há pouca informação e conhecimento sobre como obter os benefícios sociais e enfrentar a complexa burocracia.

É recorrente falar, mas nem por isso menos importante, do forte papel que o nível educacional desempenha para indicar o grau de vulnerabilidade da população, uma vez que o capital humano, ou seja, o capital social (principal ativo das famílias) se caracteriza pelo “valor agregado à capacidade de trabalho por investimentos em saúde e educação” (KAZTMAN, 2006, p. 78). A baixa condição de escolaridade de uma comunidade limita a capacidade intelectual para realizar trabalhos que exijam melhores habilidades técnicas. Para Rands (2013), os “atrasos educacionais explicam 100% das desigualdades de renda entre diferentes regiões do Brasil” (Rands 2013, s/p.), pois “famílias em que os pais têm maior capital humano tendem a ter mais recursos para investir na educação dos filhos” (idem, ibidem). Assim, seria possível “explicar 100% das desigualdades só pelas diferenças em capital humano” (idem, ibidem). Portanto, as desigualdades educacionais “tendem a se perpetuar se não houver interferência de políticas governamentais adequadas” (idem, ibidem). Tudo isso reduz a capacidade de enfrentamento das condições adversas, que é definida por alguns autores, como falta de capacidade de resiliência, ou seja, quanto mais vulneráveis as populações se apresentarem diante desse conjunto de fatores, menor é a sua capacidade de enfrentar (ou de resistir) tanto os riscos sociais quanto os ambientais.

OS LUGARES DA VIDA E DOS RISCOS NA METRÓPOLE BRASILIENSE

A vulnerabilidade, compreendida como um produto complexo das condições sociais, econômicas e espaciais, influencia a suscetibilidade de vários grupos em sua capacidade de resposta a esses fatores e as possibilidades de ascensão social. A vulnerabilidade segmenta os territórios e as comunidades onde essas desigualdades se materializam e permite o questionamento não apenas da pobreza como consequência da baixa renda, mas, principalmente, como essa complexidade de fatores contribui para a reprodução das desigualdades socioespaciais. A vulnerabilidade é, assim, produto de um encadeamento de processos do desenvolvimento da produção capitalista da cidade,



da concentração e centralização da riqueza produzida, cujas políticas são incapazes de responder adequadamente à formação das periferias e a sua própria reprodução como sociedade e realidade urbana.

Neste contexto, se reconhece a vulnerabilidade como um conceito que abrange uma análise mais profunda da realidade social. CUNHA (2000, p. 12) enfatiza que, “ao contrário do enfoque da pobreza, este caminho analítico permite trabalhar não apenas com as necessidades das pessoas mais carentes, mas também com os recursos e ativos de que elas dispõem para enfrentar os riscos impostos pelas privações vivenciadas” (idem, ibidem). Na falta deles, formam-se barreiras que impedem as pessoas de menor qualificação e renda de apropriarem-se das estruturas de oportunidades e dos ativos que se referem, por exemplo, aos “postos de trabalho estáveis, protegidos e suficientemente remunerados” (idem, ibidem).

Assim, as cidades da Região Metropolitana de Brasília (RMB. Decreto n. 34.170 de 27 de fevereiro de 2013.) e dos municípios do Estado de Goiás, que fazem parte dela, participam desse processo, embora, em seus contextos sociais e geográficos distintos de vulnerabilidade, apresentem diferentes aspectos desses riscos a situações de vulnerabilidade. É importante salientar que os resultados analisados para o processo de vulnerabilidade podem ser bastante semelhantes na região metropolitana. Dessa maneira, desmistifica-se a ideia dominante de que seriam muito diferentes as condições de vida entre as cidades no DF e nos municípios goianos metropolitanos. Nesse contexto podemos analisar a cidade de São Sebastião (Região Administrativa XIV) e das cidades de Planaltina, Novo Gama e Águas Lindas de Goiás (Estado de Goiás).

São Sebastião, no Distrito Federal, tem uma população estimada em 71.779 mil habitantes e predominantemente jovem – 41,8% da população têm menos de 24 anos de idade. Destes, 16,2% são crianças até 10 anos. Na faixa dos 25 aos 39 anos, encontram-se 23,7% da população (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios PDAD 2010-2011). Essa situação demográfica, formada significativamente por jovens, poderia não chamar a atenção, se não fosse a condição educacional e profissional desses jovens e da população em geral.

Segundo a Pesquisa da Codeplan PDAD (2010-2011), 68,9% da população não estudam, e em relação ao nível de escolaridade, 42,7% possuem apenas o ensino fundamental incompleto. A maioria dos estudantes frequenta escolas públicas, cujos problemas com a infraestrutura oferecida aos alunos e professores têm sido motivo de greves frequentes e tema corriqueiro na mídia. Portanto a estrutura de oportunidades escolar oferecida aos jovens e crianças de São Sebastião não cria um capital social com capacidade de proporcionar ao jovem as condições de enfrentamento de um mercado de trabalho competitivo, tecnológico e corporativo. Estudos comprovam que as regiões em que há trabalhadores com menor qualificação possuem renda per capita muito mais baixa.

As condições do trabalho e dos trabalhadores surgem de forma a agravar esse processo de vulnerabilidade latente na comunidade, pois apenas 43,4% deles possuem trabalho remunerado, e carteira de trabalho assinada 53,9% destes. Associa-se a esse dado o de que a renda média bruta da população é de 3,4 salários mínimos (R\$ 1.877,00) e a renda per capita é de 0,9 salários mínimos, R\$ 501,0 (CODEPLAN, PDAD 2010-2011).

Vale lembrar que a Carteira de Trabalho é o documento que dá garantia de acesso à rede de serviços e benefícios públicos (Plano de Saúde Corporativo, Aposentadoria, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, entre outros). A falta de acesso a esses ativos, justamente às populações mais carentes, representa uma barreira a sua ascensão social, presente e futura, além de causar dificuldades financeiras para a estruturação familiar e formação de capital social sustentável. Pois neste caso as populações ficam bastante dependentes dos programas de benefícios públicos (Bolsa Família, Bolsa Escola, Brasil Carinhoso, Minha Casa Minha Vida etc.). No caso de São Sebastião, 31,1% da população possuem algum benefício social do Governo Federal e/ou do Governo Distrital (CODEPLAN, PDAD 2010-2011).



Outro agravante dessa situação de vulnerabilidade é a de que, segundo a Codeplan (PDAD, 2010/2011), 57,6% dos trabalhadores sem carteira assinada não pagam o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que poderia ser outra forma de garantia de acesso aos benefícios públicos oferecidos. O cuidado com a saúde é extremamente frágil, pois 92,3% da população também não contam com Plano de Saúde Privado. Devido aos baixos rendimentos, a comunidade fica sem condições de manter um investimento, como a conta poupança, para reserva financeira, ao menos como garantia da subsistência durante os períodos de desemprego. Segundo a PDAD 2011/2012, apenas 2,5% possuem conta poupança e 51,3% não possuem conta bancária. Além disso, sem o benefício da aposentadoria, também não dispõem de recursos próprios para seu sustento na velhice.

A baixa qualificação profissional sugere empregos de baixa tecnologia na própria cidade de São Sebastião, pois 33,9% dos residentes trabalham na própria cidade, e em Brasília – RA1, 35,1%; a maioria no comércio (25,8%) e (21,9%) em outras atividades (PDAD 2011/2012). Em pesquisa realizada por FERREIRA, VASCONCELOS e PENNA (2008) os trabalhos oferecidos nas cidades periféricas, tanto do Distrito Federal quanto na RM, caracterizam-se pela reduzida atividade econômica, diante de uma estrutura de oportunidades que configura um quadro de precariedade da ocupação. Segundo esta pesquisa,

[...] as atividades econômicas têm função eminentemente de atendimento local às demandas cotidianas da população de baixa renda, às suas necessidades elementares tanto no comércio como nos serviços. São predominantemente pequenas empresas, por vezes informais, que pagam baixos salários e empregam reduzido número de pessoas. São as fábricas de fundo de quintal, dividindo espaço com a residência. São numerosas, mas de baixo nível tecnológico, de organização familiar, de baixa qualificação e de baixa rentabilidade do trabalho (FERREIRA, VASCONCELOS e PENNA, 2008 p. 10).

Em relação às condições educacionais, os dados para São Sebastião (PDAD 2011/2012) revelam que, entre os responsáveis pelos domicílios, 48,1% possuem somente o ensino fundamental incompleto e 92,3% não possuem plano de saúde. Todos esses dados expressam a dificuldade dessas classes mais carentes de recursos em expandir seus direitos à cidadania e de garantir a existência de uma rede mínima de proteção social e de ativos urbanos coletivos, aprofundando as condições de vulnerabilidade.

Resultado semelhante, de vulnerabilidade latente, pode ser observado nas cidades de Planaltina, Novo Gama e Águas Lindas de Goiás, em Pesquisa realizada pelo Laboratório da Juventude (CEAM/NEUR/UnB), foram entrevistados seiscentos jovens, sendo duzentos em cada cidade. É importante ressaltar que, embora os jovens compreendam a importância dos estudos e de sua continuidade, 44,6% deles não estudam. Entre os que concluíram o ensino médio, 29% consideram que já concluíram os estudos, pois não têm mais esperanças de voltar a estudar (Observatório da Juventude, 2008). A situação de baixa escolaridade não é novidade entre os jovens moradores das cidades da Região Metropolitana de Brasília. A necessidade de trabalhar para seu próprio sustento e o da família é causa apontada para a evasão escolar precoce, que resulta em menor qualificação para o mercado de trabalho caracterizado pelo uso de tecnologia, informação e comunicação. Dado preocupante é que 29,6% dos jovens nem estudam, nem trabalham. Entre os jovens que trabalham apenas 32,2% têm carteira assinada e recebem, em média, remuneração de um salário mínimo. Em relação à qualificação profissional desses jovens, muitos afirmam ter interesse nos cursos profissionalizantes. Porém, entre os que afirmam terem feito algum tipo de curso, 43,8% declararam que o curso não os ajudou a conseguir um emprego (Observatório da Juventude, 2008).

Também foi registrada pelo Observatório da Juventude (2007) a falta de condições financeiras dos jovens para ingressarem nos cursos oferecidos de melhor qualidade profissional e técnica. Além da entrada precoce no mercado de trabalho precário, vê-se reduzido, ainda mais, o potencial dos jovens para adquirirem melhores condições de vida, em consequência das vulnerabilidades a que



estão sujeitos (políticas, civis, educacionais, técnicas e econômicas). “A desigualdade de oportunidades entre indivíduos é problemática. É o caso de indivíduos que, por seus atributos pessoais, teriam condição de prosperar muito e não o fazem por falta de oportunidades” (RANDS, 2013, s/p.).

Esses processos também resultam das transformações no desenvolvimento urbano relacionado ao modelo de acumulação econômica, com a desvinculação crescente do mercado de trabalho e da habitação, dos salários dos setores populares e informais, e das instituições públicas e privadas de assistência social. Por esse motivo consideramos que nem sempre a preocupação com as políticas para habitação e emprego seja suficiente para que as populações vulneráveis melhorem suas possibilidades de condições de vida. Uma análise mais profunda dos dados apresentados nos leva à compreensão de que uma parte das pessoas nos territórios vulneráveis possui emprego e alguma renda. Porém, outros tipos de carências estão presentes nestas comunidades, contribuindo para um diagnóstico mais amplo da situação de vulnerabilidade socioespacial.

Vimos que, tanto em São Sebastião quanto nas cidades metropolitanas pesquisadas, onde há população com maior necessidade de políticas sociais, existe uma grande dificuldade de acesso aos ativos e estruturas de oportunidades, o que permite indicar uma multiplicidade de fatores vinculados à produção de territórios de vulnerabilidade, com escassa capacidade para resolver situações de risco. No entanto, é imprescindível assinalar que as intervenções de políticas urbanas, sociais e econômicas favoráveis aos pobres não devem fortalecer as adversidades já existentes. Ao contrário, as políticas devem conjugar esforços para elaborar estratégias de gestão, no sentido de assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana, conforme preconiza a Constituição Federal de 1998.

O DIAGNÓSTICO DA VULNERABILIDADE

A vulnerabilidade, entendida como um processo no qual interagem o potencial da população, diante dos seus ativos sociais, e as oportunidades que o território lhes apresenta, em função das desigualdades estruturais da formação do espaço urbano, permite estabelecer um diagnóstico dessa situação.

A experiência de estudo da vulnerabilidade de São Sebastião /DF e de cidades em Goiás nos permite apontar alguns elementos para um possível diagnóstico na perspectiva da intervenção nessas áreas. Permite também apontar ações mitigadoras da situação e principalmente preventivas dos riscos iminentes representados pela vulnerabilidade da moradia precária dos pobres, principalmente jovens, e a ausência ou insuficiência dos equipamentos urbanos.

A ausência de políticas (públicas e privadas) que ofereçam as estruturas de oportunidades e o acesso aos ativos, como informação, formação profissional, formação de renda e trabalho, educação, saúde, exercício da cidadania, direitos sociais, pode ser apontada como um dos indicadores de vulnerabilidade.

A falta de acesso a recursos como informação, conhecimento e tecnologia dificulta a capacidade de enfrentar as situações inerentes à própria vida urbana e o desenvolvimento econômico da cidade, o que afeta a vida das populações. A falta de oportunidades de acesso à tecnologia, a redes de comunicação e maior acessibilidade é outro fator de vulnerabilidade, por implicar a não criação de habilidades profissionais e técnicas, desde um nível menor até as mais especializadas.

A segmentação entre os setores de trabalho que se tornam cada vez mais corporativos pode desencadear os processos de vulnerabilidade. Os trabalhadores menos qualificados, que perdem seus empregos, têm maior dificuldade em retomar outra ocupação, o que aumenta os problemas financeiros e a dependência dos serviços públicos sociais (auxílio desemprego etc.). Em consequência, a situação se agrava pela pouca informação e conhecimento da comunidade sobre como enfrentar a complexa burocracia para obter os benefícios necessários e usufruir das estruturas sociais oferecidas.

O nível educacional desempenha papel básico para indicar o grau de vulnerabilidade da população. A baixa condição de escolaridade de uma comunidade limita a capacidade social para realizar trabalhos que exijam melhores habilidades técnicas. A condição educacional e profissio-

nal dos jovens e da população em geral é um indicador básico da vulnerabilidade. A estrutura de oportunidades escolar precária não cria um capital social com capacidade de enfrentamento de um mercado de trabalho competitivo, tecnológico e corporativo.

Esses aspectos levam a um quadro de informalidade do trabalho e conseqüentemente de inaccessibilidade a direitos e proteção social. A carteira de trabalho é o documento que dá garantia de acesso à rede de serviços e benefícios públicos como aposentadoria, fundo de garantia por tempo de serviço, entre outros. Mas não garante os direitos que dependem da contribuição para seguridade social, nem sempre cumprida pelo trabalhador. Assim, a dependência dos programas de benefícios sociais públicos e privados é uma marca da vulnerabilidade.

A fraca capacidade de resiliência é outro sintoma de vulnerabilidade traduzida pela dificuldade de enfrentar tanto os riscos sociais quanto os ambientais. Dificuldades sociais que historicamente o poder público tem tentado solucionar desenvolvendo políticas públicas que não alcançam objetivos satisfatórios. O que se observa é o aumento da violência envolvendo os jovens, bem como a precariedade dos serviços públicos para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade, principalmente no que se refere à moradia, ao transporte público coletivo, à saúde e educação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CELADE – Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia. Nações Unidas. Latin American and Caribbean Demographic Centre. Chapters I and V of the document **Socio-demographic vulnerability: old and new risks for communities, households and individuals**. (LC/R.2086). Prepared by the Population Division of ECLAC – and presented as a reference document at the twenty-ninth session of the Commission (Brasília, Brazil, 6-10 May 2002). Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/11884/LCW3-Vulnerability.pdf>>. Acesso em: maio 2013.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Nações Unidas. **Eslabones de desigualdad, heterogeneidad estructural, empleo y protección social**. Santiago do Chile, Jul. 2012. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/47382/Eslabones_de_la_desigualdad.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2006.

CUTTER, Susan L.; BORUFFE, Bryan J.; W. LYNN, Shirley. **Social vulnerability to environmental Hazards**. University of South Carolina, EUA, 2003. Disponível em: <<http://www.colorado.edu/hazards/resources/socy4037/Cutter%20%20Social%20vulnerability%20to%20environmental%20hazards.pdf>>.

Acesso em: maio 2013.

FERREIRA, Ignez Costa B.; VASCONCELOS, Ana Maria; PENNA, Nelba de Azevedo. **Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades**. 2008. Disponível em: <http://www.ceam.unb.br/oj/arquivos/artigo_nogales.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN (Companhia de Planejamento do Distrito Federal), **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – 2010/2011 – São Sebastião**. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/Pesquisas%20Socioecon%3%B4micas/PDAD/2011/PDAD%20S%3%A3o%20Sebasti%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

KAZTMAN, Rubén. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. In: **BID – Banco Mundial-CEPAL-IDEA**, 5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación). Aguascalientes, 6 al 8 de junio de 2000, Santiago de Chile, CEPAL, p. 275-301, LC/R. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/taller5/24.pdf>>. Acesso em: mar. 2013.

KAZTMAN, Rubén; FILGUEIRA, Fernando. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, José Marcos P. da (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2006.

KOVARIC, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.



MALHEIROS, Jorge M. **Brasília e Lisboa**: dinâmica urbana global e vulnerabilidade socioespacial. Convênio Cooperação Transnacional 2013/2014. Concurso dos Acordos Bilaterais. FCT – Lisboa (Portugal). P. 5. Convênio Cooperação Internacional. /CAPES - Brasil 2013/2014. Brasília - DF (Brasil).

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. O risco em perspectiva. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, 2004. OBSERVATÓRIO DA JUVENTUDE. Disponível em: <www.ceam.unb.br/oj/producoes/24> Acesso em: mar. 2013.

RANDS, Alexandre. Atrasos educacionais explicam 100% das desigualdades de renda entre diferentes regiões do Brasil. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1296185-educacao-explica-100-da-desigualdade-de-renda.shtml>. Acesso em 17/06/2013.

SEABRA, Odete Carvalho de Lima. Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália I. G. (Org.). **Dilemas urbanos**: novas abordagens sobre a cidade. Contexto: São Paulo, 2003.

Trabalho enviado em novembro de 2014

Trabalho aceito em dezembro de 2014