

Um sentido para a vulnerabilidade sociodemográfica nas metrópoles paulistas

José Marcos Pinto da Cunha*

o projeto *Dinâmica intrametropolitana e vulnerabilidade sociodemográfica nas metrópoles do interior paulista: Campinas e Santos*, recentemente aprovado pela FAPESP, e que, em parte, já vinha sendo realizado por um projeto financiado pelo CNPq, inaugura no Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Unicamp uma nova linha de pesquisa sobre a heterogeneidade socioespacial em grandes aglomerações urbanas. Realizado em colaboração com o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur) do Instituto de Economia da Unicamp, este projeto visa, entre outros aspectos, aprofundar a discussão teórica e metodológica sobre o conceito de vulnerabilidade, sua aplicabilidade e potencialidade para o entendimento da diversidade socioespacial.

Uma das graves conseqüências do processo de redistribuição populacional é o fato de que a concentração de população nas aglomerações urbanas, e em especial nas regiões metropolitanas, tem representado um desafio ainda não adequadamente enfrentado pelas políticas públicas. Em um contexto de crise econômica, desenvolvimento socioeconômico desigual, forte concentração da renda e da posse da terra e gradual empobrecimento da população, a fragilidade da regulação da expansão das

metrópoles brasileiras acabou por implicar maior deterioração das condições de vida da população, particularmente no que tange à localização no território e, como decorrência, às condições de moradia e de acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Além disso, constata-se que, na década de 1990, cerca de 50% do crescimento demográfico brasileiro (cerca de 11 milhões de pessoas) ocorreu nas regiões metropolitanas oficiais. Assim sendo, a "questão metropolitana" continua a ser um tema da maior relevância, tanto na agenda da pesquisa sociodemográfica, urbana e ambiental, quanto na agenda das políticas públicas. Nesse sentido, considerou-se oportuno investigar as duas metrópoles paulistas "do interior" que sintetizam com clareza esses problemas e que, ao contrário da Região Metropolitana de São Paulo¹, não têm sido motivo de um processo sistemático de pesquisa acadêmica.

O projeto "Vulnerabilidade", como pretendemos que seja conhecido, visa suprir a fragilidade do conhecimento sobre a expansão dessas duas metrópoles do interior paulista, aprofundando a análise dos fenômenos sociodemográficos, urbanos e ambientais, articulados ao processo de metropolização. Por outro lado, busca explorar e rediscutir o conceito de *vulnerabilidade social*, que permite examinar com um enfoque distinto a diversidade de situações que afetam a população nessas aglomerações urbanas. Utilizando o conceito de *vulnerabilidade social* e com a proposta de ampliá-lo para "vulnerabilidade sociodemográfica", procura também avançar no entendimento dos condicionantes outros - além da pobreza - das condições desiguais de vida das pessoas ou famílias nos contextos urbanos.

Nos vários campos das ciências sociais, um dos principais desafios para o cientista

*Coordenador de projeto, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

1. Nesse caso, vale a pena destacar os projetos desenvolvidos no Centro de Estudo da Metrópole, sediado no Cebrap, que têm contribuído sobremaneira para a análise dos fenômenos metropolitanos do ponto de vista metodológico, inovando em termos do uso dos dados secundários e dos Sistemas de Informações Geográficas (SIGs). Também se destacam os estudos e esforços realizados no âmbito do projeto Rede Metrópoles Prone/CNPq, capitaneado pelo IPPUR-UFRJ e que, no caso de São Paulo, conta com a participação de pesquisadores da FAU-USP e da PUC-SP

é O desenvolvimento de conceitos apropriados. Algumas vezes, este desenvolvimento ocorre a partir de noções adotadas de um vocabulário não-científico, às quais são atribuídos significados mais densos, ao mesmo tempo em que se busca sua vinculação a quadros teóricos abrangentes. *Vulnerabilidade* e *risco* são conceitos desse tipo.

O conceito de vulnerabilidade tem atraído principalmente estudiosos das mudanças ambientais de várias disciplinas, mas apesar disso continua existindo pouco consenso sobre definições apropriadas. Hogan et. ai. (2001) notam que autores como Cutter (199B) identificam 18 tipos diferentes de definição de vulnerabilidade. Esse termo faz parte do vocabulário tanto da academia quanto da sociedade civil, sendo usado sob vários pontos de vista e significados (Torres et ai., 2003; Cepal, 2002; Kowarick, 2002; Watts e Bohle, 1993). Este projeto aponta claramente para um enfoque da vulnerabilidade voltado à apreensão de fatores que tornam os indivíduos e/ou famílias mais ou menos vulneráveis, deixando de enfatizar - embora não necessariamente abandone - as concepções deste conceito com relação ao território. Nesse caso, são as vulnerabilidades de pessoas e não dos recursos naturais que serão o centro de atenção. Assim sendo, o enfoque de vulnerabilidade aqui adotado inclui também o papel de processos sociodemográficos no direcionamento do ônus desses fatores.

Ainda se considera importante confrontar a aderência e a robustez explicativa do conceito de vulnerabilidade com outros conceitos que têm apoiado a investigação de temáticas como segregação socioespacial, *urban sprawl*², pobreza, exclusão social e periferização, conceitos que vêm sendo utilizados, desde os anos 70, por especialistas de várias áreas nos estudos sobre as metrópoles brasileiras e, principalmente, nos estudos sobre as condições de vida e alternativas de sobrevivência da população nas grandes cidades do país.

Do ponto de vista teórico-conceitual, as pesquisas mais recentes sobre o urbano têm privilegiado a análise das transformações na configuração socioespacial das cidades. A desigualdade social nelas encontrada, bastante acirrada nas duas últimas décadas, tem como expressão o que se tem chamado de segregação socioespacial da população de baixa renda. Assim, como se não bastassem as condições precárias da moradia, em termos de infraestrutura, ambientais e de propriedade, o estigma e as grandes chances de desagregação social impõem aos "periferizados" um ônus ainda maior. É nesse sentido que a abordagem da vulnerabilidade, apesar da íntima relação com o processo de segmentação (ou segregação) socioespacial, cria novas alternativas na identificação e análise das estratégias utilizadas pela população para dirimir ou mitigar a acumulação de carências urbanas.

Um dos consensos sobre o conceito de vulnerabilidade é que o mesmo apresenta um caráter multifacetado, abrangendo várias dimensões, a partir das quais é possível identificar situações de vulnerabilidade dos indivíduos, famílias ou comunidades. Tais dimensões dizem respeito a elementos ligados tanto às características próprias dos indivíduos ou famílias, como seus bens e características sociodemográficas, quanto àquelas relativas ao meio social onde eles estão inseridos. O que se percebe é que, de acordo com os estudiosos voltados para o tema, existe um caráter essencial da vulnerabilidade, referido a um atributo relativo à capacidade de resposta diante de situações de risco ou constrangimentos.

Talvez uma das definições que melhor sintetize o conceito de vulnerabilidade seja a apresentada por Chambers (1989):

[...] the exposure to contingencies and stress, and the difficulty of coping with them. Vulnerability has thus two sides: an external side of risks, shocks and stress to which an individual or household is subject; and an

² O padrão horizontal de crescimento urbano com a expansão desordenada da mancha urbana recebe, em inglês, a denominação de *urban sprawl*, processo que será enfatizado neste projeto. Ver Chen (2000), Funon et ai. (2001) e The Southern California Studies Center (2001).

internal side which is defenselessness, meaning lack of means to cope without damaging loss. (Chambers, 1989, p. 1, *apud* Watts e Bohle, 1993, p. 45)

Nessa definição existem três elementos importantes: a exposição a certos riscos, a capacidade de enfrentá-los e a potencialidade de que tragam conseqüências importantes para os afetados.

Em um texto bastante elucidativo, Kaztman considera que a vulnerabilidade pode ser entendida como "a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos socioeconômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração" (Kaztman, 2000, p. 7, tradução livre). Portanto, o autor considera que esta condição seria resultante de uma "defasagem ou falta de sincronia entre os requerimentos de acesso às estruturas de oportunidades que oferecem o mercado, o Estado e a sociedade e os ativos dos domicílios que permitiriam aproveitar estas oportunidades" (*idem*, p. 2).

Assim sendo, a questão básica enfocada pelo conceito é a debilidade ou a força dos ativos que indivíduos, famílias ou, de maneira mais abrangente, domicílios dispõem para enfrentar os riscos existentes no entorno que implicam a perda de bem-estar (Busso, 2001). A idéia geral de vulnerabilidade remeteria, portanto, "a um estado dos domicílios que varia em uma relação inversa à sua capacidade para controlar as forças que modelam o seu próprio destino, ou para combater seus efeitos sobre o bemestar" (Kaztman, 2000, p. 2).

Isso leva a pensar, portanto, que o quadro de vulnerabilidade se delinea a partir de uma conjunção de fatores. Ela resultaria de um agregado de condições e/ou características, em várias dimensões, que, acionadas em conjunto, ou mesmo de maneira individual, podem tornar-se elementos capazes de aumentar a capacidade de resposta aos efeitos de ocorrências (estruturais ou conjunturais) que afetam as condições de bem-estar.

É nesta perspectiva que afloram as vantagens da utilização do conceito de vulnerabilidade social. Seu maior potencial

analítico para abordar a problemática social no espaço intra-urbano perante outros conceitos freqüentemente utilizados como, por exemplo, pobreza (Kaztman, 2000; Watts e Bohle, 1993) - é evidente, na medida em que o mesmo permite considerar outras dimensões fundamentais para captar distinções entre famílias ou pessoas com os mesmos níveis salariais ou de consumo.

O enfoque da vulnerabilidade tem como potencialidade contribuir para identificar indivíduos, grupos e comunidades que por sua menor dotação de ativos e diversificação de estratégias estão expostos a maiores níveis de risco por alterações significativas nos planos sociais, políticos e econômicos que afetam suas condições de vida individual, familiar e comunitária. (Busso, 2001, p. 25)

Acredita-se que ao se adotar um enfoque que permita ir além da dimensão da renda percebida, ou do conjunto de necessidades básicas atendidas, pode-se avançar no entendimento da diferenciação socioespacial existente no plano intra-urbano e, particularmente, fornecer subsídios mais adequados para o planejamento das políticas públicas que visam ao aumento da capacidade de resposta das famílias aos vários riscos (sociais, ambientais, físicos etc.) presentes no espaço urbano.

Como proposto por Kaztman *et al.* (1999, p. 19), a condição de vulnerabilidade deveria ao menos considerar a situação das pessoas quanto aos seguintes aspectos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho; a debilidade de suas relações sociais; finalmente, o grau de regularidade (e poder-se-ia acrescentar a qualidade) de acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social.

[...] as fontes de vulnerabilidade social mais importantes na atualidade estão ligadas aos fenômenos de precariedade e instabilidade no trabalho, vinculados ao funcionamento do mercado, e com a desproteção e insegurança ligadas ao encolhimento do Estado e o debilitamento das instituições primordiais, família e comunidade. (Kaztman, 2000, p. 5, tradução livre)

Ademais, tendo em vista a ênfase deste projeto, acrescentam-se algumas dimensões da organização familiar e do comportamento

demográfico que poderiam interferir nessa condição. Por exemplo, para recuperar a força (ou debilidade) das redes sociais, além da sua dimensão comunitária, poderiam ser considerados vários elementos ligados à estrutura familiar e de parentesco. Poder-se-ia mencionar também outros fatores sociodemográficos que interferem sobre o grau de vulnerabilidade das pessoas e famílias: o progressivo declínio da fecundidade, que, juntamente com a queda da mortalidade, tem implicações decisivas sobre a estrutura por idade da população e, portanto, sobre as demandas específicas por políticas públicas; a transição epidemiológica, que coloca novas preocupações em relação à saúde da população, pela redução de certas enfermidades, a emergência de outras e o recrudescimento de algumas já consideradas extintas; finalmente, as tendências do processo de urbanização/ expansão urbana e mobilidade populacional, por suas implicações nas condições de vida e nos riscos enfrentados pela população na metrópole.

Tendo como objetivo central investigar os processos sociodemográficos, urbanos e ambientais, que derivam do fenômeno metropolitano nas duas regiões metropolitanas do interior paulista, Campinas e Santos, bem como construir uma nova forma de caracterizar a segmentação socioespacial dessas aglomerações urbanas, a partir da discussão e uso do conceito de *vulnerabilidade social*, as atividades de pesquisa serão realizadas em duas etapas distintas e complementares: a primeira envolvendo uma análise exaustiva dos elementos propostos com base em dados secundários disponíveis; a segunda envolvendo a análise de dados primários obtidos a partir de amostragem domiciliar realizada nas regiões metropolitanas de Campinas e Santos.

Em termos gerais, as principais etapas de desenvolvimento do projeto poderiam ser resumidas como:

- I. A discussão teórica aprofundada sobre o conceito de vulnerabilidade social e outros correlatos;
11. A análise dos principais vetores de expansão demográfica das metrópoles, considerando a área relativa à mancha urbana³, e sua relação com aspectos físico-territoriais e de infraestrutura urbana;
111. O estudo do perfil sociodemográfico da população e suas modificações ao longo do tempo, associando-o aos condicionantes do processo de crescimento e estruturação das metrópoles. Ênfase especial será dada ao papel e magnitude da migração intra-metropolitana no crescimento demográfico e à mobilidade pendular⁴;
111. A definição dos elementos que caracterizam o processo de segmentação socioespacial da população nas aglomerações urbanas de Campinas e Santos, com a identificação de *espaços de vulnerabilidade*;
- V. A criação de um banco de dados georreferenciado e de um atlas para as duas regiões metropolitanas;
- VI. A realização de uma pesquisa domiciliar em cada uma das regiões metropolitanas visando aprofundamentos dos fenômenos estudados.

O projeto iniciou-se oficialmente em agosto de 2004, muito embora várias atividades e alguns estudos já tenham sido realizados antes, como subprojetos dos pesquisadores envolvidos apoiados pelo CNPq. Alguns desses estudos podem ser acessados pela *homepage* do projeto (<http://cendoc.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade>), entre eles um atlas sobre a Região Metropolitana de Campinas intitulado *Campinas metropolitana: diversidades socioespaciais*, no qual se apresenta uma radiografia das condições sociodemográficas da região, com informações desagregadas em nível intramunicipal.

³Neste caso, o uso de imagens de satélite permitirá a recuperação da mancha. Estudos preliminares sobre a compatibilização dos dados de setores censitários com a imagem de satélite já estão em desenvolvimento no NEPO e no Nesur.

⁴Refere-se ao deslocamento cotidiano de pessoas entre municípios para fins de trabalho ou estudo. Esta informação consta dos Censos de 1980 e 2000.

Referências bibliográficas

- BUSSO, G. La vulnerabilidad social y las políticas sociales a inicios del siglo XXI: una aproximación a sus potencialidades y limitaciones para los países latinoamericanos. Santiago de Chile: CEPAL/Celade, 2001.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos e nuevos riesgos para comunidades, hogares e personas. Santiago de Chile: LC/G 2170, 2002 (Síntesis e Conclusiones).
- CHAMBERS, R. Vulnerability, coping and policy. IDS Bulletin, v. 20, n. 2, 1989.
- CHEN, D.T. The science of smart growth. Scientific American, Nova York, dec. 2000.
- CUTTER, S.L. Vulnerability to environmental hazards. Progress in Human Geography, Londres, v. 20, n. 4, 1996.
- FULTON, W. et al. Who sprawls most? How growth patterns differ across the U.S. Washington: The Brookings Institution, Center on Urban & Metropolitan Policy, 2001.
- HOGAN et al. Urbanização e vulnerabilidade socioambiental: o caso de Campinas. In: Hogan et al. (orgs.), Migração e ambiente nas aglomerações urbanas. Campinas: NEPO-Unicamp, 2001.
- KAZTMAN. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000 (Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones). Disponível em : < hUp://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos>.
- et al. Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Santiago de Chile: OIT, 1999 (Documento de Trabajo, 107).
- KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 63, 2002.
- THE SOUTHERN CALIFORNIA STUDIES CENTER. Sprawl hits the wall: confronting the realities of Metropolitan Los Angeles. Washington: USC/Brookings Institution, 2001.
- TORRES, H. da G. et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003.
- WATTS, M.J. e BOHLE, H.G. The space of vulnerability: the causal structure of hunger and famine. progress in Human Geography, Londres, v. 17, n. 1, 1993.

Recebido para publicação em 07/01/2005.

Aceito para publicação em 11/01/2005.