

ANÁLISE DA VULNERABILIDADE SOCIAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA SOL NASCENTE/PÔR DO SOL BASEADA EM DADOS DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL NO ANO DE 2018

Lara Letícia Santana da Silva¹ | Matheus Henrique Dias Rolim²
Luciano Pereira da Silva³

Como citar: da Silva, L. L. S., Rolim, M. H. D., da Silva, L. P. ANÁLISE DA VULNERABILIDADE SOCIAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA SOL NASCENTE/PÔR DO SOL BASEADA EM DADOS DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL NO ANO DE 2018. *Revista Análise Econômica E Políticas Públicas - RAEPP*, 1(02), 55–76. 2021.

Resumo: O artigo teve como objetivo analisar a configuração da vulnerabilidade social na Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol a partir do estudo das quatro dimensões abordadas pelo Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal - IVS-DF, elaborado com base em dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do ano de 2018. A descrição dos indicadores visou subsidiar a identificação dos grupos populacionais que passam por processos de vulnerabilidade, além de apresentar um comparativo entre os resultados obtidos pelas Regiões Administrativas (RA) Sol Nascente/Pôr do Sol e Ceilândia (área da qual foi desmembrada) com as médias obtidas pelo Distrito Federal (DF). Com vistas a exibir um panorama sucinto, a pesquisa evidenciou breve contexto histórico acerca do surgimento dos primeiros loteamentos da cidade e as implicações negativas geradas pela ausência de infraestrutura, com o intuito de sugerir mudanças em prol do fortalecimento das ações de cunho social na região e promover o rompimento das barreiras de desigualdade estabelecidas. Ademais, como um dos principais resultados encontrados, verificou-se que as Regiões Administrativas com índices mais elevados de vulnerabilidade social e com indicadores mais expostos a situações potencializadoras de vulnerabilidade são as que se localizam nas áreas mais periféricas ao centro econômico do Distrito Federal, a cidade de Brasília, como é o caso da Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol.

Palavras-chave: Vulnerabilidade Social. Planejamento Urbano. Sol Nascente. Pôr do Sol.

Abstract: The article sought to analyze the configuration of social vulnerability in the Administrative Region of Sol Nascente/Pôr do Sol from the study of the four dimensions addressed by the Social Vulnerability Index of the Federal District - IVS-DF, grounded on data from the District Survey by Household Sample of 2018. The

¹Tecnóloga em Gestão Pública. Instituto Federal de Brasília (IFB). E-mail: tirusdasophia@gmail.com.

²Tecnólogo em Gestão Pública. Instituto Federal de Brasília (IFB). E-mail: matheus.henriquedx@gmail.com.

³Doutor em Geografia (UFG). Doutorando em Economia (UnB). Professor do Instituto Federal de Brasília (IFB). E-mail: lucianosrp@gmail.com.

description of the indicators aimed to subsidize the identification of population groups that undergo vulnerability processes, presenting, in addition, a comparison between the results obtained by the Administrative Regions (AR) Sol Nascente/Pôr do Sol and Ceilândia (from where it dismembered) with the averages obtained by the Federal District (DF). To evidence a short overview, the research set forth a brief historical context regarding the emergence of the first subdivisions in the city and the negative implications generated by the lack of infrastructure, aiming to suggest changes in regarding the actions of social nature in the region and promoting the break down of the established barriers of inequality. Moreover, one of the main results found was that the Administrative Regions with higher social vulnerability indexes and with indicators more exposed to situations that increase vulnerability are the ones located in the most peripheral areas to the economic center of the Federal District, the city of Brasília, as is the case of the Sol Nascente/Pôr do Sol Administrative Region.

Keywords: Vulnerability. Social vulnerability. Urban planning. Sol Nascente. Pôr do Sol.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), intitulada como Constituição Cidadã, trouxe em seu texto um ideário pautado em mudanças que visam o bem-estar social. Conforme seu artigo 3º, inciso III, um dos objetivos fundamentais do Brasil é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A norma traz também, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Conforme estudos divulgados pelo (IPEA, 2018), consoante ao período entre 2000 e 2010, no que concerne a uma análise dos municípios brasileiros, os resultados demonstram avanços consideráveis na redução da vulnerabilidade social no país. Persistem, no entanto, as desigualdades macrorregionais. Os municípios do centro-sul do país apresentaram resultados de menor vulnerabilidade social, especialmente em 2010 (IPEA, 2018). No entanto, é visível que as raízes da desigualdade permeiam o surgimento da sociedade brasileira e fazem com que seja necessário vislumbrar o panorama histórico para entender o que ocorre na atualidade.

Com intuito de delimitar a área deste estudo, introduziremos o surgimento da atual capital do Brasil, idealizada durante décadas e abrangida por um jogo de interesses veemente em seu processo de formação. Sua criação nos aproxima do entendimento das cidades como expressão do rápido desenvolvimento do espaço urbano e da insurgente vulnerabilidade ressaltada pela dinâmica de concentração do precário planejamento infraestrutural e territorial.

A interiorização da Capital Federal no final da década de 1950 gerou grande imigração de trabalhadores vindos de diversas cidades do País. Os candangos, como eram chamados, chegaram ao Centro-Oeste em busca de trabalho e novas oportunidades. Seguindo tal ótica, as condições presentes à época para aqueles trabalhadores eram desumanas. Não houve uma política de instalação para o contingente de pessoas atraídas pela possibilidade de um novo começo, o que as levou a se fixarem em

barracões e alojamentos perto do Plano Piloto. Essa situação fez surgir as primeiras invasões e favelas no entorno de Brasília, as quais, depois, deram lugar às cidades satélites (hoje denominadas Regiões Administrativas).

O Decreto nº 19.040 (BRASIL, 1998), de 18 de fevereiro de 1998, proíbe em seu texto a designação de cidade-satélite nos documentos oficiais que circunscrevem o Governo do Distrito Federal, vedando a utilização da expressão. A Lei nº 4.545 (BRASIL, 1964), de 10 de dezembro de 1964, com o intuito de regulamentar e dispor sobre a reestruturação administrativa, preceitua em seu artigo 9º a divisão do Distrito Federal em Regiões Administrativas para fins de descentralização e coordenação dos serviços de natureza local. Ainda segundo a mesma lei, o parágrafo segundo de seu artigo 10 frisa que cada uma dessas Regiões terá anexo próprio no Orçamento Geral local. Outrossim, de acordo com o artigo 13 da Lei Orgânica do Distrito Federal, as Regiões Administrativas deverão ser criadas mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

Segundo Gouvêa (1995, p. 67), “antes mesmo de a cidade [de Brasília] ser inaugurada, deu-se início ao processo de desativação dos acampamentos de obras e erradicação das favelas próximas ao Plano Piloto”. As causas da vertiginosa desigualdade presente nas cidades brasileiras ligam-se à ampla e rápida urbanização, a qual vem desacompanhada de ações e políticas de desenvolvimento urbano adequadas. Essa incapacidade dos novos assentamentos urbanos em acolher o crescente contingente populacional e as atividades vindouras nos novos territórios resultou em um adensamento precário em diversas cidades do Brasil. No final da década de 60, a cidade de Ceilândia surgiu em decorrência de uma grande realocação da população ocupante de áreas irregulares, através da Campanha de Erradicação das Invasões (CEI) - que deu origem ao nome da cidade (PDAD, 2018).

Durante a década de 1990, dois loteamentos - Sol Nascente e Pôr do Sol - emergiram na Ceilândia, a partir de áreas destinadas a atividades rurais e da subdivisão de chácaras, fruto da especulação imobiliária sem controle institucional. Esses loteamentos constituíram favelas e, como consequência, promoveram o adensamento local em virtude do crescimento horizontal. Anteriormente localizados na Região Administrativa de Ceilândia (RA IX), os setores supracitados se compilaram e constituíram a 32ª Região Administrativa do Distrito Federal, denominada de Sol Nascente/Pôr do Sol. A referida RA foi instituída pela Lei nº 6.359 (DF, 2019), de 14 de agosto de 2019.

Devido ao processo de segregação socioespacial em que estas duas localidades foram constituídas, a população residente não consegue usufruir de diversos direitos sociais de maneira plena. Esse processo corrobora com o contexto de vulnerabilidade social desses habitantes. A vulnerabilidade social tem relação com a ausência ou insuficiência de meios para a consecução de direitos de diversas dimensões como apontado por Barbosa, Penna e Ferreira (2014, p. 25): “[...] 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”. Com o intuito de subsidiar a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) e contribuir para a análise da desigualdade nesse âmbito, foi elaborado o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF), pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, que é estimado através de 24 indicadores, divididos em 4 dimensões.

O estudo teve como intuito observar as problemáticas que caracterizam a vulnerabilidade social na 32ª RA do Distrito Federal, Sol Nascente/Pôr do Sol, a

qual é marcada por um desenvolvimento urbano carente de políticas infra estruturais, pela apropriação de terras públicas, e, substancialmente, pelo adensamento rápido e informal da cidade. O objeto da pesquisa foi a RA XXXII - Sol Nascente/Pôr do Sol - instituída pela Lei nº 6.359/2019 (DF, 2019), que compreende os antigos assentamentos da RA IX – Ceilândia. Isto posto, este trabalho pretendeu responder a seguinte pergunta: Como se configura a Vulnerabilidade Social em tal Região Administrativa a partir do Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal (IVS-DF) mensurado com base nos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) do ano de 2018.

Para isso, o artigo foi estruturado em seis seções, sendo a primeira delas esta introdução. A segunda seção traz um breve histórico e caracterização da Região administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol, a terceira seção aborda os conceitos de vulnerabilidade social adotados na pesquisa e na construção do IVS-DF, a quarta seção apresenta os procedimentos metodológicos, a quinta seção por sua vez traz os principais resultados obtidos a partir da análise dos dados obtidos do IVS-DF e a sexta seção conta com as considerações finais.

2 HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA SOL NASCENTE/PÔR DO SOL (RA XXXII)

Antigo assentamento de Ceilândia, o Sol Nascente foi deixando de ser uma área rural para se tornar uma grande cidade da capital, por volta dos anos 1990. Organizado em três trechos, a região passa por um processo de urbanização constante, assim como o Pôr do Sol. Juntos, esses setores habitacionais constituem a 32ª Região Administrativa do Distrito Federal e possuem seu surgimento pleiteado em um histórico de desordem ocupacional.

Em 2008, através da sanção da Lei Complementar nº 785 (BRASIL, 2008), os loteamentos compreendidos por Sol Nascente/Pôr do Sol, ainda inseridos em Ceilândia, foram transformados em Áreas de Regularização de Interesse Social, e medidas que visavam a melhoria da infraestrutura para uma futura regularização começaram a ser tomadas.

Antes de terem sua denominação focalizada como Áreas de Relevante Interesse Social, tais espaços atendiam sob a denominação de condomínios. Moura (2010) aponta que o fator o qual diferenciava o Condomínio Sol Nascente de outras áreas de ocupação irregular, outrora denominadas de “invasões” ou “favelas” por diferentes atores no campo político, era o fato do Sol Nascente ter um CNPJ. Assim, é ressaltado que, como condomínio, havia a possibilidade de se aliar a outros “condomínios” os quais, apesar de abrigarem populações de extratos sociais distantes, compartilhavam da situação de irregularidade fundiária. Acerca do tema, a autora frisou o seguinte:

Se, para segmentos das camadas médias, viver em condomínio pode designar um modo de vida específico, com “maior qualidade de vida”, para os habitantes do Sol Nascente, o condomínio é uma forma de ter acesso à cidade, sem ser chamado de invasor ou favelado. (MOURA, 2010, p. 295).

Atualmente, alguns trechos locais já se encontram regularizados, e a maior parte dos outros está em processo de regularização. A tabela 1 apresenta uma esquematização das legislações que abarcam a evolução da cidade em questão, expondo

também, desta maneira, os decretos que aprovaram os projetos de regularização fundiária dos parcelamentos - que hoje constituem a RA XXXII - referentes aos trechos I e II.

Tabela 1: - Evolução histórica da criação da RA – Sol Nascente/Pôr do Sol no Distrito Federal conforme legislações pertinentes

Criação das ARIS SHSN e SHPS	Lei Complementar nº 785/2008
Projeto Urbanístico das ARIS SHSN e SHPS	Lei ° 10.257/ 2011 –Estatuto da Cidade Lei Complementar nº 803/ 2009 – PDOT Termo de Ajustamento nº 002/2007- MPDFT e GDF; e Termo de Ajustamento nº 003/2008
Aprovação do Projeto de Regularização Fundiária do Parcelamento SN – Trecho 1	Decreto nº 33.656/2012
Aprovação do Projeto de Regularização Fundiária do Parcelamento SN – Trecho 2	Decreto nº 34.935/2013
Sol Nascente – Trecho 3	Ainda não passou por regularização fundiária. O projeto urbanístico para este trecho está em desenvolvimento.
Criação da RA – XXXII Sol Nascente/Pôr do Sol	Lei nº 6.359/2019

Fonte : Elaborado pelos autores (2021). SHSN – Setor Habitacional Sol Nascente. SHPS – Setor Habitacional Pôr do Sol. SN – Sol Nascente

O fracionamento irregular de terrenos que deu origem à Região foi marcado por condições mínimas de infraestrutura. Em 2013, segundo a Pesquisa Distrital de Amostra de Domicílios (PDAD, 2013), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal, sua população já alcançava o número de 78.892 habitantes.

Dados da CODEPLAN apontam que, no ano de 2015, a Ceilândia já contava com 29,10 km² de área urbana ocupada e compreendia os condomínios que ainda estavam em processo de regularização: Sol Nascente e Pôr do Sol.

Com base em tal decurso e conforme disposto no artigo 10, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), o Distrito Federal é organizado em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida. Outrossim, o trâmite para a criação de uma RA envolve uma gama de ações entre a sociedade civil e o setor público, no caso dos setores habitacionais supracitados não foi diferente.

A demanda popular em prol da reivindicação de independência da área sempre foi uma pauta gritante. A crença dos habitantes residia na esperança de a desfragmentação com a Ceilândia possibilitar respostas ágeis e centralizar as cobranças locais. O processo se deu de maneira conturbada e com fortes pressões sociais, sendo envolto de adiamentos e incertezas.

O desmembramento da região virou promessa de campanha no mandato do Senhor Ibaneis Rocha. Em janeiro de 2019, o governador anunciou o intuito de publicar um decreto que acrescentaria ao DF três novas RAs, as quais seriam: Arapoanga, Arniqueira e Sol Nascente/Pôr do Sol. No entanto, consoante ao previsto

no artigo 13 da LODEF, a criação ou extinção de Regiões Administrativas somente pode ocorrer mediante lei aprovada na Câmara Legislativa e, portanto, o governador teve que recuar da decisão.

Após voltar atrás na decisão especulada, o Governo do Distrito Federal (GDF) anunciou a criação de um grupo de trabalho para discorrer sobre o tema. Em 09 de março de 2019 foi realizada, na Escola Classe nº 11 de Ceilândia, uma audiência pública com o intuito de debater a criação da nova cidade e servir como parâmetro para a elaboração do Projeto de Lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo para análise dos Deputados Distritais. Nesta mesma audiência, se deu a aprovação para a elaboração do respectivo projeto que trataria da criação da Região Administrativa XXXII.

No dia 25 de junho, do ano de 2019, a Comissão de Assuntos Fundiários (CAF) se reuniu para emitir o parecer acerca da criação da já mencionada RA. A CAF é uma das Comissões Permanentes que integra a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e tem como função, consoante ao exposto no portal do governo distrital⁴, analisar matérias sobre parcelamento do solo e criação de núcleos rurais, normas de construção e mudança de destinação de áreas, habitação, direitos urbanísticos, bem como proposições ligadas ao plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais, entre outros temas de natureza fundiária.

No início da sessão da CAF, o Deputado Distrital João Hermeto de Oliveira Neto, ocupante do cargo de subtenente da Polícia Militar do Distrito Federal e integrante do partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB), anunciou que a aprovação em plenário tinha sido adiada contra a vontade dele, mas que a matéria seria analisada pelo grupo, por consideração aos moradores dos setores presentes na Casa. “O Sol Nascente e o Pôr do Sol precisam deixar de ser quintal de Ceilândia. Precisamos dar atenção à região, fiscalizar e cobrar a implantação correta”, defendeu. (ALMEIDA, 2019). A proposta encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa Distrital previa, sobretudo, que os servidores necessários para a implantação da nova região seriam advindos da Administração Regional de Ceilândia, conforme o artigo 2º da Lei nº 6.359/2019 (DF, 2019).

Após muita pressão por parte dos habitantes e o desenrolar das consultas e análises necessárias para elaboração do relatório final pela CAF, que também teve como agentes envolvidos o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan), a votação do projeto de lei foi marcada para o mês agosto com vistas à sanção do Governador. A Região foi enfim desmembrada de Ceilândia no dia 14 de agosto de 2019, após a Lei nº 6.359 ter sido sancionada. José Goudim Carneiro, líder comunitário do Sol Nascente, tornou-se o primeiro administrador da Região. Conforme demonstrado na Figura 1, em relação ao espaço estudado, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal⁵, como peça de planejamento territorial, estabelece diversas Unidades de Planejamento Territorial (UPT). Essas UPT's são áreas que circunscrevem as Regiões Administrativas (RAs). A RA XXXII - Sol Nascente e Pôr do Sol encontra-se na UPT - Oeste, área que também abrange outras regiões, a saber: Brazlândia, Samambaia, Taguatinga e Ceilândia. Além disso, grande parte desta área está em processo de conurbação com Ceilândia e com os bairros P.Sul e P.Norte.

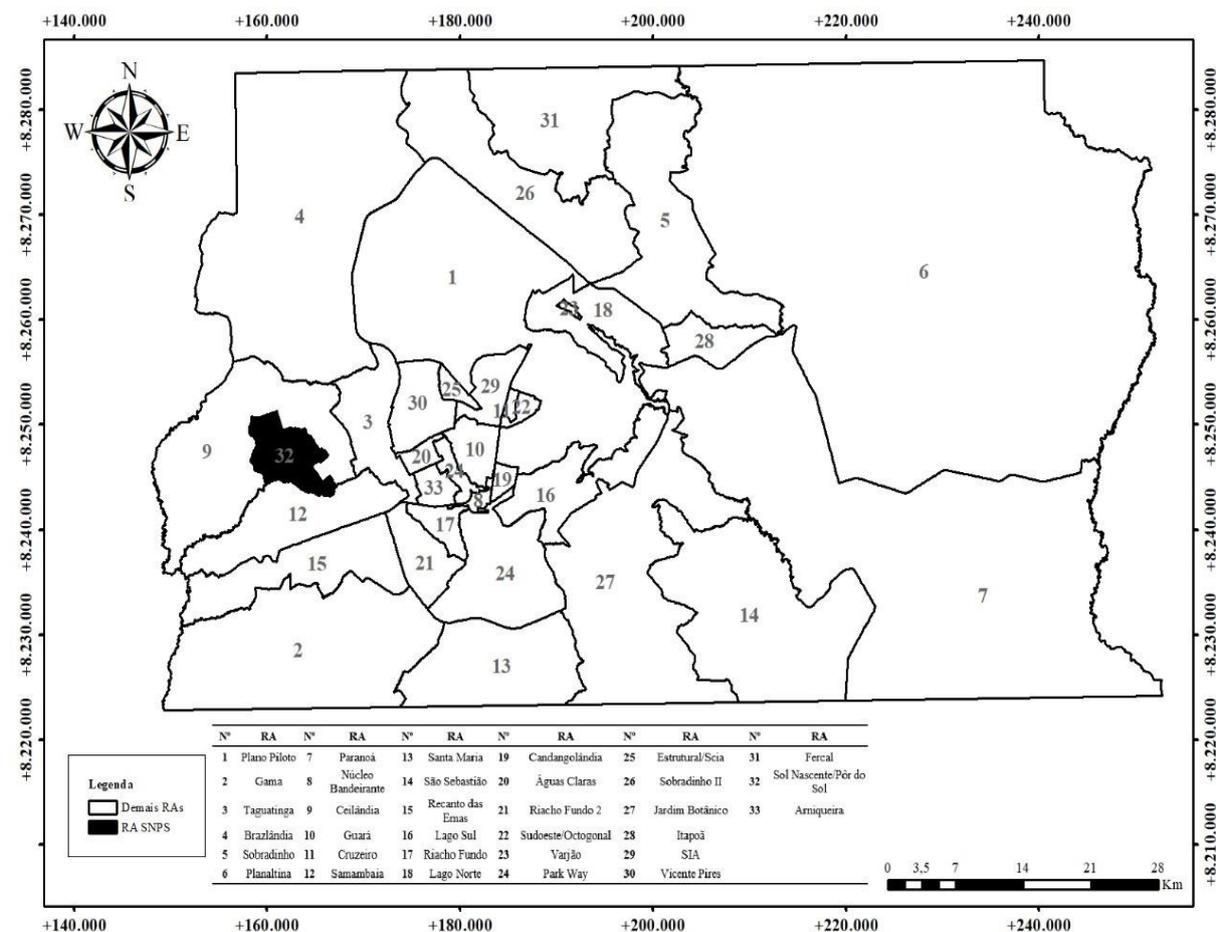
Durante o período de escrita deste artigo, a divisão político-administrativa do Distrito Federal contempla 33 Regiões Administrativas, conforme Figura 1, criadas por

⁴<https://www.cl.df.gov.br/caf>

⁵Lei Complementar nº. 803/2009.

meio de leis e decretos. Seus limites físicos retratam a jurisdição da ação governamental para fins de descentralização administrativa e coordenação dos serviços públicos. Apenas 19 Regiões Administrativas contavam com poligonais definidas oficialmente, no entanto, em dezembro de 2019, foi aprovado pela Câmara Legislativa (CLDF) o projeto de Lei Complementar nº 19, que consolida e define os limites geográficos das trinta e três regiões existentes. Conseqüentemente, no mesmo mês, após sanção da Lei Complementar nº 958/2019, todas as RAs passaram a ter delimitações oficiais.

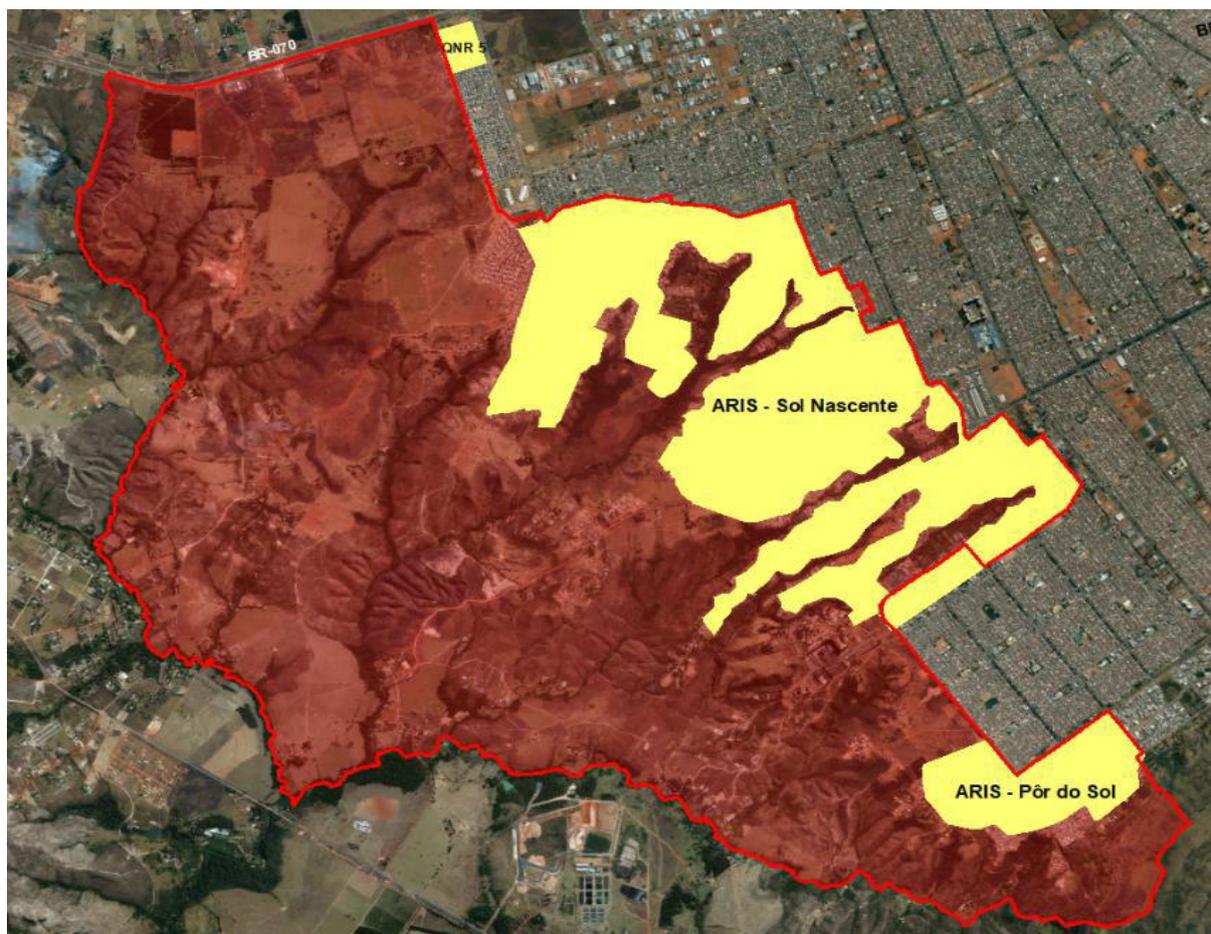
Figura 1 – Limites da Região Administrativa XXXII - Sol Nascente/Pôr do Sol, após promulgação da Lei nº 6.359/2019



Fonte: Elaborado pelos autores, com utilização do software ArcGis 10.4.1 (2021).

Na Figura 2, a perspectiva apresentada utiliza como critério as áreas de regularização do PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial) e o endereçamento inerentes ao limite leste. Nesse viés, salienta-se que tanto Sol Nascente, quanto Pôr do Sol são porções caracterizadas como Áreas de Interesse Social (ARIS). Cabendo ressaltar que de acordo com o Art. 126. da Lei Complementar nº 803 (BRASIL, 2009), de 25 de abril de 2009, “as Áreas de Regularização de Interesse Social são consideradas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, nos termos do Estatuto da Cidade, e têm como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda” (Brasília, 2009) e ainda consoante ao art. 127 da mesma lei, “as Áreas de Regularização de Interesse Social terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público”.

Figura 2 – Caracterização da ARIS – Sol Nascente/ Pôr do Sol, no Distrito Federal, em 2019



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - Secretaria Executiva das Cidades (2019)

O intuito do PDOT é facilitar a regularização dos assentamentos, assim como de setores habitacionais surgentes. A existência de um plano de ordenamento para novos territórios pressupõe desenvolver áreas urbanas mais organizadas e menos propensas a vulnerabilidades decorrentes de um crescimento disperso e sem controle. Nesse ínterim, como será destacado no decorrer desta pesquisa, é a ausência de continuidade na expansão das áreas urbanas que fortalece os extremos da desigualdade no território social.

3 CONCEITUANDO VULNERABILIDADE SOCIAL

Tanto o risco quanto a vulnerabilidade são conceitos multifacetados e polisêmicos. Tais definições são muitas vezes utilizadas como sinônimas, no entanto, isso acontece de maneira errônea. Segundo Mourão (2019, p. 16) “o emprego do termo vulnerabilidade, por vezes, relaciona-se a risco apesar da diferença entre os conceitos.” O risco e a vulnerabilidade enquadram-se em perspectivas distintas, contudo, são intrinsecamente ligados. Neste trabalho, tomaremos o entendimento de Janczura (2012) o qual expõe que o risco faz referência às fragilidades da sociedade contem-

porânea, enquanto que a vulnerabilidade diz respeito à condição dos indivíduos nessa sociedade.

Consoante a isso, será agora explorado o conceito de vulnerabilidade e sua rica gama de definições, atendo-se ao fato de que ela se evidencia como resultante do processo de expansão capitalista, sucedido pelo adensamento informal dos núcleos urbanos e pelo crescimento célere das cidades.

A vulnerabilidade social pode ser abordada a partir de diferentes enfoques, tendo em vista que envolve várias dimensões do conhecimento. Desta forma, não há um conceito único do termo aqui trabalhado. Em um panorama geral, a vulnerabilidade reflete um processo de desagregação social dependente de variáveis sociais, econômicas, ambientais, culturais, além de outras. Representa também uma série de privações não só materiais, como subjetivas, por afetar o Estado de Bem-Estar Social dos indivíduos.

O caráter multidimensional da vulnerabilidade - na medida em que afeta, em diferente grau e trejeitos, indivíduos e comunidades - abarca uma posição dual: ao mesmo tempo em que permite abranger inúmeros campos de atuação, acaba por ser um entrave para sua análise, pois dificulta que haja uma concisão restrita a um paradigma único e concreto.

Este estudo adotou o entendimento abordado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e acolhido pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) na elaboração do IVS-DF: a vulnerabilidade como reflexo da ausência ou insuficiência de ativos que podem em grande medida ser providos pelo Estado, constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional

A CODEPLAN desenvolveu um Índice de Vulnerabilidade Social para o Distrito Federal, porém desagregando o índice para cada Região Administrativa. Para consecução, foram utilizados dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PDAD, 2018). Cabe frisar que a PDAD é realizada a cada biênio e tem como objetivo primordial levantar dados estatísticos sobre migração, infraestrutura, demografia e aspectos socioeconômicos das RAs. É importante ressaltar que a abrangência geográfica da PDAD é a área urbana ou com características urbanas do Distrito Federal e a unidade de investigação é o Domicílio Particular.

Para mensurar os dados supracitados, a pesquisa utilizou-se do método probabilístico tendo como amostra as 31 Regiões Administrativas existentes à época. Esta análise sucedeu-se apenas com 31 regiões, visto que as RAs Sol Nascente/Pôr do Sol e Arniqueira ainda não haviam sido desmembradas. Não obstante, houve a necessidade de se realizar uma ponderação acerca dos dados para essas duas últimas regiões instituídas à posteriori, no ano 2019⁶. A fim de elaborar o IVS-DF, foi utilizada a mesma metodologia já aplicada pelo IPEA para cálculos do índice de vulnerabilidade. Entretanto, com o intuito de melhor encaixar a metodologia adotada foram executadas mudanças, dado que “os indicadores selecionados pelo Ipea para refletir a vulnerabilidade em todo o Brasil eram insuficientes para refletir os aspectos mais relevantes de vulnerabilidade social no DF.” (CODEPLAN, 2020, p. 7). Em vista disso, foram necessárias 5 fases para adequação dos indicadores.

Dos 16 indicadores utilizados pelo IPEA, sucede-se o cálculo de 14 na primeira fase de elaboração do IVS-DF. Tendo em vista os aspectos do Distrito Federal, houve baixa variabilidade de índices e assim constatou-se que os indicadores não eram

⁶CODEPLAN (2020, p. 10 -11)

sensíveis o suficiente para refletir a realidade brasileira.

Em síntese, para a elaboração do índice desagregado não foram utilizados exatamente os mesmos indicadores utilizados pelo IPEA. A primeira diferença está no número de dimensões abordadas, para o IVS- IPEA tem-se três, no IVS-DF, por outro lado foi adicionada uma nova dimensão, resultando em 24 indicadores. Entre as dimensões, buscou-se refletir bem os indicadores utilizados pela metodologia adotada pelo IPEA.

O cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal é uma média ponderada da soma dos indicadores de cada dimensão das Regiões Administrativas, conforme mostrado na equação (Figura 3): D1 (DIAU) – Dimensão Infraestrutura e Ambiente; D2 (DCH) – Dimensão Capital Humano; D3 (DRT) – Dimensão Trabalho e Renda; D4 (DH) – Dimensão Habitacional.

Figura 3 –Equação do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-DF) conforme CODEPLAN, 2020

$$\text{IVS-DF} = \frac{\text{D1 (DIAU)} + \text{D2 (DCH)} + \text{D3 (DRT)} + \text{D4 (DH)}}{4}$$

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base no IVS-DF (CODEPLAN, 2020).

4 METODOLOGIA

A pesquisa se caracterizou como do tipo descritiva de abordagem quantitativa, na qual buscou descrever a construção social da vulnerabilidade da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol no Distrito Federal. Foram utilizados dados secundários da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada no ano de 2018 pela CODEPLAN, da qual foi possível compreender outros aspectos socioeconômicos da população local. A vulnerabilidade social foi analisada a partir de dados do IVS-DF, elaborado pela CODEPLAN, nos quais foram obtidos dados acerca das quatro dimensões do referido índice e de seus respectivos indicadores.

Quanto aos procedimentos e técnicas utilizadas, as análises e tratamento dos dados se deram com a utilização do software Microsoft Excel 2013, e para a confecção dos mapas, foi utilizado o arquivo shapefile - obtido no sítio da CODEPLAN/DF, além do software ArcGIS, versão 10.4.1.

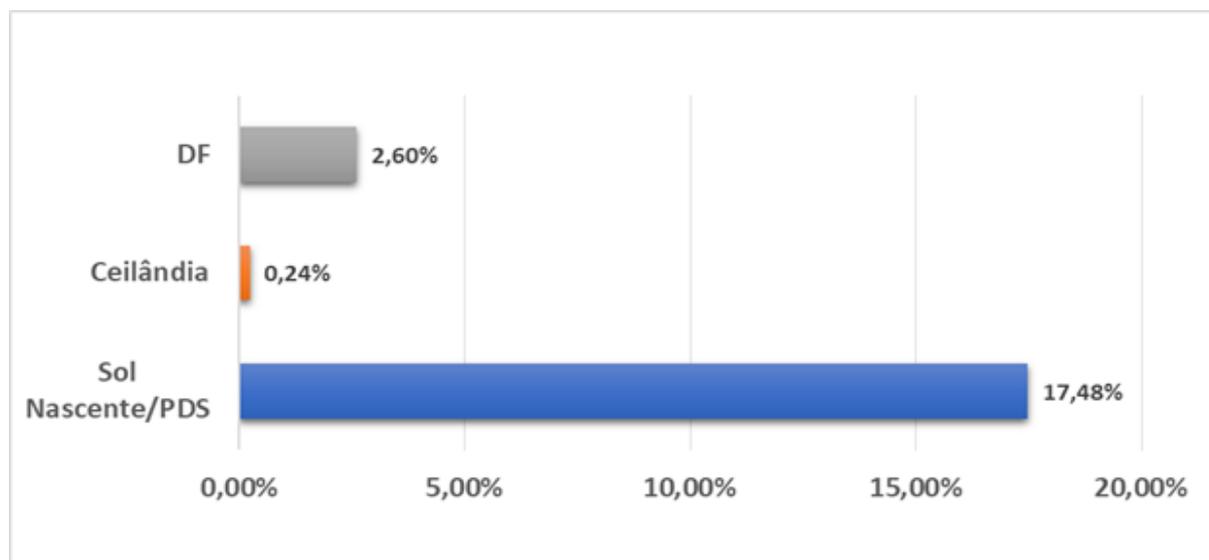
Os resultados desta pesquisa buscaram tratar os dados recolhidos de modo a destacar o indicador mais expressivo em cada uma das dimensões do IVS-DF. O propósito deste estudo foi tratar os dados de modo a possibilitar uma comparação do Índice de Vulnerabilidade Social da Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol, não só com o Distrito Federal como um todo, mas também com o Índice de Vulnerabilidade Social referente à área da Região Administrativa de Ceilândia, a qual pertencia antes de ser desmembrada.

5 DIMENSÕES E INDICADORES DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DO DF – SOL NASCENTE/PÔR DO SOL – COM BASE EM DADOS DO IVS-DF PARA O ANO DE 2018

Tendo como base os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD, 2018) e a compatibilização realizada após a nova delimitação das regiões, além síntese estatística distrital, a localidade de Ceilândia enquadra-se como a mais populosa do Distrito Federal, com 349.955 habitantes, correspondendo à cerca de 12,1% do Distrito Federal. Já a localidade da RA Sol Nascente/Pôr do Sol possui a população total de 83.102 habitantes, com quantidades bem similares entre indivíduos do sexo masculino e feminino.

Ainda em relação aos dados demográficos, segundo as estimativas feitas pela CODEPLAN, esta região tinha cerca de 7,5 mil habitantes em 2000 e, entre 2000 e 2010, teve um crescimento populacional anual de 25,96%, com uma população dez vezes maior no final deste período, cerca de 75 mil habitantes. Entre 2010 e 2015, as taxas de crescimento anuais se aproximaram de 2,12% a.a e entre 2015 e 2020, 1,32% ao ano. Nesta seção serão apresentados os resultados referentes ao índice geral e aos resultados por dimensão, evidenciando alguns indicadores em cada dimensão. Na Figura 4, estão demonstrados os resultados do IVS-DF para todas as Regiões Administrativas do DF.

Figura 5 –Análise do Acesso a Saneamento Básico para as Regiões Administrativas Sol Nascente/Pôr do sol, Ceilândia para o Distrito Federal conforme o IVS-DF com base em dados de 2018

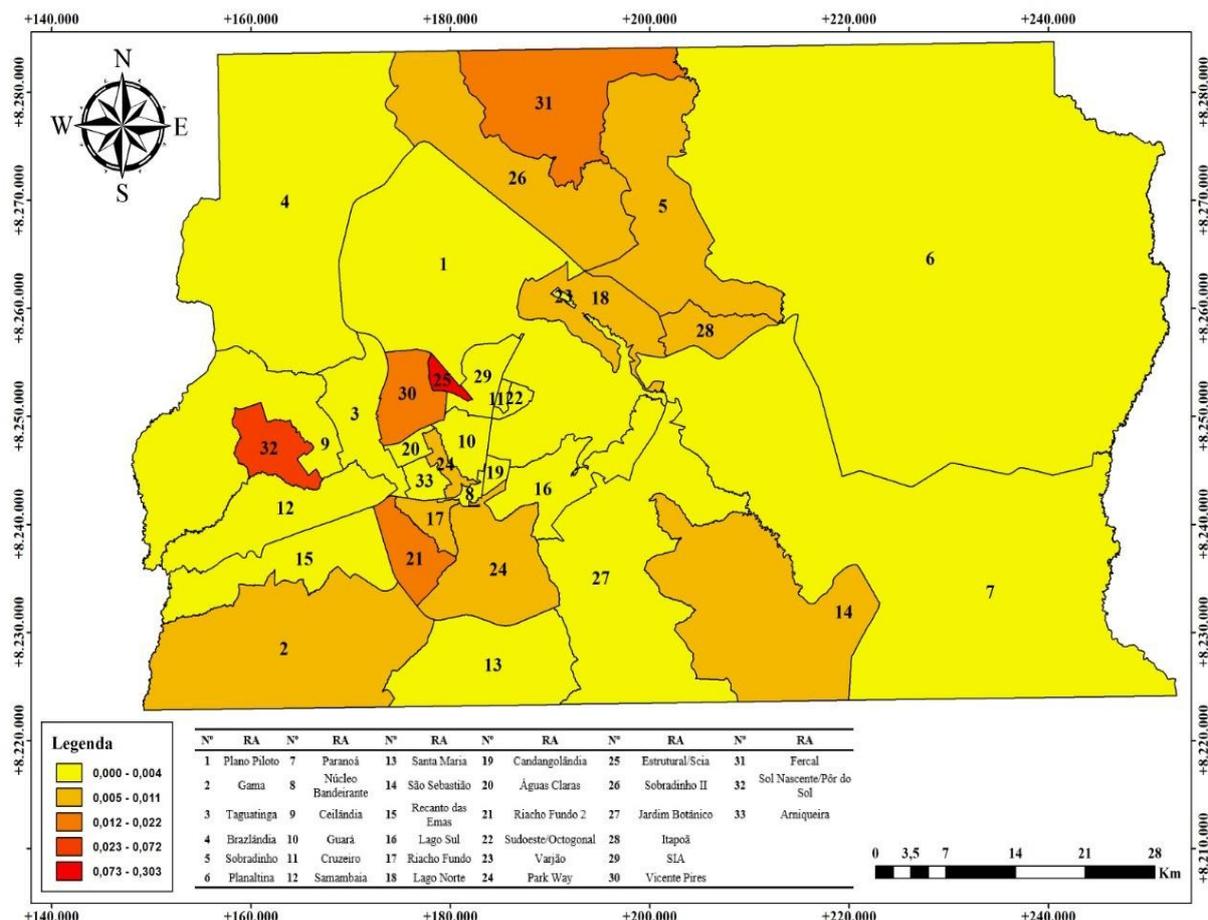


Fonte: Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020).

O indicador Acesso a Saneamento Básico é calculado com base no número de pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral ou cujo o esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto/fossa séptica ou não têm coleta de lixo dividido pela população total.

Os resultados para a RA em comento são alarmantes, uma vez que superam em muito os resultados da Ceilândia. Segundo os dados da (PDAD, 2018), 18,8% dos domicílios utilizavam fossa rudimentar, 42,1% utilizavam fossa séptica e apenas 53% dos domicílios eram ligados a rede da CAESB, enquanto em Ceilândia 99,6% dos domicílios eram ligados a rede da CAESB. Ademais, o indicador Condição Viária é calculado com base no número de pessoas que vivem em domicílios cuja rua não é asfaltada ou pavimentada, não tem iluminação e está sujeita a alagamentos dividido pela população total, conforme é demonstrado na Figura 6.

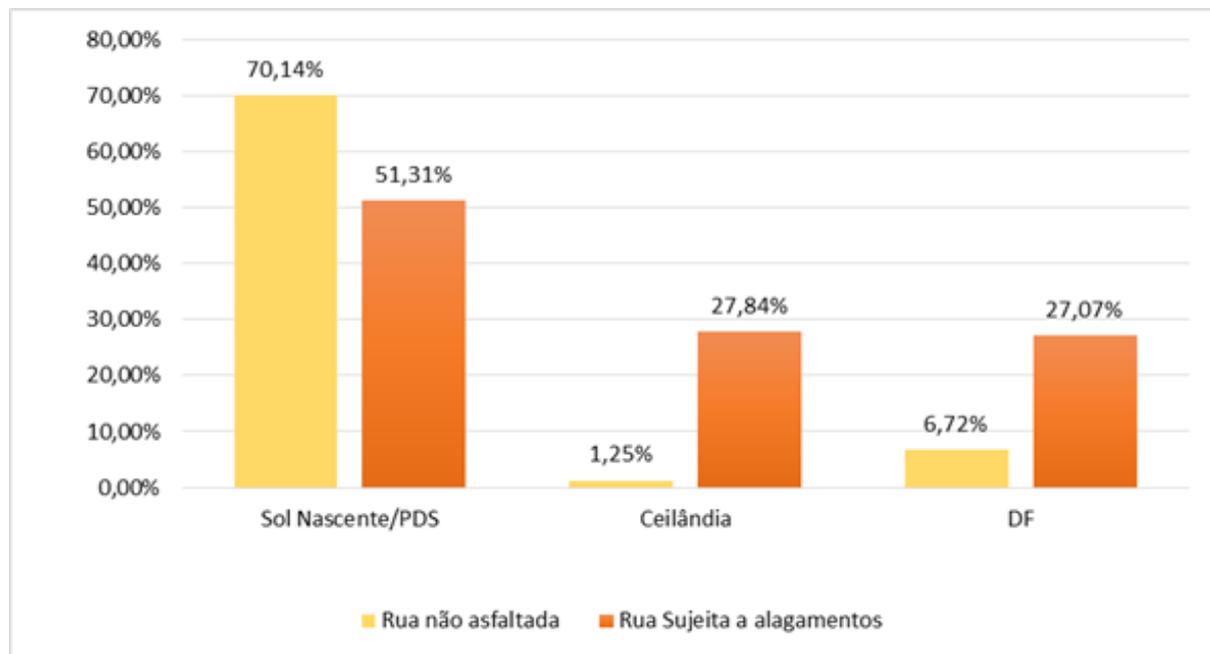
Figura 6 – Análise da Condição Viária para todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal conforme o IVS-DF com base em dados de 2018.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020), através do software ArcMap 10.4.1. Condição Viária - Número de pessoas que vivem em domicílios cuja rua não é asfaltada, não tem iluminação e está sujeita a alagamentos, dividida pela população residente e multiplicado por 100.

Embora os resultados para o Sol Nascente/Pôr do Sol tenham sido relativamente baixos para esse indicador (7,16%), quando comparados aos cálculos de Ceilândia (0,00%) e do DF (0,86%), a região apresenta grande dissonância, sendo exposta com um dos piores valores totais. Além disso, o indicador Condição Viária consubstancia-se em três subindicadores que apresentaram resultados muito elevados. A Figura 7 apresenta os resultados de apenas dois: Rua não asfaltada/pavimentada e Rua sujeita a alagamentos.

Figura 7 – Análise da Condição Viária referente as Ruas não asfaltadas/ pavimentadas e Ruas sujeita a alagamentos para as Regiões Administrativas Sol Nascente/Pôr do Sol, Ceilândia e para o Distrito Federal conforme o IVS-DF, com base em dados de 2018



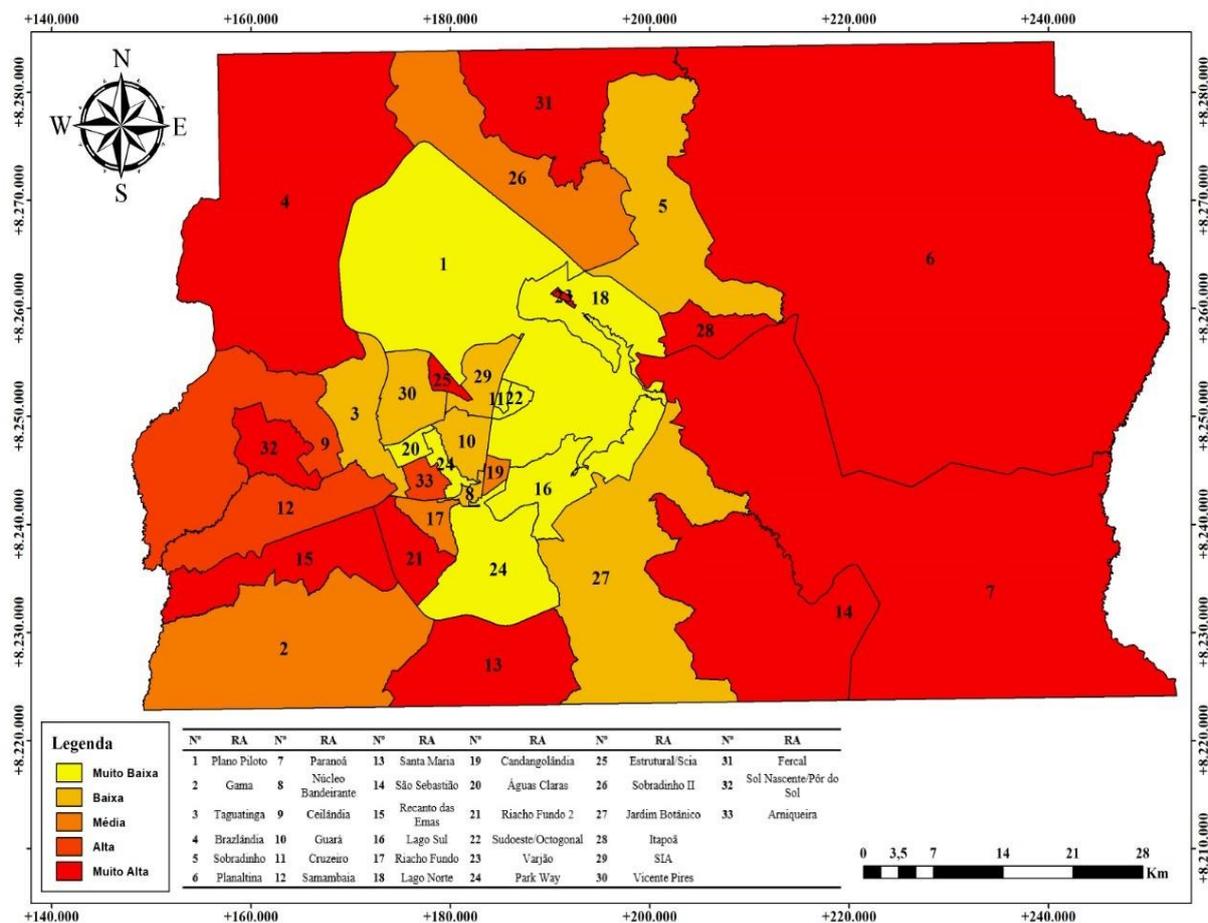
Fonte: Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020).

Há uma grande disparidade de resultados nesses subindicadores. Para o primeiro, “Rua não asfaltada”, 70,14% dos domicílios não têm rua de acesso principal asfaltada, enquanto que na Ceilândia apenas 1,25% não dispõe de tal característica, enquanto que para o Distrito Federal o resultado foi de 6,72% dos domicílios. No que diz respeito aos resultados do segundo subindicador, “Rua sujeita a alagamentos”, o resultado para o Sol Nascente/Pôr do Sol (54,31%), quase dobrou em comparação com o de Ceilândia (27,84%) que se aproximou dos resultados para o Distrito Federal (27,07%).

Os alagamentos enquadram-se como um grande e frequente problema da RA XXXII. O fato de ela se localizar em terrenos mais baixos que os bairros da Ceilândia, como o P. Norte e P. Sul, faz com que nos períodos chuvosos toda a água escoe para o Sol Nascente/Pôr do Sol, ocasionando reiterados alagamentos em domicílios nesta cidade. Apesar dessa região ter sido desmembrada da Ceilândia em 2019, ainda não foram implementadas políticas de infraestrutura urbana que pudessem pelo menos mitigar tal problema.

A segunda dimensão - Capital Humano - apresenta indicadores cujo foco perpassa, preponderantemente, a condição de educação dos moradores das Regiões Administrativas do Distrito Federal. Nesse quesito, para meios de equiparação, Ceilândia aparece com o resultado de 0,46, enquanto Sol Nascente/Pôr do Sol computa o quantitativo de 0,81 - indicando seu alto patamar de vulnerabilidade. O resultado referente ao Distrito Federal como um todo apresenta a média de 0,41 nesta dimensão - valor bem próximo ao da RA IX - Ceilândia. A Figura 8 demonstra os níveis de vulnerabilidade para essa dimensão, apresentando os índices de todas as 33 Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Figura 8 – Análise da Dimensão 2: Capital Humano. Resultado para todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal conforme IVS-DF, com base em dados de 2018.



Fonte:Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020), através do software ArcMap 10.4.1.

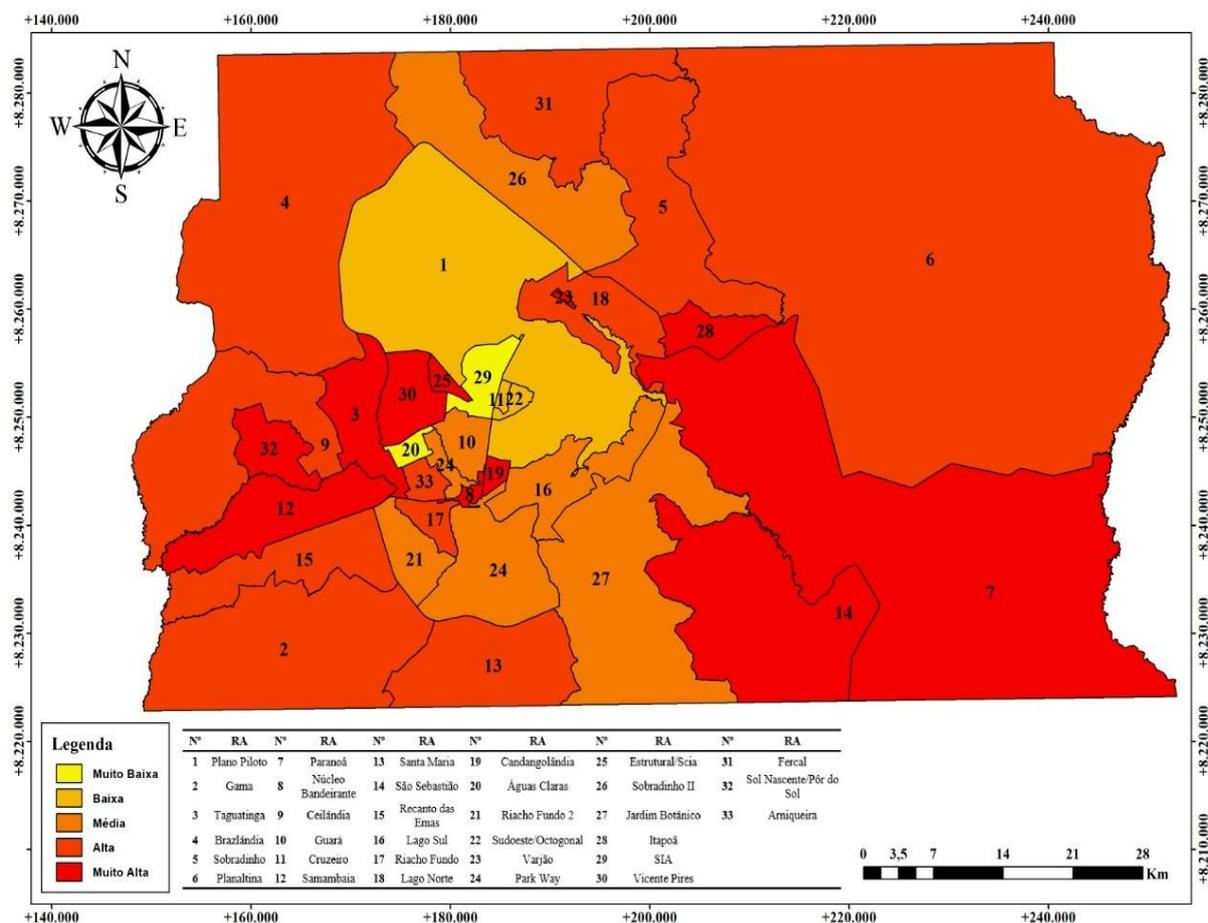
De acordo com Nota Técnica elaborada, em janeiro de 2019, pela CODEPLAN, os dados provenientes da PDAD 2018 denotam que a educação das pessoas na faixa de 7 a 17 anos de idade era praticamente universal nas localidades analisadas no que se refere ao ano de 2015. Quanto ao ensino fundamental, os dados demonstram que a universalização do acesso a essa etapa de ensino para crianças entre 6 e 14 anos foi praticamente alcançada em todo país.

Assim, tanto no Sol Nascente/Pôr do Sol quanto em Ceilândia, a porcentagem de alunos estudando (ensino público tradicional, integral, ensino particular, ensino à distância e ensino à distância particular) foi superior a 96% nesta faixa de idade (CODEPLAN, 2019). Contudo, esse dado muda significativamente para a faixa de 18 a 24 anos, em que 35,73% das pessoas frequentam escola regular em Ceilândia e 28,99% em Sol Nascente/Pôr do Sol. Observa-se que uma reduzida porcentagem da população continua estudando na faixa etária de 18-24 anos na RA de Sol Nascente/Pôr do Sol e na RA de Ceilândia.

A terceira dimensão lança mão de seis indicadores que dizem respeito a insuficiência de renda das famílias, desocupação dos adultos, ocupação informal, presença de desalentados e autônomos entre as famílias com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* e a diferença de renda em chefes de família homens e mulheres. Os

índices para esta dimensão estão apresentados no mapa abaixo (Figura 9).

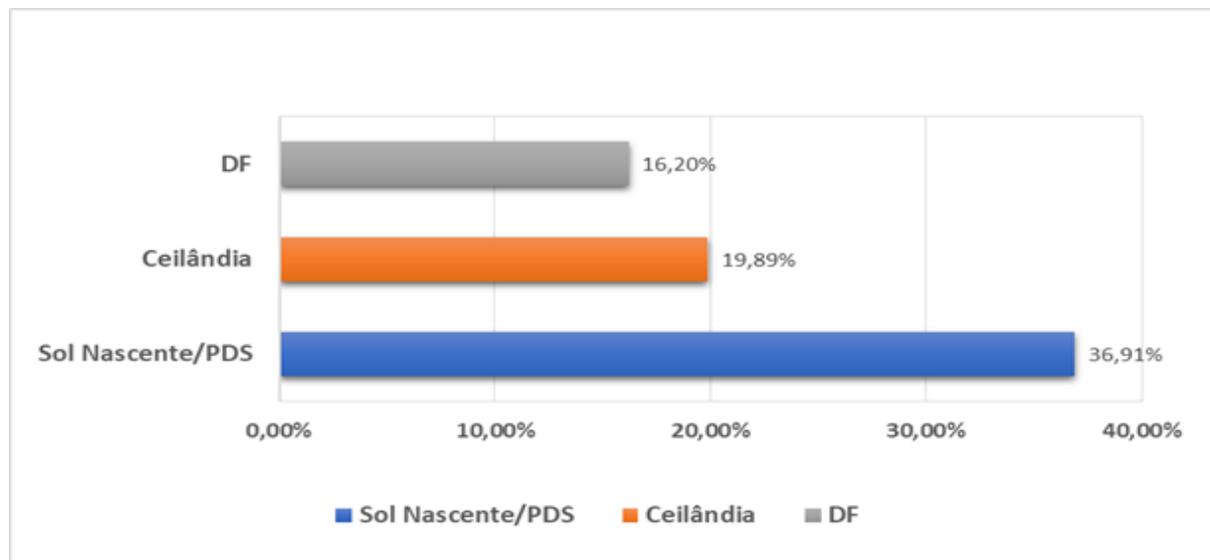
Figura 9 – Análise da Dimensão 3: Renda e Trabalho. Resultado para todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal conforme IVS-DF, com base em dados de 2018



Fonte: Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020), através do software ArcMap 10.4.1.

Os resultados dessa dimensão para a RA- Sol Nascente/Pôr do Sol foram de 0,56; para a Ceilândia foram 0,46; e para o Distrito Federal de 0,44. Em relação à analogia realizada entre todas as dimensões, esta foi a que obteve maior proximidade no que tange aos resultados. Alguns resultados específicos para o Sol Nascente/Pôr do Sol, Ceilândia e Distrito Federal estão mostrados no gráfico a seguir (Figura 10).

Figura 10 – Análise do Indicador – Pessoas com renda *per capita* domiciliar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo - para as Regiões Administrativas Sol Nascente/Pôr do Sol, Ceilândia e para o Distrito Federal – conforme o IVS-DF, com base em dados de 2018.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021) com base no IVS-DF CODEPLAN (2020).

Os resultados obtidos neste indicador para - o Sol Nascente/Pôr do Sol, a Ceilândia e o DF- foram 36,91%, 19,89% e 16,20%, respectivamente. Consoante a isto, o resultado para a RA- XXXII é quase o dobro do resultado da RA-IX Ceilândia que tende à média do Distrito Federal. Tem-se, desta forma, a seguinte relação: quanto menor a renda de uma população, maior é a vulnerabilidade de sua área.

Outrossim, outros indicadores do IVS-DF que estão relacionados à Dimensão 3 - Renda e Trabalho apontam que a renda domiciliar *per capita* da RA XXXII é estimada em R\$710,04, apresentando significativa discrepância quando comparada à renda *per capita* de Ceilândia, que é evidenciada na referida síntese com o quantitativo de R\$1.224,75.

No que tange ao Índice de Gini, instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, a RA XXXII apresenta a pontuação de 0,44. Numericamente, este índice varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um, em contrapartida, denota que uma só pessoa detém toda a riqueza. Desta forma, quanto mais próximo a zero, melhor.

A quarta dimensão aborda aspectos que enfatizam indicar a necessidade de provimento de moradias para atender à demanda habitacional da população e a inadequação de domicílios relacionada às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

A síntese estatística do Distrito Federal, elaborada a partir dos dados da (PDAD, 2018), retrata que o número de domicílios urbanos estimados à época para a RA XXXII - Sol Nascente/Pôr do Sol era de 21.902. Isto significa uma equivalência de 2,4% quando em comparação com os domicílios do DF. Considerando a população estimada, pode-se evidenciar, em suma, que a média de moradores por domicílio urbano é de 3,79 pessoas consoante à área objeto deste estudo.

Ademais, além dos indicadores que são apresentados abaixo, cabe ressaltar que

“favelização”. As condições de habitabilidade e a dificuldade de acesso a moradias adequadas é retrato da periferização crescente durante o desenvolvimento das cidades circunscritas ao DF.

Em suma, essa seção teve como intuito principal descrever os resultados referentes ao Índice de Vulnerabilidade Social no que tange ao Distrito Federal e às Regiões Administrativas de Ceilândia e Sol Nascente/Pôr do Sol, com vistas a ressaltar suas principais similaridades e discrepâncias nos indicadores abordados. Os resultados por dimensão e a optativa por focalizar alguns indicadores em cada uma delas leva-nos a perceber como um alto patamar de vulnerabilidade afeta de modo ecumênico o bem estar social. Além disso, a seção expôs os fatores motivantes para que a RA XXXII ocupe, atualmente, o segundo lugar entre os piores índices de vulnerabilidade ligados às áreas que circunscvem o território do Distrito Federal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se nas análises que as áreas de maior vulnerabilidade social possuem um ponto em comum: são Regiões Administrativas localizadas em áreas mais afastadas do Plano Piloto e que foram pautadas por um processo de marginalização urbana. A área analisada nesta pesquisa surgiu do loteamento das chácaras da região ligada à cidade de Ceilândia, cuja urbanização nos dois bairros não foi orientada por um plano urbano com infraestrutura básica instalada nem com especificações adequadas nas dimensões das ruas, dos lotes, dos equipamentos sociais e áreas de lazer e esporte.

Nesse sentido, a forte expansão populacional ocorrida nas primeiras décadas deste século foi a força motriz para que a situação da infraestrutura urbana e a qualidade das ruas na Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol terem sido desenvolvidas de forma precária. A expansão territorial da cidade pautou-se em um modelo de autoconstrução, ou seja, construíram, em primeiro lugar, as moradias e apenas à posteriori houve a instalação dos equipamentos de infraestrutura. Esse processo reflete uma típica ação evidenciada na construção de parcelamentos irregulares, de modo a configurar espaços que foram efetivamente apropriados pelos moradores, frequente nas franjas periféricas dos maiores centros habitacionais.

Neste trabalho, procura-se evidenciar nos resultados os índices mais expressivos e que refletem as demandas populares mais urgentes. Concernente a isso, fica evidente a classificação da RA Sol Nascente/Pôr do Sol com o segundo pior resultado no índice geral de vulnerabilidade. Ante ao exposto, retrata-se também que os resultados por dimensão estão na faixa “muito alta” de vulnerabilidade social trabalhadas no IVS-DF - com exceção da Dimensão Habitacional (D4), onde a RA XXXII classifica-se em um patamar de média vulnerabilidade.

Em resumo, a RA XXXII apresenta o segundo pior índice para a dimensão Infraestrutura e Ambiente (DIAU); o terceiro pior para a dimensão Capital Humano (DCH); o oitavo na dimensão Trabalho e Renda (DRT); e décimo primeiro para a Dimensão Habitacional (DH).

O planejamento urbano ainda se encontra longe de atingir um parâmetro considerado ideal. O foco em indicadores específicos para cada região deve-se a uma análise de pertinência tangenciada pela literatura utilizada e pela seleção dos aspectos mais relevantes em termos estritamente ligados à vulnerabilidade e à realidade social da região. Percebe-se, a partir da análise feita dos indicadores do IVS-DF, a

necessidade de aprimoramento e desenvolvimento de inúmeros âmbitos. No entanto, deve-se partir de algum ponto e, em virtude disso, sugere-se como primordial os indicadores destacados em cada uma das dimensões supracitadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. Cldf marca para agosto votação de projeto que cria ra do sol nascente. *Metrópoles*, 2019.

BARBOSA, I.; PENNA, N. A.; FERREIRA. Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidades nas cidades. *Mercator (Fortaleza)*, SciELO Brasil, v. 13, p. 25–36, 2014.

BRASIL. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do distrito federal, e dá outras providências. *Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964.*, 1964.

BRASIL. Proíbe a utilização da expressão “satélite” para designar as cidades situadas no território do distrito federal, nos documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do gdf. *Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998.*, 1998.

BRASIL. Cria o setor habitacional sol nascente e a área de regularização de interesse social – aris pâr do sol na região administrativa de ceilândia – ra ix e estabelece parâmetros para aprovação de projetos de urbanismo. *Lei Complementar nº 785, de 14 de novembro de 2008.*, 2008.

BRASIL. Aprova a revisão do plano diretor de ordenamento territorial do distrito federal – pdot e dá outras providências. *Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.*, 2009.

BRASIL, C. Constituição da república federativa do brasil. *DF: Senado Federal. Brasília*, 1988.

CODEPLAN, B. Codeplan - companhia de planejamento do distrito federal. *Nota Técnica: Sol Nascente/Pôr do Sol: um retrato demográfico e socioeconômico. Brasília*, 2019.

CODEPLAN, B. Codeplan - companhia de planejamento do distrito federal. *Caderno Metodológico: Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal (IVS-DF). Brasília*, 2020.

DF. Cria a região administrativa do sol nascente/pôr do sol - ra xxxii e da outras providências. *Lei nº 6.359, de 14 de agosto de 2019*, 2019.

GOUVÊA, d. C. L. A. *Brasília: a capital da segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. [S.l.]: Annablume, 1995. v. 36.

IPEA. *Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras*. [S.l.], 2018.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 11, n. 2, p. 301–308, 2012.

MOURA, C. P. de. “condomínios” no df: clubes, favelas ou cidades? in: Paviani, aldo. a metrópole terciária. in: Paviani, aldo (org.) *brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília*, 2010.

MOURÃO, M. S. Índice de vulnerabilidade social: proposta de ferramenta em gestão de políticas públicas de saúde no distrito federal. 2019.

PDAD, B. Codeplan - companhia de planejamento do distrito federal. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - Setores Habitacionais Pôr do Sol e Sol Nascente - PDAD 2013.*, 2013.

PDAD, B. Codeplan - companhia de planejamento do distrito federal. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2018: Ceilândia. Brasília*, 2018.